



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*El futuro de las Telecomunicaciones en México y la  
necesidad de una reforma estructural que permita la  
optimización de las actuales y nuevas tecnologías*

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

**JOSÉ JORGE MENA ORTIZ**

TUTORA: MTRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO

MÉXICO, D. F.

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**EL FUTURO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO Y LA  
NECESIDAD DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL QUE PERMITA LA  
OPTIMIZACIÓN DE  
LAS ACTUALES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS**

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> | <b>IV</b> |
| <b>ABREVIATURAS</b> | <b>IX</b> |

**CAPÍTULO 1.  
CONCEPTOS OPERATIVOS**

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Preámbulo                         | 1  |
| 1.2. Bien                              | 3  |
| 1.3. Dominio                           | 4  |
| 1.4. Bien del Dominio Público          | 6  |
| 1.5. Propiedad Originaria              | 11 |
| 1.6. Espacio Aéreo                     | 17 |
| 1.7. Tratados Internacionales          | 23 |
| 1.8. Áreas Estratégicas y Prioritarias | 29 |

**CAPÍTULO 2.  
DESARROLLO Y REGULACIÓN DEL ESPECTRO  
RADIOELÉCTRICO EN MÉXICO**

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Preámbulo   | 35 |
| 2.2. Evolución de la Regulación del Espectro Radioeléctrico en<br>nuestra Constitución | 36 |
| 2.2.1. Ley de Vías Generales de Comunicación   | 43 |
| 2.3. Ley Marco que regula la prestación de los servicios de<br>telecomunicaciones      | 47 |

|  |    |
|--|----|
| 2.4. Ley Marco que regula la prestación de los servicios de la radiodifusión | 57 |
|--|----|

### **CAPÍTULO 3.**

#### **PROYECTOS LEGISLATIVOS DE REFORMA Y ADICIÓN EN LA MATERIA DURANTE LA LVIII Y LIX LEGISLATURAS DE LA CÁMARA DE SENADORES**

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Preámbulo  | 63 |
| 3.2. Iniciativas y anteproyectos de dictamen en la materia durante las LVIII y LIX Legislaturas en las Cámaras del Congreso de la Unión | 63 |

### **CAPÍTULO 4.**

#### **REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS QUE PERMITAN LA OPTIMIZACIÓN DE LAS ACTUALES Y NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES**

|  |     |
|--|-----|
| 4.1. Preámbulo   | 97  |
| 4.2. El órgano competente en materia de telecomunicaciones y la regulación del sector  | 102 |
| 4.3. Alternativa de organización viable para la Comisión Federal de Telecomunicaciones   | 106 |
| 4.4. Análisis del Anteproyecto de Decreto que regula a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y del Anteproyecto de Reglamento Interior de la COFETEL | 111 |
| 4.5. Propuesta de Reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones para crear un órgano regulador autónomo   | 114 |
| 4.5.1. Aspectos relevantes   | 114 |
| 4.6. Convergencia en el sector de las telecomunicaciones   | 124 |
| 4.7. Acceso e interconexión en materia de telecomunicaciones   | 126 |

|   |            |
|---|------------|
| 4.8. Régimen jurídico de la inversión extranjera en materia de las telecomunicaciones | 133        |
| 4.8.1. Esquemas Corporativos en materia de inversión extranjera                       | 134        |
| 4.8.1.1. Participación Directa  | 134        |
| 4.8.1.2. Piramidación Permitida   | 135        |
| 4.8.1.3. Inversión neutra   | 136        |
| 4.8.2. Cuadro comparativo del régimen jurídico de países competidores de México       | 139        |
| 4.9. Política de Cobertura Social en materia de telecomunicaciones                    | 140        |
| 4.9.1. Fondo de Cobertura Social  | 141        |
| 4.9.2. Programa de Cobertura Social   | 143        |
| 4.10. Los pendientes de la legislación en la materia                                  | 145        |
| <br>  |            |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>158</b> |
| <br>  |            |
| <b>FUENTES DE CONSULTA</b>  | <b>160</b> |

## INTRODUCCIÓN

La era digital se ha puesto en marcha ante nuestros ojos a un ritmo muchas veces abrumador. Las comunicaciones telefónicas y la radiodifusión, son instrumentos que han conformado nuestro modo de vivir y pensar, mismos que hoy abandonan su existencia analógica a fin de protagonizar una nueva revolución, la digitalización.

Los avances tecnológicos, ofrecen múltiples posibilidades, mismas que han descubierto nuevos campos para la expansión económica, convirtiéndose de esta manera en el sector de moda del neocapitalismo y provocando, en definitiva, al igual que la burguesía de finales del siglo XVIII hiciera con las estructuras del Antiguo Régimen, la caída de los monopolios estatales de telecomunicaciones.

La apertura de este sector a la iniciativa privada ha supuesto, en lo que podría ser una primera fase, la avalancha en el mercado de las telecomunicaciones de nuevos operadores dispuestos a ofrecer al público una alternativa de calidad, precio e innovación tecnológica a los servicios de telecomunicaciones tradicionalmente prestados por el antiguo operador monopolista. Esa misma liberalización ha permitido el sorprendente desarrollo y popularización de tecnologías tales como la celular, que ha pasado de ser un servicio de lujo a constituirse en una de las actividades de este sector más rentables y de mayor aceptación y uso, con índices de crecimiento muy superiores a los de la telefonía fija.

La libre competencia ha ido encontrando su arraigo, no sólo entre los propios operadores sino también en la sociedad, que esta acostumbrándose a elegir entre los diversos productos de telecomunicación ofertados, y en consecuencia a cambiar de operador cuando no responde a sus necesidades. De esta manera se van abriendo las puertas de una segunda etapa en la que, establecidas las reglas del juego, comienzan a observarse las carencias y disfunciones que afectan al esquema de regulación adoptado en nuestro país,

el cual ya esta dando muestra de agotamiento ante el fuerte empuje de las nuevas tendencias existentes en el sector.

En cuanto al modo de enfrentarse a la regulación se encuentran dificultades desde el momento en que los diferentes sectores llamados a integrarse bajo la convergencia tanto de redes como de servicios, se encuentran en la actualidad reglamentados por distintos cuerpos normativos y principios rectores.

Aún cuando exista una tendencia general hacia una reglamentación más ligera, la mayor competencia propiciada por la convergencia, subraya la necesidad de contar con una autoridad reguladora efectiva e independiente.

Lo más importante en este momento es que se dé el marco jurídico apropiado para que se desarrolle la industria y la competencia efectiva, de este modo evitando que el monopolio público desmantelado regrese en forma de monopolio privado.

Es con fundamento en lo anterior que esta investigación denominada “El Futuro de las Telecomunicaciones en México y la necesidad de una Reforma Estructural que permita la optimización de las actuales y nuevas Tecnologías” reconoció como planteamiento del problema que no obstante los avances alcanzados con la actual Ley Federal de Telecomunicaciones, existe la necesidad de revisarla íntegramente para responder oportuna y eficazmente a las nuevas necesidades y retos de la competencia así como de la evolución tecnológica.

Ya que en estos últimos años, se ha podido apreciar que la ley vigente de 1995 no desarrollo suficientemente varios temas, lo que ha provocado, además de lagunas, diferentes interpretaciones y controversias muchas de las cuales han acabado en los tribunales judiciales, lo cual ha entorpecido en forma importante, el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en nuestro país.

Por otra parte, la dinámica misma de las Telecomunicaciones a nivel mundial, ha hecho que en los últimos años y con posterioridad a la expedición de la Ley, se hayan desarrollado, en diversos países, nuevas figuras regulatorias que han probado su eficiencia, las cuales no están contempladas en el marco legal de nuestro país.

Como respuestas tentativas al problema de investigación, se estableció que:

- 1.- El marco normativo vigente obstaculiza la optimización de las actuales y nuevas tecnologías, ya que es insuficiente para regular efectivamente el sector de las telecomunicaciones.
- 2.- Es necesario llevar a cabo una reforma estructural de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que permita la optimización de las actuales y nuevas tecnologías, haciéndola un área estratégica; y
- 3.- Se requiere contar con un órgano regulador en una nueva normatividad, al cual se le otorguen capacidad y facultades plenas para emitir la regulación del sector de las telecomunicaciones.

Para buscar verificar las respuestas tentativas que se habían brindado al problema de investigación se utilizó la siguiente metodología:

**Método Analítico:** Se llevó a cabo la observación de los distintos conceptos jurídicos que componen la regulación normativa del sector de las telecomunicaciones, identificando el objeto particular y el ámbito de competencia de cada uno en lo particular así como las relaciones de correspondencia, jerarquía y coordinación que guardan entre sí.

**Método Comparado:** En virtud de que se presentaron y estudiaron distintos proyectos legislativos de regulación para el sector de las telecomunicaciones y se procedió a examinarlos señalando sus semejanzas y diferencias.

**Método Descriptivo:** Ya que se brindo un informe sobre las diferentes etapas y sus características de la forma en que se han regulado y se regulan en la actualidad las telecomunicaciones en nuestro país.

**Método Inductivo:** Como resultado de que se fueron presentando conclusiones generales derivadas de la investigación de los distintos conceptos jurídicos particulares que regulan el ámbito de competencia de la prestación de los servicios de telecomunicaciones en nuestro país.

**Método Sintético:** Por virtud del cual se llevo acabo una integración de todos los conceptos operativos que tienen ámbito de competencia en la materia de la regulación de las telecomunicaciones.

La metodología fue utilizada a lo largo del presente trabajo de investigación de manera indistinta en los diferentes capítulos que la integran y que a continuación se presentan:

En el Capitulo Primero se presentan de manera sistematizada los llamados conceptos operativos, es decir los conceptos jurídicos necesarios para comprender y delimitar el ámbito normativo que regula las telecomunicaciones en nuestro país, siendo estos las figuras jurídicas de Bien; Dominio; Bien de Dominio Público; Propiedad Originaria; El Espacio Aéreo y sus limites conforme a la normatividad internacional aplicable, y por último las Áreas Estratégicas y Prioritarias.

A su vez, en el Capitulo Segundo se lleva a cabo una descripción de la evolución normativa que ha existido en el sector de las telecomunicaciones comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y continuando con la legislación secundaria que en seguimiento a nuestra Carta Magna ha desarrollado las competencias para las distintas autoridades, así como derechos y obligaciones de todos los interesados en el sector de las telecomunicaciones.

El Capítulo Tercero aborda las discusiones que se han brindado durante las LVIII y LIX legislaturas en el Congreso de la Unión, en torno a los distintos anteproyectos de reformas que se han presentado a la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, concluyendo con un análisis de las reformas y adiciones efectuadas a estos cuerpos normativos, publicadas en el Diario Oficial el pasado 11 de abril de 2006.

En el Capítulo cuarto, se presentan las reformas estructurales que se consideran necesarias en el sector de las telecomunicaciones a fin de que nuestro país cuente con un marco legal de avanzada que incorpore las formulas que en otros sectores y en otras latitudes han probado su eficacia, otorgándole seguridad jurídica y certeza a las inversiones para convertir a las telecomunicaciones en un motor de desarrollo de la nación, llevando a través de la conectividad información, cultura y entretenimiento a todos los rincones de nuestro país convirtiendo a súbditos en ciudadanos.

Y por último se presentaran las conclusiones de esta investigación fundadas y motivadas en el marco normativo que establece la Constitución y los tratados internacionales acordes con la misma, así como las leyes federales que de ella dependen; considerando el sentido de las discusiones y las propuestas en nuestras Cámaras legislativas durante la presente y la pasada legislatura, y por último sometiendo a consideración del lector una serie de reformas y adiciones a nuestros marcos normativos que regulan las telecomunicaciones, a fin de brindarle al sector, un órgano regulador más efectivo, desaparecer cuellos de botella que inhiben la competencia y hacer de estos medios de comunicación instrumentos para el desarrollo de las economías regionales y la integración de todos los mexicanos.

# **CAPÍTULO 1. CONCEPTOS OPERATIVOS**

## **1.1. PREÁMBULO**

La regulación de las telecomunicaciones se llevo acabo sobre las figuras jurídicas tradicionales a través de las cuales el Estado ejerce su tutela sobre determinadas actividades. En un principio fueron consideradas actividades estratégicas y actualmente, a partir de la privatización, prioritarias. A su vez, la aplicación de estas tecnologías requiere de la utilización del espectro radioeléctrico, el cual es un bien de dominio directo de la nación conforme a nuestra Carta Magna.

A continuación y para comenzar se brindará un análisis de los conceptos fundamentales necesarios, con el fin de comprender y delimitar el marco normativo que regula el medio o espacio por el que se propagan las ondas radioeléctricas, a través de las cuales se pueden transmitir verbigracia voz, datos e imágenes.

En el presente capítulo se busca explicar qué es un bien en sentido jurídico, a fin de poder llegar a la conclusión de que es todo aquello que existe en el mundo, que es sujeto de apropiación de su titular y que la ley lo permite; asimismo, se analizará la relación jurídica denominada de dominio entre la cosa y el sujeto, la propiedad como una forma de dominio y el concepto de dominio directo de la Nación.

A su vez se señalan cuáles son las características y tipos de los bienes del dominio público, haciendo especial énfasis en los de uso común ya que el espacio aéreo es clasificado como tal por su naturaleza intrínseca y corresponde el medio por el cuál se propagan las ondas electromagnéticas, actividad íntimamente relacionada con la materia de la presente investigación.

También se define qué es la concesión, ya que es la figura jurídica a través del cual el Estado permite y faculta a los individuos para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, es decir, del

espacio. Lo anterior tiene su fundamento en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, en el cual se hace referencia a la concesibilidad, que implica la transmisión, cesión o dación a particulares o sociedades mexicanas de los derechos de uso, aprovechamiento y explotación que el propietario de dichos bienes corresponde a la entidad estatal o nacional. Estos derechos son personales y administrativos subjetivos, se crean por un acto-condición emanado de la voluntad del Estado.

Se exponen y se analizan las distintas teorías sobre el concepto de la propiedad originaria de la Nación con la finalidad de comprender el tipo de derecho y/o relación jurídica que tiene el Estado sobre los bienes respecto a los cuales ejerce su dominio y/o imperio, ya que de él se derivan las facultades que le competen y los derechos que les asisten a quienes requieren utilizar bienes sujetos a esta relación jurídica como es el caso del espectro radioeléctrico.

Asimismo, se analiza qué es el espacio, el cual es el medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas investigando los límites de la relación jurídica de dominio que el Estado ejerce sobre éste conforme al Derecho Internacional ya que nuestra Constitución así lo determino.

Lo anterior se lleva a cabo a través de un minucioso estudio de las Convenciones Internacionales que han tratado la materia, a fin de comprender los criterios que se han adoptado así como los que prevalecen el día de hoy, fundados en la Convención de Aviación Civil Internacional, celebrada en Chicago en el año de 1944.

Para finalizar este capítulo se lleva a cabo un estudio de los conceptos de las áreas estratégicas y prioritarias, lo anterior con motivo de que las comunicaciones vía satélite (telecomunicaciones) han sido consideradas en distintos momentos de nuestra evolución jurídica de ambas formas y es necesario investigar el porque de este cambio y sus implicaciones legales para comprender cuál ha sido el desarrollo de esta industria y cuáles son las implicaciones legales de que se encuentre clasificado de determinada forma en la actualidad.

## 1.2. BIEN

El vocablo bien proviene del latín *bene*, entre sus acepciones están: utilidad, beneficio, hacienda, caudal, de la cual podemos inferir que bien es algo de lo cual se obtiene algún provecho. El Diccionario de la Lengua Española define bien como “caudal o hacienda” y los bienes nacionales de la siguiente manera, “los que posee el Estado, sea por su calidad de mostrencos o vacantes, sea por haberlos sacado del poder de manos muertas, o por cualquier otra razón o causa”.<sup>1</sup> Resalta de la definición antes citada el énfasis que se señala con respecto a la procedencia de los bienes del Estado.

Jurídicamente se entiende por bien todo aquello que puede ser objeto de apropiación, entendiéndose como tales, las cosas que no se encuentran fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley, según los artículos 747 y 749 del Código Civil Federal.

La palabra cosa proviene del latín *causa* y entre sus acepciones esta “todo objeto que existe en el mundo exterior y se halla fuera de nosotros”, de acuerdo al Diccionario de Derecho Privado,<sup>2</sup> la cual contempla una definición estrictamente materialista, ya que equipara cosa a cualquier objeto con existencia independiente del sujeto.

A su vez el autor Ernesto Gutiérrez y González en su libro “El Patrimonio” nos define que 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”.<sup>3</sup> El autor citado expande el concepto al incluir dentro de la definición aquella cosa que pueda ser incorpórea e incluso interior al sujeto con el cual tiene una relación jurídica.

---

<sup>1</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 289.

<sup>2</sup> *Diccionario de Derecho Privado*, Madrid, Labor, 1954 p. 156.

<sup>3</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El Patrimonio*, México, Porrúa, 5ª ed., 2004, p. 73.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se puede definir que bien es en sentido jurídico todo aquello que existe en el mundo, que es sujeto de apropiación en beneficio de su titular y que la ley lo permite.

### 1.3. DOMINIO

El dominio es el “conjunto de las facultades que sobre la cosa en propiedad corresponden a su titular” según lo define Rafael de Pina en su *Diccionario de Derecho*.<sup>4</sup> Entonces se puede entender conforme a esta definición que el dominio es la posibilidad del ejercicio jurídico con respecto a la cosa.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM define la propiedad como un “dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio”.<sup>5</sup> Es decir, la cosa sobre la cual se ejerce un dominio, entendida ésta como un conjunto de facultades legales, a ésta relación entre el sujeto-cosa se le denomina propiedad.

Entonces el dominio directo es un derecho que se ejerce sobre un bien que se tiene en propiedad, lo anterior con fundamento en la definición de Rafael Rojina Villegas, el cual señala que “aplicando la definición del derecho real de la propiedad, diremos que esta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico”.<sup>6</sup>

En el cuarto párrafo del artículo 27 Constitucional, se establece que corresponde a la nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

---

<sup>4</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1993, p. 257.

<sup>5</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 2598.

<sup>6</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Tratado de Derecho Civil Mexicano, Tomo III, Bienes, Derechos Reales y Posesión*, México, Porrúa, 10ª ed., 1999, p. 289.

Sobre el dominio directo de la nación el maestro Gabino Fraga nos presenta cuatro tesis que explican las distintas visiones o corrientes que hay sobre que tipo de derechos confiere esta relación jurídica:

1) En primer lugar se indica que “no es más que la facultad de legislar sobre determinados bienes...el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de soberanía y afirma con respecto a nuestra materia estimamos que tratándose del espacio situado sobre el territorio nacional, no puede negarse que el dominio directo, sólo significa una jurisdicción especial de cada Estado.

2) La segunda corriente indica que el dominio directo considerando que la nación tiene la misma relación jurídica que conserva el dueño de la cosa en la institución de derecho civil, la enfiteusis.

3) La tercera explicación o línea de pensamiento, llamada dominio radical, indica que es equiparable a la propiedad civil y el rey solamente conservaba la Facultad para el caso de que no se cumpliera con las obligaciones.

4) Y la ultima es la titular de la idea de que “la nación tiene una propiedad perfecta que paso la propiedad de la corona a la nación ya que en la colonia fue que el monarca español no admitía que quedaran en manos particulares, sino que, además del dominio eminente que se reservaba, las incorporaba realmente a su patrimonio, de tal manera que sobre ellas la corona tuvo una propiedad que pudo definirse como propiedad completa, que es la forma como está consagrada en la Constitución”.<sup>7</sup>

Sobre este punto únicamente adelantaré que esta última tesis fue la que sostuvo el Constituyente de 1917 al momento de explicar en la exposición de motivos que presentó, a través de la cual se proponían reformas al proyecto del

---

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 34<sup>a</sup> ed., 2001, p. 363.

artículo 27 del Proyecto de Reformas a la Carta Máxima que había presentado el Primer Jefe Constitucional de la Revolución.

#### **1.4. BIEN DEL DOMINIO PÚBLICO**

En el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional se establece que el dominio directo es inalienable e imprescriptible de la nación respecto de los bienes contemplados en los párrafos cuarto y quinto, y que el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos de que se trata sólo podrán realizarse a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con la ley.

De conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes señalados en el cuarto párrafo, del artículo 27 Constitucional, son bienes de dominio público de la Federación, y en el caso del espacio situado sobre el territorio nacional dicho ordenamiento legal lo clasifica además como un bien de uso común.

“El uso común es una de las características de los bienes del dominio público, es precisamente su irreductibilidad a la propiedad privada lo que los hace pertenecer a la Nación entendiendo por ésta al Estado Soberano.

Dentro de estos bienes cabe distinguir aquellos cuyo uso común se determina en razón de su naturaleza intrínseca, por ejemplo, el espacio aéreo; y aquellos cuyo uso común se establece en razón de un acto que específicamente le destine para tales fines, dentro de esta categoría están los que la doctrina francesa ubica como aquellos que el Estado expresamente construye para prestar un servicio público”.<sup>8</sup>

En conclusión lo que Miguel Acosta Romero, en su libro Segundo Curso de Derecho Administrativo, explica es que los bienes del dominio público de la

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2ª ed., 1993, pp. 212 y 213.

nación, cuyo uso común se determine exclusivamente por su naturaleza física sin concurrir un acto específico de las autoridades de los Estados o Municipios pertenecerán a la Federación, ya que los bienes que por su naturaleza sean de uso común no necesitan del Decreto de Incorporación para pertenecer al dominio público que en este caso será llamado natural, y delimitado por leyes, reglamentos y decretos, cuyo titular solo puede ser la Federación.

De conformidad con el artículo 2, fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público, los de uso común.

El artículo 29, primera fracción, de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación con el artículo 2 de este mismo ordenamiento, señala que son bienes de uso común, los siguientes:

“I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el Derecho Internacional...;”

Es importante hacer mención, de que existen principios que relacionados con el concepto de dominio público, mismos que están reconocidos en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, uno es el de inalienabilidad y otro el de imprescriptibilidad, el primero consiste en el hecho de que los bienes del dominio público tienen un titular, que son personas jurídicas de derecho público, siendo bienes que ya sea por su naturaleza o destino, por afectación de una ley o disposición, son parte del dominio público.

Esto significa que los particulares no pueden ser titulares de esta categoría de bienes y en consecuencia no existe medio alguno de transmisión de propiedad o titularidad a los particulares, asimismo no existe posibilidad de prescribir dicho bien a favor de los particulares, por lo tanto surge el segundo principio de que son inembargables y no susceptibles de secuestro alguno.

De acuerdo con el sexto párrafo, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que:

“...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 podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes..."

La concesión es un acto proveniente de la voluntad del Estado mediante la cual otorga a sujetos físicos o morales distintos de él, derecho de usar, aprovechar o explotar bienes que jurídicamente le pertenecen, o de realizar actividades que constitucionalmente le están asignadas.

En este sentido se considera importante señalar que Ernesto Gutiérrez y González, en su libro de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, define a la concesión como "Un acto jurídico, tipo guión administrativo, discrecional, por el cual una persona que debe prestar un servicio público, o es propietaria de ciertos bienes, encomienda temporalmente, bajo su control y vigilancia a una empresa designada concesionaria.

Para que esta obtenga una ventaja pecuniaria, la prestación del servicio público en beneficio directo e inmediato de la colectividad, o la explotación de los bienes, en beneficio directo del concesionario, e indirecto de la misma colectividad".<sup>9</sup>

De esta definición se desprende conforme al autor citado, los siguientes elementos:

1) Que la concesión es un acto jurídico, en virtud de que se crean derechos a favor del concesionario y se produce el efecto deseado, ya que el Derecho sanciona esta voluntad; también, de tipo guión administrativo, debido a que quien lo emite, establece en un escrito, de manera breve y ordenada las reglas que se deberán cumplir para alcanzar el fin de dar satisfacción, directa o indirecta, a una necesidad pública o colectiva, o la manera de aprovechar un bien jurídico; y discrecional.

---

<sup>9</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1ª ed., 1993, p. 720.

2) El sujeto que va a emitir el guión administrativo concesión, puede o no a su arbitrio, verificarlo. No está en la necesidad de otorgar la concesión, sino en la conveniencia de otorgarla o no, según sus conveniencias.

3) Asimismo, se establece la necesidad de que haya una persona que deba prestar un servicio público, o bien que sea la titular de un bien que desee que sea explotado.

Por lo que, dicho autor señala que “Una vez que la persona que puede conferir la concesión decide otorgarla, y el concesionario se hace cargo de ella, el otorgante tiene el derecho de controlar y vigilar la actividad el concesionario, y si éste no cumple con los puntos del Guión Administrativo, se le puede cancelar la concesión por el concedente”.<sup>10</sup>

Gutiérrez y González, hace mención que otro de los requisitos es que la concesión sea otorgada a una empresa designada concesionario, la cual puede ser indistintamente una persona física o moral, lo anterior con la finalidad de que se obtenga una ventaja pecuniaria.

También señala que la prestación del servicio público debe ser en beneficio directo o inmediato de la colectividad, es decir, que satisfaga el interés de una parte del pueblo, sin que se elimine la posibilidad de que pueda satisfacer también al resto del conglomerado.

“El servicio público es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirectamente por medio de una persona empresa para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general. Ya colectiva mientras esta subsista”.<sup>11</sup>

En consecuencia, que el supuesto jurídico de la concesión se implica en el dominio estatal o en la titularidad que tiene el Estado mediante el cual otorga

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 729.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 739.

a personas físicas o morales distintos de él, el derecho de usar, aprovechar o explotar bienes que jurídicamente le pertenecen, o de realizar actividades que constitucionalmente le están asignadas. Por lo que se puede decir que el supuesto jurídico de las concesiones implica en el dominio estatal o en la titularidad que tiene el Estado para desempeñar ciertas actividades o servicios públicos. En el primer caso, la materia de la concesión no son los bienes sujetos al dominio del Estado, sino su uso, explotación o aprovechamiento, que es la hipótesis a que se refiere el artículo 27 de la Constitución en sus párrafos cuarto, quinto y sexto; y en el segundo la misma actividad o servicio público cuyo ejercitante es la propia entidad estatal.

En otras palabras, tratándose de las concesiones de servicios públicos, jurídicamente sólo pueden otorgarse por el Estado si éste, conforme a la Constitución, es quien deba prestarlos, de donde se infiere que, si el gobernado es quien, dentro del citado derecho subjetivo, puede desempeñar cierta actividad que se vincule directamente a los intereses públicos, sociales o generales, el Estado no le puede expedir ninguna concesión, sino extenderle una autorización, un permiso o licencia.

Fácilmente se comprende, aplicando las anteriores ideas a los bienes que forman el dominio o la propiedad del Estado o de la nación conforme al artículo 27 Constitucional, que la concesibilidad a que alude su párrafo sexto implica la transmisión, cesión o dación a particulares o sociedades mexicanas de los derechos de uso, aprovechamiento y explotación que como dueño o propietario de dichos bienes corresponde a la entidad estatal o nacional, actos que regulan por diferentes leyes administrativas. Los derechos que de la concesión se derivan a favor del concesionario no son reales, sino personales, sin que tampoco obviamente sean civiles ni contractuales, sino administrativos subjetivos que se crean por un acto-condición emanado de la voluntad del Estado aplicativo del status jurídico abstracto que a cada materia concesible corresponde.

Asimismo, los bienes del dominio público federal, estarán sujetos exclusivamente, a la jurisdicción de los poderes federales, en consecuencia

sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de procedimientos o juicios civiles, penales o administrativos, en relación con esos bienes de dominio público, lo anterior con fundamento en los artículos 5 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales.

## 1.5. PROPIEDAD ORIGINARIA

El territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado, y constituye el espacio en el que se ejerce el *imperium* estatal, a través de las distintas funciones ejercidas por los órganos y/o autoridades que ejercen su poder/gobierno. La definición que brinda el máximo expositor del derecho positivo Hans Kelsen, es que territorio es el ámbito espacial de validez de las normas de un Estado.

Por lo que corresponde al territorio de una nación, Hans Kelsen, refiriéndose a éste como uno de los elementos básicos del Estado, señala que la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural.

En un sentido amplio dicho autor establece que “el territorio no debe ser contemplado como una mera superficie sino como un espacio de tres dimensiones, la validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico no sólo se extienden a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad. Por ser la tierra un globo, la forma geométrica de ese espacio es aproximadamente la de un cono invertido.

El vértice de éste se halla en el centro de la tierra, donde se encuentran los espacios cónicos, es decir, los territorios de todos los Estados.

El espacio que se encuentra sobre ese plano y el que queda debajo, pertenecen jurídicamente al Estado hasta donde su poder coercitivo se

extiende, es decir hasta donde se extiende la eficacia, del orden jurídico nacional”.<sup>12</sup>

El artículo 27 vigente de nuestra Constitución indica en su primer párrafo que:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares...”

Es importante para los fines de esta investigación el determinar de donde proviene este derecho, así como fijar jurídicamente que significa el concepto de que “la propiedad corresponde originalmente a la Nación” a demás de cuáles son sus implicaciones, para la materia de nuestro estudio.

En principio podemos exponer que con respecto a la propiedad originaria podemos encontrar varias tendencias interpretativas, como lo son: la Teoría Patrimonialista del Estado, presentada por el tenor literal de José López Portillo, en la cual se considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia, derechos que se fundamentan en la *bula Inter Coetera*, que el Papa Alejandro VI dictó en el año de 1493, estableciendo las líneas de demarcación entre España y Portugal.

Al respecto en su “Génesis y Teoría General del Estado Moderno”, José López Portillo informa que “nuestro Artículo 27 constitucional es una vuelta al sistema colonial de raíz medieval.

Bien sabido es que las tierras conquistadas en América, se reputaron del patrimonio real, salvo las tierras de comunidades indígenas, que en lo general fueron respetadas hasta el siglo XIX, en el que se quiebra la tradición jurídica española por la influencia del liberalismo que introdujo la desorbitada

---

<sup>12</sup> SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 20ª ed., 1998, p. 195.

concepción del derecho privado, sin responsabilidades sociales que condujo finalmente, a la revolución de 1910 y al artículo 27 de nuestra actual Constitución, en el cual la nación ha substituido al monarca y tiene, como éste, facultades no sólo de expropiar, sino de imponer modalidades a la propiedad privada"... "regímenes que, como el mexicano, establecen que el Estado tiene el derecho original sobre la tierra de su territorio, y que el Estado el que transmite su propiedad a los particulares, reservándose siempre el derecho de imponerle las modalidades que el bien público requiera".<sup>13</sup>

La Teoría de la Integración del Elemento Físico al Estado, que significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de éste, propuesta por Ignacio Burgoa.

En ese tenor Ignacio Burgoa señala que "El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común,...La entidad política soberana, en efecto, no desempeña actos de dominio,...En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio,...

La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de esta".<sup>14</sup>

Estas dos posiciones que se observan diametralmente distintas no son las únicas, a su vez se nos presenta la Teoría de la Propiedad como función social, en la cual se manifiesta que la propiedad tiene una función social y que le corresponde al Estado vigilar e intervenir para el logro del bienestar y cumplir con sus fines.

---

<sup>13</sup> Cfr. LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, México, Porrúa, 2ª ed., 1976, pp. 457 y 466.

<sup>14</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 36ª ed., 2003, p. 461.

Antonio de Ibarrola expone que “El derecho de propiedad tiene una función social, que a veces podrá sobreponerse al bien individual...el Estado tiene derecho, el poder y la autoridad de sacrificar el derecho individual en bien de la sociedad”.<sup>15</sup>

También es reconocida la teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria, en la cual se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Y para finalizar la teoría que reconoce en la propiedad originaria un derecho nuevo y singular en la cual el Estado Mexicano, en su calidad de sujeto titular de derechos y obligaciones es el único a quien puede atribuírsele la propiedad de tierras y aguas y cuyo expositor es el reconocido Tena Ramírez.<sup>16</sup>

La tesis que fue el fundamento del precepto constitucional establecido en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, es la de Molina Enríquez, quien conjuntamente con otros diputados, presentó en la 61 sesión ordinaria, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, una reforma a la propuesta de Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución, al artículo 27 Constitucional.

Formalmente según la exposición de motivos del Decreto Original del artículo en estudio, se puede deducir que por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación.

A continuación se presenta una síntesis de los principales argumentos y razones que se expusieron en la Exposición de Motivos del documento de referencia:

---

<sup>15</sup> DE IBARROLA, Antonio, *Cosas y Sucesiones*, México, Porrúa, 7ª ed., 1999, p. 274.

<sup>16</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 37ª ed., 2005.

“En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz, comprendida dentro del territorio nacional...

...la población nacional y en la Revolución que concluye, cada uno de estos últimos ha levantado, para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo, por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos...

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial,...

El Rey era, ... el dueño, a título privado, de los bienes y aguas, ... dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, ...

Por virtud de la Independencia, ... la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, si no de derecho, sí de hecho, regidos por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, ...

Al anunciarse la Revolución, los grandes propietarios habían llegado ya a ser omnipotentes: algunos años más de dictadura, habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes...

La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, ... Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado...<sup>17</sup>

En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el

---

<sup>17</sup> Cfr. ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1984, pp. 144-153.

dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares, durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.

Al respecto nos manifiesta otro de los constituyentes de Querétaro y de los principales redactores de nuestro artículo en estudio, Pastor Rouaix en su texto “Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917”, que “si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala...nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que firma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares”.<sup>18</sup>

Sin embargo una vez estudiadas las distintas tesis sobre el origen o génesis de la propiedad originaria y su significado se puede argumentar que la tesis vigente es una suma de todas, es decir el Estado como entidad con jurisdicción y competencia sujeto de derechos y obligaciones, el Estado como benefactor social, el Estado como conductor y con jurisdicción para legislar y el Estado como titular derivado de un fin supremo único.

## **1.6. ESPACIO AÉREO**

---

<sup>18</sup> ROUAIX, Pastor, *op. cit.*, p. 143.

El espacio es definido por el Diccionario de la Lengua Española como el “Continente de todos los objetos sensibles que existen”, “capacidad de terreno sitio o lugar”, “distancia entre dos cuerpos o sucesos”.<sup>19</sup>

Pero que es el espacio aéreo, según la definición que nos brinda el Diccionario Jurídico Mexicano es “El espacio aéreo superestante al territorio de un Estado, es el espacio que rodea directamente al globo terráqueo, espacio que está lleno, más o menos, del elemento aire”.<sup>20</sup>

Si el anterior es su género próximo entonces digamos que su diferencia específica es lo que resulte ser el espacio exterior, siendo éste “se usan como sinónimos de espacio exterior, espacio cósmico, espacio atmosférico, espacio ultraterrestre, donde acaba el espacio aéreo, cualquiera que sea el límite que se fije, ahí comienza el espacio exterior”.<sup>21</sup>

De ambas definiciones encontramos la carencia de una esencia para continuar utilizando términos aristotélicos y es que justamente ninguna de las dos nos ofrece una explicación de que es el espacio, proceden simplemente a señalar en donde se encuentra, lo cual se hace a su vez con indeterminación ya que no nos es posible de identificar en donde comienza, lo cual podríamos subsanar argumentando que comienza donde acaba la tierra, sin embargo tampoco podemos quedar conformes con decir que se extiende hasta el infinito, ante lo cual se busca acotar con los términos de espacio cósmico, ultraterrestre, como límite a éste, etc; sin embargo, no se presenta ningún parámetro para distinguir su inicio, el cual podría ser determinado por los niveles de oxígeno o donde ya no se presente la fuerza de gravedad. El problema es que estos ejemplos que se citan también son muy graduales y ante el avance tecnológico las naciones se muestran muy renuentes a comprometerse a ceder una parte del espacio que posteriormente puede resultar estratégica.

---

<sup>19</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 459.

<sup>20</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 1310.

<sup>21</sup> *Ibid.* pp. 1310 y 1311.

El artículo 27 de nuestra Constitución vigente señala como bien de dominio directo de la nación: ...El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional. A su vez el artículo 42 del mismo ordenamiento señala que el territorio nacional comprende: ...El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Entre las teorías que cuestionan sobre la naturaleza o dominio del espacio, que se encuentra sobre el territorio de las naciones, se resumen en las siguientes:

La primera es la tesis que admite la completa libertad del espacio: Las teorías de la libertad que precedieron a las teorías de soberanía de los Estados sobre el espacio aéreo son: la libertad absoluta y la libertad limitada.

La teoría de la libertad absoluta tiene su fundamento en el principio romano de que el aire es una *res communis*, es decir, que por naturaleza pertenece a todos, por lo que puede ser utilizado y disfrutado por todos; esta teoría fue creada y defendida por Fouchille en 1901, quien considera que el aire por su inmensidad y fluidez, no podrá ser objeto de expropiación y mucho menos de explotación, ya que esta última supone apropiación o posesión material.

La segunda teoría relativa a la libertad limitada admite ciertas restricciones, a favor del reconocimiento del principio de conservación de los derechos del Estado adyacente. En esta tesis prevalece la posición de que el Estado carece de derecho alguno sobre el espacio aéreo, que el único que tiene derechos es el propietario o poseedor del predio; sin embargo, en esta tesis se sostiene que el Estado tiene el derecho de prevenir el espionaje, el de introducción de medidas estratégicas, protección de las reglas aduaneras y el de salvaguardar otros intereses territoriales. En un principio admitió una altura de 1,500 metros, bajo la cual se prohibía cualquier tráfico aéreo.

Luego esta altura la fijó en 500 metros, habida cuenta de no poder tomar como base el alcance de las máquinas fotográficas, por cuanto el progreso de éstas hubiese extendido en tal forma la zona reservada que todo intento de circulación hubiese quedado anulado. Posteriormente, esta altura la redujo a 330 metros tomando como base la altura de los edificios más altos.

Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo señala que “La crítica principal que se ha hecho a las teorías de la libertad absoluta y limitada, radica en que los sostenedores de las mismas indican que la imposibilidad de una soberanía en el espacio aéreo resulta de la imposibilidad de su limitación, pues afirman que los Estados no tienen autoridad en el aire porque no se le puede encerrar dentro de las fronteras; es como imaginar que se tratara de poner un cerco en el aire. Sin embargo, considero que este razonamiento está muy cerca de confundir el espacio con el aire, en la tierra hay muchas zonas donde la limitación entre un país y otro es meramente política y no geográfica o delimitada por el hombre materialmente más sí políticamente.

Al respecto, se puede decir que estas teorías tuvieron su auge, ya que garantizaban el progreso de la técnica aviatoria, pero los hechos que hoy se viven, hacen pensar que el Estado debe ejercer soberanía sobre su territorio, toda vez que se podría concebir un Estado por ejemplo sin mar, y existen; pero nunca un país sin espacio aéreo. Además que en épocas recientes se han fijado internacionalmente los límites de la soberanía del Estado sobre el mar territorial y en éste no existen muchas veces convencionales, no determinables por signos materiales; en tal caso tampoco sería necesario marcar los límites del espacio aéreo con esta clase de mecanismos”.<sup>22</sup>

La tercera teoría es aquella que divide el espacio aéreo en dos posiciones: Esta ha sido una teoría doctrinaria intermedia de las posiciones anteriormente señaladas, la cual aunque no ha sido totalmente aceptada, sí ha

---

<sup>22</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 17ª ed., 1996, pp. 150 y 151.

sido tomada en su fundamento básico durante las convenciones internacionales y en las legislaciones nacionales para el espacio aéreo y para el espacio exterior, por lo que ha tenido una gran aceptación, además de ser una base de discusión para el tema.

Esta teoría puede ser explicada en la forma siguiente: El espacio aéreo se divide en zonas superpuestas que presentan caracteres jurídicos diferentes entre sí.

A una cierta zona que linda con la superficie terrestre y se encuentra sometida a la soberanía de un Estado, le sigue a una altura determinada otra zona análoga a la de alta mar y que escapa la potestad de aquél. Cabe mencionar que esta teoría no ha sido totalmente aceptada, toda vez que como se ha comentado, el espacio aéreo continúa aún indefinido sin que exista hasta el momento acuerdo entre técnicos y juristas sobre el criterio que habrá de delimitarlo con respecto al espacio exterior.

Y por último la tesis del dominio absoluto del Estado sobre el espacio aéreo que cubre su territorio: Las teorías fundadas en la soberanía han sido clasificadas en dos apartados en teoría de la soberanía absoluta y de la soberanía limitada. En la primera de ellas se sostiene que los Estados tienen soberanía total, absoluta sobre su espacio aéreo territorial; sus derechos excluyen todo vuelo extranjero y derecho de imponer jurisdicción sobre el espacio aéreo.

Esta teoría alcanza su máximo esplendor cuando se adopta en el Convenio de París de 1919, en esta convención internacional se reconocían los derechos limitados al pasaje inocente (es decir el no militar) de los aviones de los Estados contratantes, aunque en la práctica muchos Estados insistían en la necesidad de un consentimiento expreso a priori para permitir la entrada a dichos aviones. En este Convenio que reconoce la soberanía absoluta y que sienta sus principios fundamentales, se hace referencia a los vocablos espacio atmosférico y espacio aéreo que no son equivalentes y el Convenio no precisa hasta qué altura se podrá ejercer la soberanía, ello ha dado lugar a muy diversas opiniones, pues mientras algunos aseguran que ésta debe llegar hasta

las estrellas, partiendo del centro de la Tierra y pasando por las fronteras físicas de cada Estado hasta el infinito; otros pretenden dividir por zonas el espacio, o sea, en una zona de soberanía territorial hasta 180 kilómetros de altura, en otra de co-soberanía de todos los Estados hasta donde termina la atmósfera y en una final, de libertad absoluta que empiece donde acaban los límites de esta última.

“Sólo a partir de la Primera Guerra Mundial existió la necesidad de regular esta zona. La guerra puso de manifiesto la necesidad de que el Estado afirmase su soberanía territorial sobre esa porción, para fines de defensa y de control”.<sup>23</sup>

Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo señala que “Podemos percatarnos que la gran dificultad de esta teoría es la delimitación del poder de la soberanía por una parte, por la otra, nos encontramos en qué espacio debe éste ejercer; nuevamente nos topamos con que los juristas se empeñan por establecer los límites hasta los cuales tal soberanía podrá ejercerse por los Estados.

Es conveniente señalar que aunque esta teoría se funda en un concepto de indudable valor científico; debemos reflexionar que ningún derecho puede ser absoluto. Los Estados como los individuos no están aislados, sino integrados a una comunidad, las normas que los rijan no pueden ser de tal manera que impidan las relaciones con otros Estados, sino debe buscarse un punto medio, un consenso de las normas que permitan fortalecer las relaciones entre los Estados sin perjudicarse entre ellos”.<sup>24</sup>

¿Qué ha sucedido en la práctica?: Conforme a una investigación realizada, respecto a los vuelos comerciales, y derivado de la saturación del espacio con vuelos de esta naturaleza, los países han negociado unos con otros, y en la mayoría de los casos con reciprocidad, derechos de vuelo de sus aerolíneas sobre sus territorios, los cuales son monitoreados de manera

---

<sup>23</sup> SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 23ª ed., 2002, p. 195.

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, pp. 150 y 151.

sofisticada a través de la información de las torres de control y redes de radar a nivel mundial, más por seguridad de que no se vaya a dar una colisión entre aeronaves que por cuestiones de soberanía; hoy en día es muy fácil rastrear una aeronave en ruta que no tiene identificado un origen y destino y en la práctica más que ser considerada como una intromisión de la soberanía es rastreada por cuestiones de crimen organizado.

Ahora con respecto a la situación de espionaje y sobrevuelos de reconocimiento y demás, la tecnología ha desarrollado aviones que vuelan más alto de lo que es detectable o de lo que es posible de ser derribados por las armas que se poseen. La nueva generación de aviones militares tendrán la capacidad de salir de nuestra atmósfera, quizá en la actualidad la verdadera frontera de la soberanía, es hasta donde se puede defender por el Estado titular.

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las corrientes mencionadas, el espacio es parte del territorio de México, con sujeción al límite y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

Es importante hacer mención, que el texto del artículo 42 Constitucional, tuvo su origen en la Iniciativa de Reforma presentada por el Ejecutivo en 1959, al Congreso de la Unión, que propuso la adición de la fracción VI, del artículo de referencia, indicando que el territorio nacional comprende el espacio aéreo nacional.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, el 15 de octubre de 1959, se dio cuenta, con el dictamen de la primera comisión de Puntos Constitucionales, que: "...El territorio nacional, indivisible por su naturaleza, debe comprender no sólo el espacio aéreo sino todo el espacio situado sobre el mismo Territorio Nacional, tanto terrestre como acuático, sin limitaciones de ningún orden; en particular por lo que se refiere a contenido y altura, con

excepción de las establecidas por el derecho internacional en los tratados concertados o que en el futuro pueden concertarse por México...”<sup>25</sup>

Como antecedentes de la legislación positiva mexicana podemos señalar, las Leyes de Aeronáutica Civil de 1939; la de Vías Generales de Comunicación, y la General de Bienes Nacionales, las cuales en su texto hacen mención del espacio aéreo; sin embargo, la Ley de Vías Generales de Comunicación vigente establece en su artículo 306, que el espacio situado sobre el territorio mexicano está sujeto a la soberanía nacional, sin precisar que se trate del espacio aéreo, sino simplemente del espacio que cubre el territorio nacional.

## 1.7. TRATADOS INTERNACIONALES

La Ley Federal de Telecomunicaciones vigente señala en sus artículos segundo y cuarto que “para los efectos de esta ley, son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico (espacio aéreo)...”. “En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país”.

Cabe señalar que a pesar de que aún no existe un criterio claro y único para determinar la extensión que deberá abarcar el espacio situado sobre el territorio nacional, así como tampoco se hayan establecido expresamente sus modalidades, esto no excluye que éste sea una parte integrante del Patrimonio del Estado y que el Estado pueda ejercer su soberanía sobre el mismo.

Lo cual nos lleva a la conclusión que si el Derecho Internacional no ha llegado al consenso de establecer los límites y modalidades del espacio aéreo, éste no deja por esta causa, de formar parte del Patrimonio del Estado, aunque en los términos de la Constitución se establezca que tendrá las dimensiones que se acuerde por el Derecho Internacional.

---

<sup>25</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pp. 253 y 254.

En la actualidad se ha reconocido que el espectro radioeléctrico es un recurso natural, patrimonio de toda la humanidad, al cual los países tienen derecho a un acceso equitativo para satisfacer sus requerimientos de comunicaciones.

Burgoa en su libro titulado *Derecho Constitucional Mexicano* indica que “El espacio situado sobre el territorio nacional...con la extensión y modalidades que establezcan el propio derecho internacional”. Claramente se advierte de las disposiciones transcritas en lo concerniente a la extensión y a otras modalidades del mar territorial y del espacio aéreo, nuestra Constitución, es decir el derecho interno fundamental de México, se remite a las normas jurídicas internacionales establecidas principalmente en los tratados o convenciones de este tipo y cuyo estudio rebasaría el contenido de la presente obra.<sup>26</sup>

A diferencia de Burgoa se considera elemental el estudio de dicha regulación, que según el último criterio en una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, la cual señala en su parte conducente a esta investigación que:

“Existe unanimidad respecto de que *la Constitución Federal es la norma fundamental...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;...”*<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 13ª ed., 1991, p. 167.

<sup>27</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo X. Tesis P. LXXVII/99, “Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”, p. 46.

El jurista José Ramón Cossío antes de ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expreso su opinión al respecto de esta tesis, señalando que esta es inconstitucional, debido a que si bien es cierto que los tratados, desde el punto de vista del derecho internacional, sí vinculan al Estado mexicano en su conjunto, tal consideración no es válida en modo alguno para determinar la jerarquía de los tratados internacionales. Asimismo, que lo que en la resolución se presenta es una confusión entre estos dos aspectos, pues el hecho de que un Estado haya asumido un compromiso internacional con otros Estados, nada tiene que ver con la jerarquía normativa de ese tratado al interior de un orden jurídico, en tanto esa relación de supra-subordinación sólo corresponde determinarla al orden jurídico de que se trate, que el Jefe de Estado apruebe un tratado no indica nada acerca de la jerarquía del mismo al interior de un orden jurídico, sencillamente porque frente a lo único que se está es ante la delegación que se hace desde el orden jurídico internacional, para que sea en los órdenes jurídicos nacionales donde se determinen las autoridades competentes para la celebración de los tratados.

Este tema resulta de primera necesidad que sea resuelto por nuestro máximo tribunal, sin embargo según mi criterio el margen de decisión que tenemos como Nación o gobierno es muy pequeño derivado de que según la normatividad internacional opera el principio de *Pacta Sunt Servanda*, es decir, los tratados se cumplen o se hicieron para cumplirse, a su vez ha sido determinado por este mismo derecho que el derecho interno no puede ser utilizado o aducido como excusa para no cumplir con lo estipulado por un Tratado Internacional, la salida que se presenta es que el mismo puede ser denunciado, previo cumplimiento, cuando se manifieste que el mismo se encuentra en oposición a una norma fundamental del Estado contratante, habría en dado caso que determinar si más allá de nuestra Constitución existen normas fundamentales, la cual nos puede llevar a determinar que todo el ordenamiento jurídico acorde con la Constitución es norma fundamental y entonces en donde queda la jerarquía de los tratados?, amén de que nos pueden hacer cumplir por la fuerza, que en mi concepto es la última instancia del derecho internacional, la continuación de la política a través de otros medios.

“Durante las primeras discusiones sobre la condición del espacio aéreo, a principios de este siglo, hubo intentos de resolver los problemas por analogía con el derecho marítimo. Algunos teóricos, como Nys, sostenían que el espacio aéreo debería ser libre, con independencia de su relación con el territorio del Estado. Fauchille aplicó la analogía del derecho marítimo aún más directamente, dividiendo el espacio aéreo en tres zonas, pero reconociendo a la vez, el derecho del Estado de prohibir los vuelos a través de regiones determinadas del espacio aéreo, y sobre o alrededor de zonas o posiciones de su defensa.

Sin embargo, prevaleció una tercera teoría, basada en el principio de la plena soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo (Von Liszt, Spaight y otros). Esto era conforme a la práctica de los Estados, que ya en aquella época regulaban –por reglas internas- los vuelos sobre su territorio”.<sup>28</sup>

El primer acuerdo sobre navegación aérea fue celebrado en 1913 entre Francia y Alemania, en el cual ambos Estados se reconocían soberanía sobre su espacio aéreo.

Desde aquella época se han celebrado múltiples tratados internacionales plurilaterales entre los que destacan:

1.- La Convención Internacional Sobre Navegación Aérea, celebrada en París el 13 de octubre de 1919, la cual en su artículo primero establece que “Las altas partes contratantes reconocen que cada potencia tiene la soberanía plena y exclusiva sobre el espacio atmosférico que está encima de su territorio.

Para los efectos de este convenio, se entenderá que el territorio de un Estado comprende el territorio nacional metropolitano y colonial juntamente con las aguas territoriales adyacentes a dicho territorio”.

---

<sup>28</sup> SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1993, p. 342.

2.- La Convención sobre Aviación Comercial, celebrada en La Habana el 15 de febrero de 1928, en el artículo primero los signatarios declaran que “Las Altas Partes contratantes reconocen que cada Estado tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio y a sus aguas territoriales”.

3.- Por último, la Convención de Aviación Civil Internacional, celebrada en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1946, en ella los países proclaman en su artículo VIII, denominado *Vuelos sobre el Territorio de Estados Miembros*, Sección I, que “Los Estados miembros reconocen que cada Estado tiene soberanía exclusiva y absoluta sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio.

Y que “Para los fines de este Convenio, se considerarán como territorio de un Estado la extensión terrestre y las aguas territoriales adyacentes a ella, que estén bajo la soberanía, jurisdicción, protección o mandato de dicho Estado”.<sup>29</sup>

Según Miguel Acosta Romero la atmósfera entendida como el espacio aéreo, ya que la describe como la que envuelve al planeta, se encuentra dividida en cinco etapas, siendo estas: Tropósfera, Estratósfera, Mesósfera, Ionósfera y Exósfera. Sin embargo esta clasificación no es la única y la altura que cada una comprende también no se encuentra delimitada.

Es por ello que en la actualidad por ejemplo la NASA da el estatus de astronauta a cualquiera que alcance la altura de 50 millas, mientras que las agencias Europeas dan el mismo reconocimiento a quien alcanza la altura de 100 kilómetros (aproximadamente 64 millas). La principal problemática en no determinar un concepto del espacio aéreo, es la delimitación de éste con el espacio ultraterrestre.

---

<sup>29</sup> *Convención de Aviación Civil Internacional*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1946.

“En los primeros tiempos en que el espacio aéreo fue observado por el hombre como posible objeto de apropiación, se habla que en el siglo XIII Accesorio dictó una glosa: *Cujus est solum ejes debetesse usque ad coelum*, la cual pasó como principio general del derecho y se interpretó que en Roma la propiedad se extendía sin límites hacia arriba y hacia abajo *usque ad coelum et usque ad inferni*”.<sup>30</sup>

Posteriormente esto es retomado por los franceses y en el artículo 552 del Código Civil Francés se establecían: “La propiedad del suelo lleva consigo la propiedad que hay encima y debajo”. Este principio fue repetido en otras legislaciones, tales como el Código Civil Español, el Holandés y el Italiano de 1865.

Al inventar el hombre los aparatos aéreos, ante la necesidad de utilizar el espacio en las actividades aeronáuticas, el concepto de dominio del espacio aéreo por el propietario hubo de sufrir un gran cambio, las legislaciones modernas comenzaron a modificar el término *ad infinitud* por la limitación de la naturaleza de las cosas.

De lo anterior se puede concluir que la primera lucha que enfrentó el Estado con respecto a este tema en el ámbito internacional fue el que se le reconociera a cada Estado su soberanía sobre el espacio aéreo sobre su territorio.

La segunda fue con respecto a su régimen interior de propiedad privada, ya que fue necesario limitar los derechos que confería esta modalidad a los individuos. Y por último el de fijar los límites del ámbito espacial de validez del *imperium* del Estado, este punto aún sin resolver y sobre la cual ya brindé mi opinión la cual aplica en la práctica de la capacidad de defensa de un Estado, misma que no nos acerca ni un paso a una definición o acuerdo jurídico sobre la materia.

---

<sup>30</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, México, Porrúa, 2ª ed., 1998, p. 244.

## 1.8. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS

Las crisis se presentan cuando la estructura de un sistema permite menos posibilidades para resolver los problemas, de los que son necesarios para que el sistema continúe integrado.

En las sociedades liberales-capitalistas, las crisis eran, al igual que hoy, recurrentes, debido a problemas de conducción temporales no resueltos, que el proceso de crecimiento económico produce en intervalos más o menos cíclicos, esto conducía a un enfrentamiento de clases que ponía en peligro la estabilidad social.

En las formas de capitalismo avanzado el Estado legitima las estructuras políticas económicas y sociales buscando amortiguar las crisis a través de su intervención directa e indirecta en los procesos económicos. Evitando los choques de clases y redistribuyendo recursos para solventar las necesidades colectivas. Lo anterior con fundamento en la explicación que Habermas nos brinda sobre la materia.<sup>31</sup>

Así en la fracción II, del inciso a) del artículo 3 Constitucional encontramos que:

“Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo;...”

El artículo 25 del mismo ordenamiento señala que:

“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

---

<sup>31</sup> HABERMAS, Jürgen, *Legitimation Crisis, traducción personal USA*, Beacon Press, 1975, pp. 39-47.

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.

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.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo...

Esta economía mixta de mercado que impone nuestra Constitución, pretende atemperar los abusos de un régimen de competencia libre y brindar mayor estabilidad política, económica y social, la forma de intervención del Estado es muy variada y abarca desde acuerdos de libre comercio con otras naciones hasta compras gubernamentales de productos y servicios.

El artículo 28 Constitucional establece que:

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios...

...

No Constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta

Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación. ...

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

...

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”.

En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los principios establecidos con el artículo 25 del mismo ordenamiento, se establecen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no se sujetarán a concesión y con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. Fundamentando la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz conducción, en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

Con fundamento en los artículos antes citados encontramos que el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM define a las áreas estratégicas como “El conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios– que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 209.

Y las áreas prioritarias como “El conjunto de actividades económicas – producción y distribución de bienes y servicios– que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional”.<sup>33</sup>

Durante el Gobierno del ex presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de noviembre de 1983, una reforma al artículo 28 de la Constitución Política, mediante la cual se agregaban a las funciones que el Estado ejercía, de manera exclusiva, en áreas estratégicas: la comunicación por vía satélite y se facultaba al Estado para crear organismos y empresas que requirieran el eficaz manejo de ésta área estratégica.

Fundamentalmente esta fue la respuesta que el Estado brindó ante la problemática de que existían dos empresas en nuestro país que se encontraban proporcionando servicios de telecomunicaciones y sin embargo entre ellos no se ponían de acuerdo y no se daba interconexión de las redes, a su vez el Estado consideró que se necesitaba su intervención a fin de llevar más rápido este servicio a las comunidades apartadas de nuestro país, para lo cual expropió las empresas, las fusionó en una, e invirtió miles de millones en ampliar la red para prestar servicio básico de telefonía a millones de mexicanos, sin embargo cuando llegó a cierto nivel de cobertura y en consonancia con las nuevas políticas públicas que se estaban implementando se consideró que el Estado ya no debería continuar siendo responsable de la prestación de este servicio.

El 2 de marzo de 1995, se promulgó la reforma al párrafo cuarto del artículo de referencia, en materia de comunicación vía satélite, con lo cual queda preparado el terreno para la expedición de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 210.

De lo destacado de la reforma fue el expreso señalamiento de que tal área pasaba de ser considerada estratégica a prioritaria, y que las vías generales de comunicación asociadas a la actividad serían consideradas de dominio público y, por tanto, inalienables. Se previó, entonces, la posibilidad de concesionar su explotación comercial pero, nunca, el traslado de dominio de las mismas.

Lo anterior tiene su fundamento en la iniciativa para reformar el citado artículo 28 Constitucional y permitir la inversión privada en ferrocarriles y en comunicación vía satélite, ya que hasta ese momento, enero de 1995, ambas aéreas se consideraban estratégicas y su prestación como servicio público estaba reservada al Estado mexicano. Sin embargo, las condiciones prevalecientes en la frágil economía nacional y, desde luego, el hecho de que se contaba con la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas y en los gobiernos estatales, permitió toda la serie de reformas constitucionales tendientes a concretar el cambio estructural iniciado a finales de los ochentas.

Los objetivos de la apertura fueron claros, el sector telecomunicaciones cobraba cada vez mayor relevancia a nivel mundial y, en el caso de México, inserto ya en un mercado norteamericano de libre comercio y en pleno auge de modernización, la entrada de nuevos prestadores de servicios con el consecuente impulso a la modernidad tecnológica, mejor calidad y tarifas al público, se convertía en un auténtico deber del Estado que, afortunadamente, pudo ponerse en marcha.

La forma en que se llevó a cabo el proceso de privatización ha sido materia de debate, y a manera de conclusión del presente capítulo me permito manifestar que considero apegado a derecho el hecho de que para la prestación de estos servicios se requiera a los interesados de una concesión. Lo anterior derivado de tres necesidades, la primera porque utilizan y lucran con el espectro radioeléctrico que es un bien del dominio de la Nación y por ende de todos los mexicanos, segundo porque el Estado/Gobierno debe recibir una contraprestación, es decir, en algo nos tenemos que beneficiar los mexicanos de esta explotación de este bien y aquí se presentan dos

posibilidades o se hace un pago inicial o se los requiere de un porcentaje de las utilidades y por último porque el Estado derivado de la importancia de la prestación de estos servicios los cuales resultan hoy en día estratégicos, es decir prioritarios utilizando el léxico de nuestra Constitución, debe supervisar el cumplimiento de ciertas condiciones de compromisos sociales y así como de calidad y eficiencia, concepto este último relacionado con la interconexión en beneficio de los usuarios.

Quizá hubiera sido más prudente concesionar la empresa y que el Estado se quedara con la red, misma que podría cobrar una tarifa de interconexión a todos los usuarios es decir a las empresas que la utilizarán permitiendo una verdadera competencia y estableciendo las bases para una política de Estado sin precedentes para desarrollar este sector.

## **CAPÍTULO 2. DESARROLLO Y REGULACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN MÉXICO.**

### **2.1. PREÁMBULO**

Por mandato de los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el espacio situado sobre el territorio nacional es parte integral del territorio nacional, correspondiéndole a la Nación el dominio directo y dependiendo directamente del Gobierno de la Federación con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional. Sin embargo, este elemento constitutivo o parte del actual territorio nacional no siempre ha estado reconocido como tal y en seguimiento regulada su utilidad pública y privada.

Mediante el presente capítulo se desarrollara un minucioso estudio de la evolución constitucional que ha sido necesaria a fin de que este elemento integrante del Estado sea reconocido, poniendo especial énfasis en las consideraciones realizadas por los órganos legislativos que aprobaron las adiciones y reformas pertinentes a nuestra Carta Magna.

Posteriormente se llevará a cabo una breve presentación de algunas características de la Ley de Vías Generales de Comunicación, debido a que este ordenamiento normativo fue la primera legislación secundaria que reguló la materia de la utilización por parte de particulares del espectro radioeléctrico, resaltando el proceso para adquirir una concesión que operaba bajo este ordenamiento legal, mismo que como el lector se podrá percatar era sumamente sencillo y discrecional.

Acto seguido y como consecuencia directa de la transformación que sufrió este sector derivado de pasar de ser considerada como un área estratégica a prioritaria y la competencia de mercado que esto permitió se hizo necesario expedir la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, legislación que aún se encuentra vigente y que derogó las partes conducentes de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Reglamento de Telecomunicaciones,

mismas que hasta ese momento eran los cuerpos normativos que regulaban a la industria de las telecomunicaciones para con ello convertirse en la Ley marco del sector.

Dentro de este espacio se analizará con especial énfasis el nuevo procedimiento concesionario requerido por la Ley para aquellos individuos que deseen aprovechar, utilizar o explotar el espectro radioeléctrico, así como para la prestación de servicios que requieran de este medio.

Para concluir con una revisión de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, misma que aún se encuentra vigente y que si bien es cierto la parte tecnológica, es decir, de infraestructura la remite a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 (LFT), este servicio requiere a su vez de una forma de uso, explotación y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, razón por la cual bajo el mismo fundamento que la LFT requiere a los interesados de un título de concesión para poder llevar a cabo esta importante actividad. A su vez derivado de la convergencia tecnológica cada vez es más cuestionada la necesidad de que dos distintos cuerpos normativos regulen a esta industria y en distintas latitudes, ya se comenzó a regular como un servicio más de las telecomunicaciones, cuestión que será explorada en el siguiente capítulo, limitándose el presente a estudiar el procedimiento concesionario que esta normatividad establece, lo que hará evidente al lector la problemática denominada de la doble ventanilla derivada de la falta de homologación de criterios y procedimientos legales.

## **2.2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN.**

En la Constitución de 1857 se indicó que el territorio nacional comprendía el de las partes integrantes de la federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares, a su vez indicaba cuáles eran los estados integrantes de la Federación. Aún en este marco regulatorio no se definían los más tarde denominados bienes de la Nación y solo se limitaba a delimitar el

territorio nacional a través de la extensión geográfica de los estados que incorporaban la misma.

Años más tarde, en la Constitución del 5 de febrero de 1917 se estableció por virtud del artículo 27 la facultad de la Nación para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y se determinó qué bienes serían de su propiedad, denominados “de la Nación” o del dominio directo, así como también, los requisitos que tenían que cumplir tanto las personas físicas como las personas morales, para poder adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación.

En el artículo 28 del citado ordenamiento, se estableció la prohibición para constituir monopolios en los Estados Unidos Mexicanos, exceptuando la acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía, la emisión de billetes, y los privilegios que fueran concedidos a los autores y artistas para la reproducción de sus obras; así como también, a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

El ordenamiento constitucional citado es el vigente sin embargo, los artículos a los cuales se hace referencia, han sido reformados y adicionados en múltiples ocasiones, por lo cual se considera procedente analizar únicamente las modificaciones que se han llevado a cabo, conducentes a la materia de estudio de la presente investigación.

En este tenor, la primera modificación pertinente se presenta a través del *Decreto que reformó los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de 20 de enero de 1960*, por medio del cual se introduce una disposición para conferir a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; y las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores; así como también, la del espacio situado sobre el Territorio Nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

En el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Relaciones Exteriores, el 5 de octubre de 1959, a las cuales fue turnada la Iniciativa que el C. Presidente de la República sometió a la soberanía del Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Senadores, conteniendo el Proyecto de Decreto para reformar los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de nuestra ley fundamental, se establecen los fundamentos jurídicos que fueron valorados para llevar a cabo modificaciones, transcribiéndose a continuación el siguiente:

“La necesidad de incorporar al dominio directo de la Nación todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, proviene de las transformaciones que ha sufrido el Derecho del Mar, con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, sobre todo, por el descubrimiento de hidrocarburos y otros minerales existentes en dicha plataforma, y tomando en cuenta los avances técnicos que han permitido la explotación de dichos recursos; asimismo, de la comprobación técnica de que la plataforma sumergida es la continuación física y geológica del territorio que emerge de las aguas...”<sup>34</sup>

Cabe hacer mención que en el *Decreto que Reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 enero de 1960*, a su vez fue incluida en la fracción VI, del artículo 42 Constitucional, la disposición en la que se incorpora como parte del Territorio Nacional, el espacio situado sobre este mismo, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

Por lo anterior, es importante hacer mención al Dictamen de este Proyecto de Decreto al cual se hizo referencia anteriormente, transcribiéndose

---

<sup>34</sup> *Dictamen del Proyecto de Decreto para Reformar los párrafos 4º y 5º del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de nuestra Ley Fundamental, emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 5 de octubre de 1959.*

la parte conducente del argumento para reformar el artículo 42 Constitucional e introducir como parte del territorio nacional al espacio.

“...La declaración de que los recursos naturales a que antes se hace alusión, forman parte de la propiedad de la Nación y están sometidos a su dominio directo, implica también su incorporación al ámbito espacial en que el Estado Mexicano ejerce soberanía. Por eso mismo, se impone la reforma al artículo 42 de nuestra Constitución, que es el que determina cuáles zonas espaciales, terrestres, marítimas, submarinas y aéreas, quedan bajo su soberanía.

Debe considerarse que la soberanía se ejercerá sobre los nuevos espacios incorporados, como son la plataforma continental y los zócalos de las islas, las aguas territoriales y el espacio aéreo, está limitada por los principios del Derecho Internacional vigentes, puesto que sobre dichos espacios el Estado Mexicano no había declarado con anterioridad su soberanía, ni ésta la había sido reconocida por el concierto internacional.

La limitación de la soberanía proviene de las convenciones, tratados y normas positivas del Derecho Internacional vigente, que establecen principios, como el de la libre navegación fuera del mar territorial y del uso pacífico y legal para semejantes fines del espacio aéreo...”<sup>35</sup>

Por otra parte, con relación a las modificaciones efectuadas al artículo 28 Constitucional, se puede decir que en la Constitución de 1857, en el primer párrafo del artículo de referencia, se exceptuaba de la prohibición de constituir monopolios, a la acuñación de moneda, correos y privilegios, que por tiempo limitado, concediera la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora; y en la Constitución de 1917, en el cuarto párrafo, se establecía esta misma excepción, incluyéndose a los telégrafos, radiotelegrafía, la emisión de billetes por medio de un banco que controlara el Gobierno Federal, y los privilegios que por determinado tiempo se concedieran a los autores y artistas

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*

para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgaran a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En el *Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983*, fue adicionada la disposición de que no constituirán monopolios la comunicación vía satélite; el petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En el sexto, noveno y décimo primer párrafos, fueron adicionadas disposiciones relacionadas con la protección al Estado, por medio de las cuales se establece que contará con los organismos y empresas que requiera, para el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario. Asimismo, se le faculta para que en casos de interés general pueda concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan; y también para otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

Es importante hacer referencia a este Decreto debido a que en el cuarto párrafo del citado ordenamiento, fue adicionada por primera vez, la disposición relacionada con el que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto, entre las cuales fue incluida la comunicación vía satélite.

Lo anterior, queda fundamentado en el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social, el 29 de diciembre de 1982, a las cuales le fue turnada la Minuta Proyecto de Decreto aprobado por la Colegisladora, que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones

XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que:

“...El Estado tiene, como representante nacional, síntesis de mayorías y minorías y coordinador del pluralismo, el cometido de garantizar la soberanía económica de la nación. A ello obedece la definición de las actividades estratégicas, que quedan a cargo exclusivo del Estado y que no constituyen por ello monopolios, lo cual significa una ratificación de lo que originariamente la Nación destinó al cuidado de su órgano estatal...

En el mismo precepto se da cauce a la creación por el Estado, de organismos y empresas que requiera para la eficaz explotación de las actividades estratégicas, e introduce las de carácter prioritario en las que permite el acceso de los sectores social y privado. Se previene, asimismo, el régimen de concesiones de servicios públicos y su condicionamiento a la legalidad específica y también el de subsidio a las actividades prioritarias”.<sup>36</sup>

Por otro lado, en el *Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1993*, se reformó el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos sexto o décimo para pasar a ser octavo a duodécimo y se adicionaron los párrafos sexto y séptimo del propio artículo.

De conformidad con lo dispuesto en la reforma efectuada al cuarto párrafo, mediante el Decreto de referencia, se consideraba tanto a la comunicación vía satélite como a los ferrocarriles como áreas estratégicas, en las cuales el Estado ejercía sus funciones. Sin embargo, es importante hacer mención de que en el *Decreto por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

---

<sup>36</sup> *Dictamen emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social*, publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 29 de diciembre de 1982.

*publicado en el Diario Oficial del 2 de marzo de 1995*, esta disposición fue modificada, al establecer que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en las cuales el Estado ejercerá su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación.

Asimismo, se adiciona la disposición relacionada con la facultad del Estado, para otorgar concesiones o permisos, en dichos actos administrativos deberá mantener o establecer el dominio de las respectivas vías de comunicación, de acuerdo con las leyes de la materia.

La reforma del 2 de marzo de 1995, se llevó a cabo para permitir la inversión privada en comunicación vía satélite, ya que antes de que se llevara a cabo dicha reforma, esta área se consideraba estratégica y su prestación como servicio público estaba reservada al Estado Mexicano. Con lo cual queda preparado el terreno para la explotación de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones.

De lo destacado de la reforma fue el expreso señalamiento de que tal área pasaba de ser considerada estratégica a prioritaria, y que las vías generales de comunicación asociadas a la actividad serían consideradas de dominio público y, por tanto, inalienables. Se previó, entonces, la posibilidad de concesionar su explotación comercial pero, nunca, el traslado de dominio de las mismas.

Por otro lado, es importante hacer mención que actualmente la regulación Constitucional aplicable del sector de las telecomunicaciones, se encuentra establecida en el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en el se establece que a la Nación le corresponde el dominio directo del espacio situado sobre el Territorio Nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Asimismo, en el cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, en el cual se señala como área prioritaria para el desarrollo nacional, la comunicación vía satélite. En este ordenamiento, se le otorga al Estado la obligación de

mantener o establecer el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

A su vez en el párrafo VI del artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que forma parte del territorio nacional, el espacio situado sobre el mismo, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Finalmente en el artículo 48 Constitucional se señala que el espacio situado sobre el territorio nacional, se sujetarán al dominio directo del Gobierno de la Federación.

### **2.2.1. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN**

La Ley de Vías Generales de Comunicación fue publicada el 19 de febrero de 1940, misma que abroga la del 29 de agosto de 1932, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre del mismo año, que a su vez abrogó la del 29 de agosto de 1931.

En el artículo 3 de esta Ley se señalaba que las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operaran en ellas quedaban sujetos únicamente a los poderes federales y el Ejecutivo ejercitaría sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien en forma expresa en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le daban facultades a esta Secretaría para llevar a cabo actividades en cuanto al espacio aéreo.

Por su parte el artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones (LVGC) señalaba que “La prestación de los servicios públicos de telégrafos, radiotelégrafos y de correos, quedaba reservada exclusivamente al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados que se establezcan para dicho fin.

También quedaban reservadas en forma exclusiva al Gobierno Federal, el establecimiento de los sistemas federales, su operación y control, la prestación del servicio público de conducción de señales por satélite, así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicaciones vía satélite.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes establecía, de acuerdo a esa Ley y sus Reglamentos, las bases conforme a las cuales se llevaba a cabo la instalación, operación y control de estaciones terrenas”.<sup>37</sup>

Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgaban a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país.

Los interesados en obtener concesiones para construir, establecer o explotar vías generales de comunicación, así como para instalar, establecer, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones, debían presentar solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que una vez recibida se procedía a estudiar, y si el resultado de dicho estudio era favorable, se ordenaba su publicación, a costa del interesado, por dos veces con un intervalo de cinco en cinco días, en el Diario Oficial de la Federación, y en un periódico de los de mayor circulación, para que las personas que pudieran resultar afectadas presentaran objeciones en un plazo de diez días contados a partir de la última publicación.

De no haberse presentado objeciones, o las que se hubiesen presentado, no fueren de tomarse en cuenta, se podría otorgar la concesión hasta por un plazo de 50 años, con las modificaciones de carácter técnico y jurídico que se estimaban pertinentes, previo cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales que señalaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el monto de la garantía del cumplimiento de obligaciones.

---

<sup>37</sup> *Ley de Vías Generales de Comunicación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de 1932.

Cabe señalar que, las objeciones presentadas eran sometidas a la opinión de la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, órgano de consulta interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, respecto del cual se abundará en la parte del procedimiento concesionario de radiodifusión.

Es importante hacer mención, de que la apertura a la inversión privada y a la competencia en materia de telecomunicaciones inicia en México, en el sexenio del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, como parte de un profundo cambio estructural en el que se inscribió la inserción de nuestro país a los mercados comerciales internacionales, señaladamente el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; la privatización de empresas públicas; la reforma del sector financiero; la autonomía del Banco Central; la creación de la Comisión Federal de Competencia; la constitución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la conformación del Instituto Federal Electoral.

Al momento de iniciar la apertura, la Ley de Vías Generales de Comunicación era una Ley obsoleta y de poca utilidad práctica, pues difícilmente el legislador, en 1940, podía imaginar los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones que se darían en el siglo XX. Debido a ellos, poco a poco, fueron derogados capítulos enteros de esta Ley para dar paso a ordenamientos específicos y dejando vigente apenas la parte general de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en aquello que no se contrapusiere a los nuevos textos legales.

Por lo cual, se buscó una convivencia de la LVGC con la en aquél entonces nueva LFT, a través del artículo Quinto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el cual dispone que las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a su entrada en vigor, se respetarán en los términos y condiciones consignados en los propios títulos hasta su término. De tal forma que para algunos concesionarios como lo es el caso de Teléfonos de México, cuyo título de concesión fue expedido al amparo de la Ley de Vías Generales de Comunicación se tiene que aplicar armónicamente las disposiciones de

ambos ordenamientos. Es de resaltarse que dicha disposición otorgaba seguridad jurídica a las personas que realizaron inversiones en los títulos de concesión otorgados bajo la LVGC.

Cabe señalar que de las diferencias fundamentales entre la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y la Ley de Vías Generales de Comunicaciones (LVGC) se encuentra, el que la LVGC regulaba el sector de comunicaciones, transportes e infraestructura, con algunas disposiciones comunes en estas materias. Por el contrario la LFT es una ley especializada en materia de telecomunicaciones.

Las disposiciones de la LVGC se encontraban complementadas exclusivamente por el Reglamento de Telecomunicaciones, que no fueron suficientes al inicio de la apertura de la competencia y el dinamismo del sector. Sin embargo, al dar inicio a la competencia en telefonía y satélites, resultó necesario la emisión de disposiciones legales y administrativas que regularan el mercado y la prestación de los servicios.

### **2.3. LEY MARCO QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.**

Una vez reformado el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de 1995 a efecto de permitir la participación de los particulares en la comunicación vía satélite el 7 de julio de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), ordenamiento que obedecía a que el marco regulatorio en ese entonces vigente para regular el sector, la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), no respondía al dinamismo del sector ni propiciaba el establecimiento de nuevas empresas o el surgimiento y regulación de nuevos servicios.

Con la Ley Federal de Telecomunicaciones se abrió paso a una desregulación con respecto a algunas condiciones de la prestación de los servicios, se busco fomentar la competencia, eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones, lo que propicio la incorporación de nuevos prestadores de servicios así como la incorporación de nuevas tecnologías.

La LFT fue publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante Decreto de 7 de junio de 1995, el cual en su artículo décimo primero transitorio establecía que a más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituiría un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, denominado Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).

La COFETEL es creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, con las atribuciones que en dicho Decreto se le confieren, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, así como también, de que emitiera disposiciones administrativas de carácter general mediante las cuales se regulara tanto a los mercados como a la prestación de los servicios con el

dinamismo que exige que las disposiciones jurídicas sean adecuadas constantemente debido a la acelerada evolución de la industria de las telecomunicaciones.

En términos de lo establecido por la fracción V del artículo segundo de este Decreto, le corresponde a COFETEL, someter a la aprobación de la Secretaría, el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas, geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondientes.

El artículo 37 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría, expedido el 24 de octubre de 1996, establece las atribuciones conferidas a la COFETEL, entre las que se encuentran las siguientes:

Las fracciones VIII y IX disponen que la Comisión estará facultada para la expedición de convocatorias, bases de licitación y demás documentos necesarios para las licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico así como también para ocupar y explotar posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país.

El artículo 10 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) clasifica al uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en espectro de uso libre, espectro para uso oficial, espectro para usos experimentales, espectro reservado y en particular la fracción II de dicho artículo define al espectro para usos determinados como aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título correspondiente.

De conformidad con el artículo 11 de la LFT:

...Se requiere concesión de la Secretaría para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias en el Territorio Nacional.

Por otro lado, el artículo 14 de la LFT establece que:

Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán mediante licitación pública y que la Secretaría tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.

En términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la LFT, la Secretaría establecerá y publicará periódicamente, un programa sobre las bandas de frecuencias del espectro para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y cobertura geográfica, que serán materia de licitación pública.

De conformidad con el artículo 16 de la LFT, para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública a que se refiere el artículo 14 del mismo ordenamiento, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencias objeto de la concesión, la convocatoria para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.

Para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico el Ejecutivo Federal a través de la COFETEL, expedirá las bases de licitación pública, mismas que incluirán como mínimo: los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán: los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar, el Plan de Negocios, las especificaciones técnicas de los proyectos, y la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia; así como también, las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que pueden ser utilizadas; el periodo de vigencia de la concesión, y los criterios para seleccionar al ganador”.

El artículo 18 de la LFT determina que el título de concesión contendrá como mínimo el nombre y domicilio del concesionario; las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas; los programas de inversión respectivos; los servicios

que podrán prestar al concesionario; las especificaciones técnicas del proyecto; el período de vigencia; las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión y, los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.

A su vez en el citado artículo se señala que una vez otorgada la concesión, el título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federal a costa del interesado, asimismo que cuando la explotación de los servicios objeto de la concesión sobre el espectro radioeléctrico requiera de una concesión de red pública de telecomunicaciones, esta última se otorgará en el mismo acto administrativo.

Por su parte, el artículo 19 de la LFT establece que:

Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la Secretaría.

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiera cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo con la LFT y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.

El procedimiento utilizado por la COFETEL, para licitar el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, es por medio de una “Subasta Simultánea Ascendente”. En la Subasta, los diferentes participantes compiten por obtener la concesión de una o varias frecuencias.

Se llama “Simultánea” y “Ascendente” porque uno o varios participantes pueden realizar una o varias oferta(s) económica(s) sobre una o varias frecuencia(s) al mismo tiempo y “ascendente” por que siempre las ofertas económicas que realicen los participantes se incrementarán en un porcentaje determinado.

Dicho procedimiento inicia con la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación. Su finalidad es dar a conocer a los interesados la información sobre la licitación, tal como bandas de frecuencias, tipo de servicio a proveerse, cobertura, vigencia de las concesiones, fecha, lugar y costo para la adquisición de las Bases para participar en el proceso de licitación, así como aspectos de carácter general.

Posteriormente, de conformidad con la Convocatoria, se pone a disposición de los interesados las Bases de Licitación, el Formulario de Calificación (impreso y en medio magnético) y el Manual de la Subasta. Estos documentos establecen los términos y condiciones para participar; los requerimientos de información y documentación, así como la definición de las reglas conforme a las cuales se lleva a cabo el procedimiento de subasta ascendente.

Además se les hace entrega del Modelo de Carta de Crédito y del Modelo de Contrato de Fideicomiso.

A efecto de garantizar su participación en el proceso de licitación, los interesados deben establecer una Garantía de Seriedad Inicial, ya sea a través de una Carta de Crédito Irrevocable, expedida por una institución de crédito mexicana, o de un Contrato de Fideicomiso celebrado con Nacional Financiera, S.N.C., de acuerdo con los modelos proporcionados por la Comisión.

La Garantía de Seriedad Inicial y la información requerida para participar en el proceso son indispensables.

Los interesados deben realizar el pago de derechos por el estudio de la solicitud, cuyo comprobante es parte de la documentación requerida y en caso de que requieran una concesión de Red Pública de Telecomunicaciones, deben también incluir el comprobante de este pago.

Como ya se había mencionado anteriormente, en términos del inciso d, de la fracción I del artículo 16 de la LFT, los interesados deben presentar a la Comisión Federal de Competencia (COFECO) la documentación necesaria para que esta dictamine si el interesado está calificado para participar en el proceso de licitación.

La recepción de la documentación se lleva a cabo, previa cita, ante la presencia de representantes de la COFECO, de las Áreas Generales de Asuntos Jurídicos; de Planeación y Análisis Económicos, de Ingeniería y Tecnología, así como de la Dirección General de Licitaciones.

Los interesados presentan el original de la Garantía de Seriedad Inicial, así como la documentación requerida en el Formulario de Calificación en 4 carpetas:

Carpeta 1. Datos generales del interesado, representantes legales, personas facultadas para participar en la subasta, concursos de interés, monto de la garantía de seriedad y estructura accionaría (dictamen jurídico).

Carpeta 2. Capacidad financiera y administrativa, Plan de Negocios para cada región de interés: impresos y en medio magnético (dictamen económico).

Carpeta 3. Capacidad jurídica, escritura constitutiva de la sociedad, poderes notariales de representantes legales, poderes especiales de las personas facultadas para participar en la subasta; procedencia de recursos, Declaración de cumplimiento del artículo 9° de la Ley Federal de Competencia Económica y declaración de conformidad y sujeción al procedimiento (dictamen jurídico).

Carpeta 4. Capacidad técnica para la instalación, operación y explotación de una red pública de telecomunicaciones dedicada a la prestación del servicio objeto de la licitación, Especificaciones técnicas del proyecto (dictamen técnico).

Los interesados deben exhibir la opinión favorable de la COFECO para continuar con el proceso de calificación, en caso contrario, se les entrega un oficio de desechamiento.

El Pleno de la COFETEL, con base en los dictámenes jurídicos, técnicos y económicos, emite una Constancia de Participación, o en su caso, se entrega un oficio de desechamiento.

En caso de que la COFECO y la COFETEL dictaminen a favor del interesado, se le hace entrega de su Constancia de Participación, Clave de Confidencialidad y Manual del Participante. La Clave de Confidencialidad contiene las llaves de acceso al Sistema de Subastas y el Manual del Participante es el instructivo de operación del Sistema.

La Comisión pone a disposición de los participantes el Proyecto de Modelo de Título de Concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico; así como para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, con el fin de que conozcan los términos y condiciones a los que se deben apegar en caso de ganar concursos en la subasta.

Los participantes, en caso de considerarlo pertinente, entregan sus comentarios por escrito a la Comisión, quien posteriormente les hace entrega de los Modelos Definitivos de Título de Concesión.

Se expone el procedimiento y las reglas de una Subasta Simultánea Ascendente. Se da una explicación de las funciones del Programa de Cómputo.

Para las sesiones de práctica, se lleva al cabo la simulación de una subasta representativa de la licitación utilizando el sistema de cómputo real.

Su objetivo es aclarar las dudas de los participantes sobre las Bases de Licitación y los Modelos de Títulos de Concesión. Los participantes presentan sus preguntas por escrito dos días antes de la fecha prevista.

La sesión queda registrada en una videograbación, y se pone a disposición de los interesados para su consulta.

Durante todo el proceso de la Subasta, se cuenta con:

\*Un representante de la Contraloría Interna de la Comisión, que vigila que el procedimiento se apegue a lo establecido en los manuales;

\*Un Fedatario Público que avala las operaciones de los participantes durante la subasta;

\*Personal de la Dirección General de Licitaciones, para brindar atención a los participantes; y asesorarlos en cualquier asunto concerniente al sistema de cómputo.

El Pleno de la Comisión emite el fallo a favor de los participantes ganadores de cada concurso, mismo que es notificado de manera individual, a cada uno de ellos. Se les presenta el detalle de los concursos obtenidos por cada participante.

En el momento de la entrega del fallo, los participantes ganadores, deben manifestar por escrito, bajo protesta de decir verdad, el no haber llevado a cabo comportamiento colusivo y no tener conocimiento de comportamiento colusivo de algún otro participante durante la subasta.

Se liberan las Garantías de Seriedad a los participantes que no resulten ganadores y que no hayan cometido falta alguna durante el proceso de subasta. Los participantes ganadores deben realizar, dentro del plazo establecido, el pago del monto ofrecido en cada concurso, como contraprestación al Gobierno Federal. Se liberan la Garantía de Seriedad, o se aplican para tal efecto.

Los participantes ganadores deben acreditar el pago de los derechos previstos en el artículo 93, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, referente a la concesión de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debe otorgar un Título de Concesión por cada uno de los concursos ganados, por lo que los participantes realizan el pago por cada uno de ellos. Asimismo, deben efectuar el pago por la expedición del Título de Concesión para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones.

El Pleno de la Comisión, debe emitir opinión favorable para el otorgamiento de los Títulos de Concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, así como para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones.

En tal caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expide los Títulos de Concesión correspondientes a los participantes ganadores.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que el procedimiento de licitación pública previsto en el artículo 14 de la LFT bajo la modalidad de Subasta Simultánea Ascendente ha demostrado su eficacia y transparencia en el otorgamiento de concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, frente al procedimiento contenido en el artículo 15 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC).

Esta modalidad representa que el Gobierno Federal perciba por adelantado vía contraprestación un ingreso por el inicio de un negocio que va a emprender un particular con el espectro otorgado.

La adjudicación bajo tal modalidad, si bien es cierto, representa un medio eficaz y transparente para el otorgamiento del espectro, también lo es que el pago de la contraprestación puede generar a las empresas, problemas financieros que demoran la implementación y la prestación del servicio al público usuario.

Los aprovechamientos obtenidos por concepto de contraprestación a favor del Gobierno Federal por el otorgamiento de concesiones, si bien es cierto que se ha traducido en cantidades significativas, también lo es que su obtención vía participación de los ingresos que obtienen las empresas, es un esquema que aún continúa siendo viable previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomando en cuenta lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 16 de la LFT, se faculta a la autoridad para incluir en las bases de licitación los criterios para seleccionar al ganador, lo cual permite explorar otros esquemas para el otorgamiento de concesiones vía licitación que podrían ser: el “*beauty contest*”, posturas económicas en sobre cerrado, o proyectos de cobertura en zona de bajo nivel de conectividad.

El esquema de “*beauty contest*” daría como resultado otorgar el espectro a aquellos proyectos que le dieran un uso más eficiente. Asimismo, permitiría obtener compensaciones justas por el uso, aprovechamiento y explotación de un recurso de dominio público.

Es importante mencionar que el otorgamiento de frecuencias fuera de licitación pública y de conformidad con la propia LFT, está contemplado para aquellas destinadas al uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, ya que éstas se asignan directamente, al igual que aquellas destinadas a comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo, ya sea para fines científicos o para pruebas temporales, mismas que se otorgarán hasta por un plazo de 2 años.

Asimismo, el artículo 50 de la LFT contempla la posibilidad de otorgar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en caso de proyectos de cobertura social, siempre y cuando dicha cobertura esté contenida en el programa respectivo que debe elaborar la Secretaría tomando en cuenta las propuestas de los gobiernos de los estados, concesionarios y otras partes interesadas.

## **2.4. LEY MARCO QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA RADIODIFUSIÓN.**

Antes de la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) en 1960, estos medios habían cumplido ya 40 años de existencia y eran regulados solo técnicamente por trece artículos del Capítulo VI de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones (LVGC). Sin embargo, al publicarse la LFRT en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, fue derogado el Capítulo VI del Libro V de la LVGC con excepción a lo relativo a instalaciones de aficionados, consignadas en el artículo 406 de este ordenamiento.

En el *Dictamen de la Minuta del Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, que fue enviado por la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores, y que fue turnado a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Segunda Sección de Estudios Legislativos, se establece que:

“El principio fundamental que persigue el proyecto de ley a que se hace mención, fue el de introducir un orden reglamentador desde el punto de vista técnico, cultural y social que abarca los distintos aspectos de una industria que, como la de radio y televisión, es compleja en tanto que es representativa de muchos aspectos de la vida moderna. En efecto, las comunicaciones por medio de ondas electromagnéticas son de una extraordinaria importancia, a partir del momento en que empezaron a usarse por conducto de canales en el espacio. Este medio de comunicación entre los hombres ha dado base a una industria en la que se entremezclan aspectos de transmisión de noticias, publicidad y propaganda comerciales y a la vez se expresan y difunden pensamientos e ideas, así como normas y conocimientos de orden general que no sólo son convenientes para la vida común, sino también pueden emplearse como un medio eficaz para las tareas educativas y fundamentalmente para conformar a la niñez y a la juventud dentro de los ideales y principios de nuestra sociedad.

La necesidad de una reglamentación de estas actividades es ostensible en virtud de que el espacio y el ámbito por el cual se transmiten las ondas electromagnéticas, y en el que también se establecen los canales de dicha transmisión, conforme a nuestra Constitución, corresponde originalmente a la Nación y su uso y aprovechamiento, en consecuencia, solamente puede hacerse mediante concesión a través del Estado mexicano, representado en este caso por el Gobierno Federal, que es también, de acuerdo con nuestra Constitución, quien tiene la jurisdicción relativa.

Asimismo, es importante y urgente su reglamentación, toda vez que la Nación, al considerar el uso de un bien que le corresponde, debe garantizar al concesionario el empleo de ese bien sin obstáculos y con las mayores facilidades posibles, evitando situaciones de concentración antieconómicas que podrían resultar de una indebida competencia entre los distintos concesionarios.

Esto conduce al principio de que el Gobierno Federal debe proteger y vigilar la industria de la radio y la televisión".<sup>38</sup>

Es evidente que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo que corresponde al Estado su protección y vigilancia, con miras al cumplimiento de una elevada función social.

La radiodifusión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud (AM) o frecuencia (FM), televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible. Asimismo es una actividad de interés público que tiene la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana.

---

<sup>38</sup> *Dictamen de la Minuta del Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, enviado por la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores, y que fue turnado a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Segunda Sección de Estudios Legislativos, publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 19 de enero de 1960.*

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) determinar la naturaleza y propósito de las estaciones radiodifusoras. Las estaciones comerciales requieren de concesión, y las oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos requieren de permiso.

Compete a la SCT:

- 1) Otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión;
- 2) Declarar el abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso;
- 3) Declarar la nulidad o la caducidad de las concesiones y permisos así como modificarlos en los casos previstos por la LFRT;
- 4) Autorizar y vigilar, desde el punto de vista técnico, el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios;
- 5) Fijar el mínimo de las tarifas para las estaciones comerciales;
- 6) Intervenir en el arrendamiento, venta y otros actos que afecten al régimen de propiedad de las emisoras e imponer las sanciones que correspondan a la esfera de sus atribuciones.

Compete a la Secretaría de Gobernación:

- 1) Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos;
- 2) Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidas a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional, promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso formativo;

3) Vigilar la eficacia de las transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social e imponer las sanciones que corresponda a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometen en agravio de las disposiciones de la LFRT.

El procedimiento para el otorgamiento de una concesión para llevar a cabo la radiodifusión se inicia con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo por el cual la SCT determina que pueden usarse comercialmente canales de radio y televisión. En dicho Acuerdo se establecen los requisitos que dentro del marco de la LFRT, deben cubrir las solicitudes y el plazo para presentar éstas.

Concluido el plazo para la recepción de las solicitudes, se estudia cada una y calificando el interés social el Secretario resuelve si alguna de ellas debe seleccionarse para la continuación de su trámite, en cuyo caso dispone su publicación a costa del interesado de una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que acuerde, por dos veces y con un intervalo de diez días, en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de los de mayor circulación en la zona donde operará el canal, señalando un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación, para que las personas que pudieran resultar afectadas presenten objeciones.

Si se presentan objeciones, la Secretaría Comunicaciones y Transportes oír a los interesados; les recibirá las pruebas dentro del plazo de quince días y dictará la resolución, en un plazo que no exceda de treinta días, oyendo previamente a la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación (CTCVGC). De no presentarse objeciones, o si estas fuesen desechadas, previo cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales, se otorga la concesión misma que se publica, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación, fijándose el monto de la garantía de cumplimiento de las obligaciones.

Las concesiones deben contener cuando menos:

- 1) El canal asignado;
- 2) La ubicación de equipo transmisor;
- 3) La potencia autorizada;
- 4) El sistema de radiación y sus especificaciones;
- 5) El horario de funcionamiento;
- 6) El nombre, clave o indicativo, y
- 7) El plazo de vigencia que no puede exceder de 30 años, mismo que puede ser refrendado.

Del estudio anterior se puede verificar que la evolución de la legislación en esta materia no ha podido avanzar al paso de la tecnología, lo que ha generado grandes vacíos en la forma como se regulan tan importantes y complejos servicios como los aquí contemplados.

Las telecomunicaciones han sido denominadas como la infraestructura de la infraestructura, y es uno de los parámetros a través de la cual se mide la competitividad de los países, es por ello que la legislación no debe regular tecnologías si no servicios y estos deben contemplarse de la manera más amplia posible, a fin de que la legislación tenga la mayor vigencia posible.

**CAPITULO 3.**  
**PROYECTOS LEGISLATIVOS DE REFORMA Y ADICIÓN EN LA MATERIA**  
**DURANTE LA LVIII Y LIX LEGISLATURAS DE LA CÁMARA DE**  
**SENADORES.**

**3.1. PREÁMBULO**

A lo largo de las LVIII y LIX Legislaturas, la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, ha venido llevando a cabo una serie de actividades encaminadas a actualizar los marcos normativos que regulan la prestación de los servicios de radiodifusión, así como de las telecomunicaciones en nuestro país.

El 20 de marzo del 2001, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se creó la Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones, la cual estaba integrada por los Senadores Héctor Osuna Jaime; Eric Rubio Barthell; Javier Corral Jurado; Emilio Gamboa Patrón y José Moisés Castro Cervantes, así como por 5 diputados y un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Una de las primeras tareas realizadas por este órgano legislativo fue establecer 10 principios que regirían la revisión del marco normativo de las telecomunicaciones, siendo estos:

“1. Promover el incremento a la teledensidad, penetración y de la conectividad incluyendo la cobertura a la población rural y urbana con menores ingresos, considerando la telefonía y el Internet como servicios básicos para la sociedad;

2. Contribuir al fortalecimiento de la integración nacional, al crecimiento de la infraestructura de las telecomunicaciones a través de instrumentos de fomento;

3. Apoyar el desarrollo educativo de la población en general al facilitar la conectividad a la infraestructura educativa del país;

4. Facilitar el acceso de la población en general a más y mejores servicios de salud a distancia;

5. Promover e incentivar la investigación y el desarrollo tecnológicos en materia de telecomunicaciones en el país, permitir la modernización con altos niveles de competencia;

6. Permitir que la convergencia tecnológica que la evolución de la tecnología implica, simplificando los procesos;

7. Promover e incentivar la competencia a través de un marco normativo claro y que garantice los derechos de los inversionistas en redes de telecomunicación en cuanto a transparencia, equidad y certidumbre jurídica e información, cuidando que todo ello redunde en beneficio de los usuarios;

8. Garantizar los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones en cuanto a calidad, acceso, información, precio competitivo y alternativas de prestación de servicios;

9. Adecuar, actualizar, complementar, atender y eliminar las lagunas técnicas, administrativas y/o jurídicas que presente la Ley vigente;

10. Fortalecer las capacidades de gestión de la Comisión federal de Telecomunicaciones como organismo regulador”.<sup>39</sup>

A fin de cumplir con los citados fines, los integrantes de la Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones, llevaron a cabo una consulta pública institucional a la cual invitaron a autoridades de los tres niveles de gobierno, a empresas y cámaras empresariales del sector, a instituciones académicas, a colegios profesionales e interesados en el sector, al final del proceso se habían recibido 1,421 propuestas y comentarios.

A su vez, este órgano legislativo celebró múltiples audiencias y un seminario internacional denominado “Las Bases Para el Crecimiento de la Economía de Red en México; y Políticas de Acceso y Competencia”, en el cual participaron especialistas de reconocido prestigio en la materia.

---

<sup>39</sup> *Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del 28 de agosto de 2002.

La Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones, concluyó sus trabajos el 21 de agosto de 2002, y el 28 de agosto de ese año, sólo los Senadores Héctor Osuna Jaime, Eric Rubio Barthell, Javier Corral Jurado y Emilio Gamboa Patrón, de los diez legisladores que integraban la Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Telecomunicaciones, misma que fue turnada en esta misma fecha a las Comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

La falta de apoyo de los restantes legisladores se dio por virtud de un conflicto que se presentó entre el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores, en aquel entonces Javier Corral Jurado y el Presidente de la Comisión de Comunicaciones el Diputado Jesús Orozco.

A lo largo del proceso de elaboración de la iniciativa el Diputado Orozco manifestó dudas con respecto de muchas disposiciones que se querían incluir, posteriormente este diputado celebró un acto proselitista en el cual regaló computadoras usadas, y al parecer algunas de las mismas en su disco duro aún contenían información al parecer de TELMEX, razón por la cual, el Senador Corral acusó al Diputado de estar a favor de esta empresa y de estar tratando de boicotear los trabajos de este cuerpo colegiado, lo que llevó a un rompimiento con los diputados que se integraban en la Conferencia Parlamentaria y en virtud de este desacuerdo se negaron a avalar la iniciativa.

Entre las principales virtudes del Proyecto de Iniciativa para crear una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por estos cuatro senadores, se encuentran las siguientes:

a) Incorpora la figura del consumidor como un tema central de la Ley, debido a que este tema fue escasamente tratado en la Ley de 1995. Desde el principio de los trabajos, los legisladores de la CPT manifestaron su interés para que los derechos de los usuarios fueran regulados de manera amplia e integral en un apartado específico de la Ley.

En la Iniciativa, este tema se estructura a través de cuatro elementos:

1.- Se afirma el principio relativo al carácter confidencial de la información que se transmita a través de las redes y servicios de telecomunicaciones, y se establece que los prestadores de servicios garantizarán la secrecía de las comunicaciones y la protección de los datos de carácter personal de los usuarios.

2.- Se establece la obligación a cargo de los prestadores de servicios de telecomunicaciones de presentar para registro los contratos tipo que pretendan celebrar con sus usuarios, mismos que deberán contener un conjunto de condiciones relacionados con la calidad del servicio.

3.- Con el fin de reforzar las medidas para prevenir abusos por parte de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, se imponen a éstos obligaciones relacionadas directamente con la prestación del servicio, a través de un amplio catálogo que establece más de 13 nuevos derechos en beneficio de los usuarios.

4.- Destaca el mandato claro y contundente a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y a la Procuraduría Federal del Consumidor de coordinarse estrechamente en el ámbito de sus respectivas competencias para proteger de manera eficaz al usuario de servicios de telecomunicaciones.

b) Impulsa de manera decidida la cobertura social de las telecomunicaciones, a través de disposiciones que buscan reducir la brecha existente en el acceso a los servicios de telecomunicaciones, lo que significa más conocimiento, información, cultura, entretenimiento y, por supuesto, más y mejores oportunidades de desarrollo para decenas de millones de mexicanos, con especial énfasis en los que habitan en zonas urbanas y rurales marginadas, así como en pueblos y comunidades indígenas.

En la Iniciativa se define qué es la cobertura social, se señalan sus objetivos y características, y se fijan sus prioridades. Se dota a la SCT de todas las facultades necesarias para conducir y promover las acciones en esta materia.

En la Iniciativa no se deja lugar a dudas en cuanto al reconocimiento de que la mejor atención de los programas de cobertura social puede exigir el uso de mecanismos que se alejen de las reglas de mercado. Lo anterior partiendo de la concepción de que la sola oferta y demanda de servicios no bastarían para que millones de mexicanos de escasos recursos puedan acceder a determinados servicios de telecomunicaciones. Al reconocer esta realidad, la Iniciativa alienta el papel subsidiario del Estado.

Entre otras medidas la Iniciativa establece:

1.- La creación del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones, como uno de los principales instrumentos para contribuir al logro de los objetivos de cobertura social previstos en la Ley.

2.- El otorgamiento de concesiones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para apoyar programas de cobertura social.

3.- La facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para establecer tarifas y condiciones de interconexión específicas para áreas geostadísticas básicas que se determinen como parte de los programas de cobertura social, de tal forma que se incentive la creación de infraestructura en dichas poblaciones.

4.- En adición al pago de una contraprestación económica al Gobierno Federal, se incorpora como criterio de selección del ganador en las licitaciones de espectro radioeléctrico el ofrecer las mejores condiciones para la prestación de los servicios, incluyendo las relativas a cobertura, conectividad, penetración, plazos de inicio de operaciones, tarifas al público, entre otras.

5.- Se prevé que los títulos de concesión de redes públicas de telecomunicaciones que no requieran espectro radioeléctrico también podrán incluir compromisos de cobertura social, siempre que éstos sean proporcionales, congruentes y previamente establecidos de manera general.

c) Fortalecimiento del órgano regulador.- Actualmente la Comisión Federal de Telecomunicaciones está prevista exclusivamente en un artículo transitorio en el que no se señalan sus facultades ni competencia, además de carecer de las funciones adecuadas para la regulación del mercado de las telecomunicaciones. En la Iniciativa se señalan su naturaleza, objeto, facultades, y se establecen nuevos procedimientos que darán al órgano regulador la fortaleza suficiente para conducir eficazmente al sector.

Asimismo, se establece un mandato claro a la Comisión: “beneficiar a la población en general al propiciar que se incremente la penetración, teledensidad, conectividad, calidad y diversidad de los servicios de telecomunicaciones y que éstos se proporcionen con precios asequibles y competitivos”.<sup>40</sup>

Dentro de los aspectos que otorgan un alto grado de autonomía a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, destacan los siguientes:

1.- Pleno integrado por 5 comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, designados para desempeñar sus cargos por periodos de siete años, de manera escalonada.

2.- Se establece un plazo a partir del nombramiento por parte del Ejecutivo para que la Cámara de Senadores, o en su defecto, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, puedan objetar dicho nombramiento.

3.- Los actos emitidos por el Pleno de la Comisión serán revisados por el propio Pleno mediante un recurso de reconsideración.

---

<sup>40</sup> Idem.

4.- Se prevé la figura del Secretario Ejecutivo quien tendría a su cargo la operación de la Comisión.

5.- Se determina a la Comisión como unidad de gasto autónomo.

d) Transparencia en la actuación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones e información pública.- La Iniciativa le impone a este órgano regulador importantes obligaciones en materia de transparencia, entre las que destacan:

1.- Presentar anualmente un informe al Secretario de Comunicaciones y Transportes sobre el cumplimiento de su programa anual de trabajo, el cuál deberá hacer del conocimiento público y deberá ser remitido a las comisiones en materia de comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión.

2.- Seguir procedimientos de consulta pública para emitir reglas y planes técnicos fundamentales así como para elaborar el programa anual de licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

3.- Publicar en forma trimestral los criterios adoptados por el Pleno relacionados con la interpretación administrativa de las disposiciones en materia de telecomunicaciones.

Adicionalmente, la Iniciativa incorpora múltiples actos y documentos que deben inscribirse en el Registro de Telecomunicaciones, establece plazos y procedimientos, precisa los efectos registrales y establece cuáles actos y documentos pueden ser consultados por el público en general y cuáles requieren que se acredite interés jurídico para su consulta.

e) Fortalece la eficiente interconexión de redes.- Este es uno de los temas en que se requiere en mayor medida que la Ley de 1995 sea complementada, con el fin de definir los conceptos más importantes, precisar los derechos y obligaciones de los operadores involucrados, y establecer

procedimientos específicos para resolver los desacuerdos que pudieran surgir entre operadores.

Entre otros aspectos, la Iniciativa prevé:

1.- Procedimiento para que los operadores negocien los acuerdos de interconexión y para que, en su caso, la Cofetel resuelva lo que no se hubiere convenido.

2.- Disposiciones específicas para operadores que sean declarados como dominantes por la CFC.

3.- Que cuando la Comisión resuelva desacuerdos entre operadores en relación con precios o tarifas de interconexión, "...el monto de las mismas deberá considerar el costo de operación, la parte proporcional de recuperación de la inversión, y una utilidad razonable, de manera que se fomenten la inversión en infraestructura y precios competitivos a favor del usuario".<sup>41</sup>

4.- Definiciones, obligaciones entre operadores y sanciones precisas, que buscan eliminar las prácticas irregulares de intercambio de tráfico conocidas como "*bypass*".

Cabe señalar que la Iniciativa en ningún caso incorpora el concepto de Costo Incremental de Largo Plazo previsto en la ley vigente y en el título de concesión de Telmex. De igual forma, tampoco establece la obligación de desagregar el bucle local, limitándose exclusivamente a dotar al órgano regulador de las atribuciones necesarias para que éste, en el ejercicio de las mismas, determine los niveles adecuados de desagregación de las redes, figura actualmente en desuso en los Estados Unidos de América, del cual se tomó el modelo.

---

<sup>41</sup> Idem.

f) Incorpora regulación específica a los operadores dominantes en mercados relevantes.- En la ley vigente, todo el tema relativo a operadores con poder sustancial de mercado y las facultades de la Cofetel para establecerles obligaciones específicas, está regulado exclusivamente por el artículo 63. La experiencia de los últimos años ha demostrado las importantes lagunas de la ley vigente que han impedido materializar esta importante función de la regulación de las telecomunicaciones.

Por ello, la Iniciativa añade expresamente el concepto de dominancia en materia de telecomunicaciones, con el objeto de evitar que los concesionarios que tengan tal carácter, impidan o puedan impedir la participación equitativa y eficaz de los demás prestadores de servicios de telecomunicaciones en los mercados relevantes en los que ejercen un poder dominante. Asimismo, establece criterios y procedimientos que fortalecen la actuación de la autoridad, al tiempo que brindan certeza jurídica a los propios operadores que sean declarados como dominantes.

Destacan los siguientes aspectos en materia de dominancia:

1.- Se considera prestador de servicios dominante aquél que es el único oferente o demandante de un servicio específico de telecomunicaciones en un mercado relevante, o aquél que en el ejercicio fiscal del año inmediato anterior haya obtenido una cuota superior al 25% de los ingresos brutos globales generados por la utilización de redes o por la prestación de servicios en un mercado relevante.

2.- La declaración de dominancia y la determinación del mercado relevante corresponderían a la COFECO.

3.- Una vez que la COFECO declara a un operador como dominante en un mercado relevante determinado, se le aplican de inmediato diversas obligaciones previstas en la Iniciativa para este tipo de operaciones.

4.- La Cofetel puede establecer a los operadores dominantes obligaciones específicas adicionales, atendiendo a los criterios que la propia Iniciativa señala, y siguiendo un procedimiento preciso que garantiza el derecho de audiencia del operador dominante de que se trate.

5.- La Dominancia y la Competencia no son un fin en esta Iniciativa, sino un medio para la protección eficaz del consumidor y para la seguridad jurídica de todos los operadores.

g) Espectro radioeléctrico.- La Iniciativa incorpora disposiciones relacionadas con la planeación, administración, asignación y uso del espectro radioeléctrico que vienen a llenar las múltiples lagunas detectadas en la ley vigente. Entre otras adiciones sobresalen las siguientes:

1.- Se definen criterios y políticas a las que deberá sujetarse la planeación del espectro radioeléctrico a través del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.

2.- Se prevé el uso del espectro a título secundario.

3.- Se establece un procedimiento de consulta pública para la elaboración del programa anual de licitaciones de bandas de frecuencias.

4.- Se incorpora la figura de permiso para utilizar el espectro radioeléctrico de uso no comercial, lo que permitirá resolver la problemática de la radiocomunicación privada.

h) Comunicación Vía Satélite.- En esta materia sobresale lo siguiente:

1.- Se adiciona como requisito para obtener concesión para explotar las señales procedentes de satélites extranjeros el contar con la opinión favorable de la CFC.

2.- Se establece que el otorgamiento de concesiones para explotar las señales procedentes de satélites extranjeros estará condicionado al pago de una contraprestación a favor del Gobierno Federal y se determinan las modalidades que podrá adoptar dicha contraprestación.

3.- Se incorpora un procedimiento que incentiva la inversión en materia satelital al establecer que los particulares que presenten un proyecto a la SCT y que coadyuven con la misma para la obtención de las posiciones orbitales u órbitas satelitales correspondientes, tendrán derecho a obtener el título de concesión respectivo siempre que asuman las condiciones que imponga la Secretaría, la reserva de capacidad, en su caso, a favor del Estado, y la contraprestación que al efecto fije la SHCP.

i) Crea procedimientos específicos que permitirán instrumentar diversas figuras e instituciones. La Ley Federal de Telecomunicaciones vigente, contiene diversas figuras que son fundamentales en materia de telecomunicaciones, pero que carecen de procedimientos para su debida aplicación. Esta situación se repite en los temas relativos a concesiones, permisos, satélites, servicios de valor agregado, inspecciones y sanciones, entre otros.

Los procedimientos previstos en la Iniciativa buscan otorgar certeza jurídica a los particulares, así como simplificar los trámites correspondientes, todo ello con el fin de evitar la discrecionalidad por parte de la autoridad.

Cabe señalar que muchos de los procedimientos relacionados con autorizaciones que se contemplan en la iniciativa introducen la figura de la afirmativa ficta ante el silencio de la autoridad.

j) Promoción de la convergencia de servicios de telecomunicaciones. La Iniciativa tanto en sus objetivos como en sus definiciones, instituciones y procedimientos facilita la convergencia de servicios de telecomunicaciones. Entre otros aspectos relacionados con la convergencia tecnológica y de servicios, sobresale el que se incorporan procedimientos para que todos los

concesionarios puedan prestar servicios adicionales a los previstos originalmente en sus títulos. De no responder la autoridad en el plazo señalado se entenderá como otorgada la autorización.

k) Establece sanciones adecuadas para inhibir conductas contrarias a la ley. Uno de los objetivos de mayor trascendencia de la Iniciativa fue el inhibir, con mayor fuerza, la realización de conductas infractoras del marco legal que evitan reiteradamente el logro de los objetivos planteados por la regulación. Por tal razón, en la iniciativa se plantean tres acciones de particular importancia: incrementar los montos de las sanciones; adicionar los supuestos de infracción, y complementar y concentrar en Cofetel los procedimientos sancionatorios, con lo que se dará mayor solidez jurídica a las resoluciones que emita la autoridad.

En general, la Iniciativa de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones buscó cubrir las lagunas que se han detectado durante la vigencia de la Ley de 1995; desarrollar instituciones creadas en el marco legal vigente con el fin de hacerlas eficientes; completar procedimientos previstos, así como establecer aquellos en los que la Ley de 1995 fue omisa; introducir instituciones internacionalmente reconocidas, dentro del marco legal de las telecomunicaciones en México; así como dotar a la Ley de los instrumentos y figuras jurídicas necesarias para lograr una mayor eficacia de sus disposiciones.

Cabe destacar que en materia de inversión extranjera la presente Iniciativa no realizó ningún cambio en lo referente a este tipo de financiamiento respetando lo dispuesto en la ley vigente, en la cual se limita la participación de la inversión extranjera hasta un 49 por ciento exceptuando el servicio de telefonía celular.<sup>42</sup>

A partir de agosto de 2002, se han llevado a cabo una serie de audiencias públicas, reuniones de trabajo y la elaboración de múltiples

---

<sup>42</sup> Ley de Inversión Extranjera, artículo 7, fracción III, inciso x).

anteproyectos de dictamen, en búsqueda de alcanzar una mayoría suficiente para su aprobación.

La aprobación de esta Iniciativa se ve cada vez más distante, lo anterior debido a que muchas de las propuestas que contiene este documento son realmente distintas a lo que actualmente tenemos regulado en nuestro entorno legal, lo cual producirá un reacomodo entre los intereses del sector para lo cual no existe voluntad política. Lo anterior se verifica si se valora que incluso en una ocasión se enlistó el documento para su discusión en el pleno y de último momento y por instrucciones del en ese momento Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, Enrique Jackson se retiró del orden del día.

A su vez, también se han cuestionado muchas de sus disposiciones como por ejemplo, podemos citar que la Comisión Federal de Competencia señaló inconveniente contar con un porcentaje fijo del mercado para declarar a un operador dominante, debido a que consideran más conveniente utilizar los parámetros y supuestos que marca la Ley Federal de Competencia para valorar y determinar caso por caso considerando las peculiaridades de cada mercado; y a su vez ha sido fuertemente criticado este proyecto de dictamen por no abrir las puertas a la inversión extranjera, lo que inyectaría capital a las empresas del sector para poder realmente competir con el operador dominante del mercado.

Por otro lado, figuras como la desagregación de las redes, la cual se impulsó fuertemente en los Estados Unidos de América, resultó contraproducente a los fines buscados de desarrollar mayor competencia y ocasionó la quiebra de muchas empresas que habían invertido en infraestructura en esas latitudes, razón por la cual la *Federal Communications Commission* dio marcha atrás a la implementación de este tipo de políticas públicas.

Otra fuerte crítica a esta iniciativa, es que no hace nada para evitar la doble ventanilla ya que incluso se facultó a la SCT a objetar los procedimientos para otorgar concesiones con los que no estuviera de acuerdo e incluso deja

esta iniciativa completamente intacto el régimen de uso del espectro radioeléctrico para la radio y la televisión continuando estas facultades en la Subsecretaría de Comunicaciones de la SCT:

A su vez el ejecutivo en todo momento ha estado en desacuerdo con cualquier modificación a la Comisión Federal de Telecomunicaciones que le reste facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual ha provocado una falta de apoyo real al Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos para impulsar esta Iniciativa.

Actualmente se encuentra en estudio y análisis el anteproyecto de dictamen de esta Iniciativa o utilizando terminología parlamentaria, se encuentra “en la congeladora”, lo anterior en virtud de que desde hace varios años hasta la fecha aún y cuando se encuentra formalmente turnada en la Comisión de Comunicaciones y Transportes y enlistada entre sus pendientes por dictaminar, este Órgano Legislativo no está llevando a cabo ningún acto, consulta, estudio, negociación o discusión sobre su contenido o posible resolución. Es una realidad que este documento es uno que ya en la actualidad no se esta discutiendo o trabajando en él, y muy probablemente será desechado por los nuevos Senadores que integren la LX Legislatura.

A su vez, el 12 de diciembre de 2002, los Senadores Javier Corral Jurado y Raymundo Cárdenas Hernández, a nombre de otros sesenta y cuatro senadores, presentaron una Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión.

El 11 de febrero de 2003, por Acuerdo de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos y Gobernación, se instaló una Subcomisión para el Estudio Análisis y Elaboración del Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa presentada el 12 de diciembre.

La Subcomisión se integró por los siguientes legisladores:

Por parte de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, los Senadores Héctor Osuna Jaime, Moisés Castro Cervantes y Mariano González Zarur.

Por parte de Estudios Legislativos, los Senadores Fidel Herrera Beltrán, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez y Demetrio Sodi de la Tijera.

Por parte de la Comisión de Gobernación, los Senadores Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Manuel Bartlett Díaz, Javier Corral Jurado y José Guillermo Herrera Mendoza.

A su vez se invitó a la Comisión Especial para la Reforma del Estado a participar con voz pero sin voto dentro de los trabajos de este órgano legislativo.

Con el fin de recibir propuestas sobre la materia se invitó a representantes de la industria de la radiodifusión, servidores públicos competentes del sector, especialistas e investigadores, así como a representantes de organizaciones sociales a diversas audiencias públicas para analizar los temas pertinentes.

Cabe destacar que por las posiciones tan radicales que este órgano adopto desde el primer día, la mayoría de la industria del sector se negó a participar, reservándose lo que a su derecho convenía para tratarlo formalmente con las Comisiones a las cuales se les había turnado legalmente el asunto y quienes tendrían la palabra y el voto final.

A su vez se llevaron acabo una serie de foros regionales, los cuales se desarrollaron de la siguiente manera:

Distrito Federal, se llevó acabo el 12 de marzo, en el piso 5 de la Torre del Caballito. La coordinación estuvo a cargo de los Senadores Demetrio Sodi de la Tijera y Javier Corral Jurado.

Guadalajara, Jalisco, se llevó acabo el 19 de marzo, en la Universidad de Guadalajara. La coordinación estuvo a cargo del Senador Felipe de Jesús Vicencio Álvarez.

Mérida, Yucatán, se llevó acabo el 26 de marzo en la Universidad Autónoma de Yucatán. La coordinación estuvo a cargo del Senador Eric Rubio Barthell.

Tijuana, Baja California, se llevó acabo el 2 de abril, en el Centro Cultural Tijuana. La coordinación estuvo a cargo del Senador Héctor Osuna Jaime.

El 13 de diciembre de 2004, la Subcomisión presentó su primer borrador de anteproyecto de dictamen y se llevó a cabo la primera reunión de las Comisiones Unidas de Gobernación; Estudios Legislativos y Comunicaciones y Transportes, con la finalidad de comenzar a nivel de Comisiones, con el análisis del anteproyecto de dictamen de la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión que había preparado la Subcomisión; así como también, para definir la Metodología de Trabajo que permitiría continuar con el proceso de dictaminación.

En dicha reunión, los integrantes de la Subcomisión solicitaron que el documento en ese momento fuera suscrito por los integrantes de las Comisiones Unidas sin mayor discusión, a lo cual los miembros de estos órganos legislativos se negaron por considerar este asunto de gran importancia por lo cual se hacía necesaria su puntual revisión, a demás de que cada vez mas voces se manifestaban en contra del contenido de este anteproyecto de dictamen.

En la reunión se llegó a un consenso fundamental, a propuesta de los mismos integrantes de la Subcomisión se acordó que el anteproyecto se votara el día 16 de febrero de 2005, mismo compromiso que se materializó al día siguiente, 14 de diciembre de 2004, por parte de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, de discutir y votar el dictamen ante el Pleno de la Cámara de Senadores en el mes de febrero de 2005.

El día 15 de diciembre de 2004, los Presidentes de las Comisiones Unidas acordaron y presentaron a los integrantes de estos órgano legislativo, un Programa de Trabajo, en el cual se establecía llevar a cabo distintas reuniones de trabajo con la CIRT, la CANITEC y representantes del Ejecutivo que quisieran ampliar la información que ya habían proporcionado por escrito, siendo estas las Secretarías de Salud y de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Competencia.

Todo lo anterior con la finalidad de poder discutir y analizar el contenido del Anteproyecto, para poder estar en condiciones de cumplir el acuerdo del día 13 de diciembre de 2004 y culminar con el calendario de trabajo, con la votación del anteproyecto, el día 16 de febrero de 2005.

Las Comisiones Unidas llevaron a cabo un desarrollo puntual del Programa de Trabajo, comenzando por la Subcomisión, quien presentó el lunes 3 de enero de 2005, la versión final del anteproyecto que preparó, incluyendo sustanciales modificaciones, a fin de lograr el mayor consenso posible.

El 19 de enero de 2005, fue celebrada una reunión de trabajo, en la cual, los legisladores que integran estos órganos legislativos, expresaron su opinión con respecto al contenido del anteproyecto y resolvieron sobre la procedencia de recibir en audiencia pública a las diversas asociaciones que lo habían solicitado.

El 2 de febrero de 2005, se llevó a cabo una audiencia pública, en la cual participaron 32 asociaciones, institutos, sindicatos y especialistas, quienes manifestaron diversas opiniones sobre el contenido del anteproyecto en cuestión.

El 9 de febrero de 2005, la CIRT participó en una reunión de trabajo de las Comisiones Unidas, en la cual manifestó lo que ha su derecho convenía con respecto al contenido del anteproyecto.

El día 16 de febrero de 2005, se reunieron las Comisiones en un intento de resolver los temas que se encontraban pendientes con respecto al contenido del anteproyecto y en pleno cumplimiento del acuerdo que se tomó el día 13 de diciembre de 2004 de someter el proyecto a votación, acto que se encuentra respaldado en la versión estenográfica de esta fecha; en el Plan de Trabajo; así como en diversos comunicados que se llevaron a cabo entre legisladores, integrantes de estas Comisiones Unidas.

Si bien es cierto que no se llevó a cabo la comparecencia de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, también hay que recordar que este ejercicio se realizó con dos fines: el primero, que los integrantes de estas Comisiones Unidas conocieran y tuvieran la oportunidad de analizar un anteproyecto final que propusiera la Subcomisión; y segundo, el recibir a aquellos actores en particular a la industria del sector que no habían tenido por una razón u otra la oportunidad de participar y expresarse sobre el contenido del Anteproyecto.

Cabe destacar que del Ejecutivo Federal ya se contaba con su opinión por escrito desde hacia varios meses con anterioridad a esta reunión, razón por la cual se consideró que este poder había manifestado su opinión de una manera formal, ante el proceso legislativo en cuestión.

En esta fecha los integrantes de la Subcomisión se negaron a someter el anteproyecto a votación aún y cuando varios integrantes de las Comisiones de Estudio y Dictamen se manifestaron como lo consta en actas y en la versión estenográfica en sentido de someter el proyecto a votación, lo anterior en virtud de que no existía el consenso suficiente para su aprobación y preferían continuar utilizando políticamente el argumento de que no se quería votar este proyecto.

El 17 de marzo de 2005, se presentó *una* excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos, en relación a la Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión, por algunos de los mismos actores que se habían negado a votar el

Anteproyecto, argumentando que las comisiones citadas no hacían nada para llevar a cabo la dictaminación de la iniciativa en cuestión.

Con fundamento en el mandato que se les otorgó a los Presidentes de las Comisiones Unidas de Gobernación; Estudios Legislativos; y de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores de llevar a cabo los actos necesarios para poder presentar un dictamen de esta iniciativa ante el Pleno de la Cámara, fue que el Senador Héctor Osuna Jaime presentó el 30 de marzo de 2005, dos nuevos anteproyectos de dictamen, uno de ellos fue sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Telecomunicaciones presentada por los integrantes de la Conferencia Parlamentaria en Telecomunicaciones y el otro sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión presentada por el Senador Javier Corral y Raimundo Cárdenas.

En materia de radio y televisión básicamente se buscó en este nuevo anteproyecto transparentar el régimen de otorgamiento de las concesiones, a través de la figura de la licitación pública ascendente. Propuesta que es diametralmente distinta a lo que se proponía por los integrantes de la Subcomisión que pretendían condicionar la entrega de concesiones a criterios de contenido que serían valorados por un Consejo de Notables.

A continuación se presenta un cuadro esquematizado en el cual se pueden observar las principales diferencias entre ambos proyectos, mismas que a continuación también se desarrollan.

| <i>TEMA</i>                     | <i>PROYECTO DE LA SUBCOMISIÓN</i>                     | <i>PROYECTO PRESIDENCIA CCT</i>  |
|---------------------------------|---|--|
| <i>Otorgamiento Concesiones</i> | <i>Discrecional fundado en criterios de contenido</i> | <i>Licitación/Subasta ascendente</i>   |
| <i>Retransmisión</i>            | <i>Obligatoria</i>                                    | <i>Sujeta a libre negociación entre los titulares de los derechos de autor</i> |

|                           |  |                                 |
|---------------------------|--|---------------------------------|
| <i>Permisiónados</i>      | <i>Pueden comercializar Tiempos</i>                                    | <i>No pueden comercializar</i>  |
| <i>Derecho de Réplica</i> | <i>Procedente en todos los casos</i>                                   | <i>Bajo ciertos criterios</i>   |
| <i>Órgano Regulador</i>   | <i>Ciudadanizado</i><br><i>Desconcentrado</i><br><i>No sectorizado</i> | <i>Desconcentrado de la SCT</i> |

Con respecto a la materia de la retransmisión que contemplaba el proyecto de la Subcomisión se consideró, que el mismo debería acordarse entre los concesionarios libremente, en virtud de los derechos de propiedad intelectual, así como derechos de autor que se tienen sobre las obras audiovisuales, razón por la cual no se incluyó esta disposición como obligatoria.

El tema de las estaciones permisionadas fue uno de los que mayor discusión suscitó, lo anterior debido a que la propuesta de la Subcomisión permitía que estas estaciones de tipo cultural pudieran comercializar parte de su tiempo y con ello financiar su actividad. En este tema se consideró que esta propuesta no era conducente, debido a que este tipo de estaciones prestan un servicio cultural específico y no deben estar sujetas al *rating*, ya que desvirtuaría su razón de ser, además este tipo de estaciones reciben donaciones así como recursos de asociaciones, universidades y en algunos casos incluso del presupuesto público, lo cual podría ser considerado como una ventaja frente a los concesionarios que requieren de comercializar para tener recursos de los cuales se debe recuperar su inversión y además generar una utilidad.

Otro tema que merece ser destacado entre los cambios que contempla el proyecto presentado por la Presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes es el referente a la publicidad electoral, debido a que este tema tampoco formó parte de este anteproyecto, debido a que se consideró que esta materia debe ser regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que la responsabilidad de transparentar la contratación de la publicidad por parte de partidos políticos debe recaer sobre

los partidos políticos y no sobre los concesionarios de la radio y la televisión, quienes en el mejor de los casos deben ser coadyuvantes de las autoridades del sector, colaborando en presentar información que permita verificar las declaraciones de los sujetos obligados.

Por último en materia de radio y televisión con respecto al derecho de réplica la propuesta de la Subcomisión peca por exceso en la misma proporción de lo que el Decreto del 10 de octubre del Ejecutivo peca por omisión, en este anteproyecto el Senador *promoverte de este dictamen* propuso un justo medio, ya que se consideró que: no sería sobre hechos o información que fuere irrelevante; no se utilizará para hechos o información presentada que pueda ser constitutiva de alguna acción civil y/o penal; la difusión de la rectificación sería gratuita; la rectificación se limitaría a los hechos de la información que se desea rectificar; la rectificación se hará en el mismo formato y características en las que se emitió la información aclarada, así como con la misma extensión; se deberá presumir por mayoría de razón que la información que se presentó no se citó correctamente, que se generó una desventaja comercial, y/o que afectó la imagen, el buen nombre, su honra o su reputación; no aplicaría contra información de la cual el concesionario no sea la fuente.

El objetivo que se buscó con estas modificaciones al proyecto de dictamen que presentó la Subcomisión fue dotar a este instrumento parlamentario de viabilidad jurídica, ya que muchas de las disposiciones que contenía despertaban serias preocupaciones o en algunos casos una fuerte oposición, lo cual hacía prácticamente imposible la aprobación del mismo en sus términos, razón por la cual, como ya se expresó con anterioridad los integrantes de esta Subcomisión se negaron a someter su proyecto a votación ante el pleno de los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, y de ello resultó el compromiso de presentar un nuevo anteproyecto, siendo este el que se describe.

A su vez, de manera novedosa el Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes sometió a consideración de los integrantes de

estos cuerpos normativos, de manera complementaria al anteproyecto descrito, otro en materia de telecomunicaciones, este fue considerado actual porque en correspondencia con la convergencia digital y de servicios, a través de este anteproyecto que venía a dictaminar la Iniciativa de la Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones y se proponía que fuera la Comisión Federal de Telecomunicaciones la autoridad responsable sobre el sector de la radio y la televisión, es decir se amplía su ámbito de regulación para incorporar este tipo de utilización del espectro radioeléctrico bajo su competencia.

Lo anterior debido a que se consideró que se debe fortalecer dentro de un marco de legalidad a las instituciones y órganos ya existentes de la Administración Pública Federal, complementando sus atribuciones y con ello dando una utilización racional al presupuesto público.

Fue por ello que se propuso concentrar en una misma autoridad toda la regulación de la utilización del espectro radioeléctrico, a diferencia de la propuesta de la Subcomisión que proponía la creación de un nuevo órgano regulador específicamente para la materia de radio y televisión, mismo que adolecía de inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad, debido a que su estructura como desconcentrado no sectorizado se encuentra fuera de los esquemas constitucionales y anticonstitucionalidad, ya que se proponía que fuera éste quien otorgara las concesiones en esta materia lo cual difiere con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien concede esta facultad al Ejecutivo Federal, misma que se confiere en el caso de esta materia al Secretario de Comunicaciones y Transportes de manera indelegable.

A su vez, este anteproyecto de dictamen únicamente recoge los tres temas que mayor consenso gozaron durante el análisis para la aprobación de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, cuyo proceso ya se describió, siendo estos: órgano regulador, protección a los derechos de los usuarios y cobertura social.

El órgano regulador ha sido considerado como la pieza de la reforma más importante que pudiera tener este sector, lo anterior debido a que una autoridad legitimada, que conduzca e implemente las políticas y las leyes de la materia, es lo que más seguridad jurídica le brindaría a todos los interesados en la misma.

Es con fundamento en lo anterior que se establece un nuevo capítulo en la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el cual se propone una estructura orgánica para este órgano, así como un catálogo de facultades explícitas que le darán fortaleza a las resoluciones que se dicten, ya que las mismas se encontrarán fundadas en un nivel jerárquico de ley.

Los elementos que integran esta propuesta son muy similares a los ya descritos con anterioridad, se propone que los comisionados sean nombrados por el Ejecutivo y que el Senado de la República tenga la facultad de no objeción; los mismos serían nombrados de manera escalonada por periodos transexenales; y con respecto a las facultades, se hace una clara delimitación de competencias, en la cual se le otorga a la Cofetel todo lo relacionado con la regulación del sector, los permisos y las sanciones, dejándole a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el otorgamiento de las concesiones y aquella materia de las políticas y conducción del sector.

En materia de derechos de los usuarios los cambios que se dieron con respecto al proyecto de dictamen preparado por los integrantes de la Subcomisión, fueron con respecto a que no se consideró factible técnicamente que los concesionarios pudieran garantizar la secrecía de las telecomunicaciones y se optó por que se procurara.

Respecto a los temas de cobertura social los mismos permanecieron en su versión original inalterados, ya que en este tema siempre ha habido pleno consenso e incluso en el Presupuesto de Egresos del 2002 se determinó una partida para comenzar un Fondo de Cobertura Social, debido a que en aquel tiempo se consideró que en cualquier momento se aprobaría el anteproyecto emanado de la Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones,

dichos fondos hasta finales del año pasado no habían sido utilizados para fundear este tipo de programas por falta de reglas, sin embargo el Ejecutivo Federal expidió un decreto con algunos parámetros que transcribió de este capítulo de la propuesta original y ello fue el conducto para que parte de este dinero se utilizara.

Otros temas que fueron modificados fueron la las figuras jurídicas para la utilización del espectro radioeléctrico, retornándose a las clasificaciones clásicas de uso libre, que utiliza bandas de frecuencias por el público en general sin requerir concesión, permiso o registro; uso oficial, mediante el cual se utilizan bandas de frecuencias por la administración pública federal y a los gobiernos estatales y municipales, mediante asignación directa que otorgue la Secretaría; usos determinados, que comprende aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título de correspondiente; usos experimentales, que comprenden las bandas de frecuencias otorgadas por la Secretaría, mediante concesión directa e intransferible para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo y uso reservado, que esta integrado por bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Sin embargo este proyecto de dictamen tampoco prospero ya que los autores del previo aún y cuando el de ellos (subcomisión) no goza de consenso, prefieren utilizar la falta de aprobación de reformas como bandera política para hacerse las victimas de los “poderes facticos” y para ellos es una lucha personal del todo o nada, es decir o es su proyecto o no están conformes y satisfechos con nada y toda opción que venga a corregir sus errores jurídicos o a buscar puentes transitables son tildados por ellos de vendidos, y cosas similares, la verdad que resulta muy lamentable que los procesos legislativos se vicien por protagonismos personales de unos cuantos senadores que con fines políticos hacen rehén a un tema, una industria y una desinformada sociedad.

El 8 de diciembre de 2005, se recibió una Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados.

La Minuta propone que en la Ley Federal de Telecomunicaciones se defina el servicio de radiodifusión equiparándolo a uno de telecomunicaciones; asimismo se le otorga competencia a la Cofetel sobre la regulación de la radiodifusión, otorgándole un mandato que dicta al tenor literal siguiente “Corresponde a la Comisión el ejercicio exclusivo de las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Ley Federal de Radio y Televisión...”<sup>43</sup> el ampliar el ámbito de competencia de este órgano regulador es una disposición que se comparte con el anteproyecto que la Presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes presentó.

A su vez, la Minuta propone que el Pleno de la Comisión se integre por cinco Comisionados designados por el Titular del Ejecutivo Federal y se le da a la Cámara de Senadores la facultad para objetar dichos nombramientos, esto coincide plenamente con las propuestas que en el Senado de la República se habían elaborado, aunque aún existen algunas voces que consideran que la elaboración de poderes debe estar fundada en facultades otorgadas en la Constitución, sin embargo la opinión general es que con fundamento en el artículo 89 II que en el se indica que el Ejecutivo Federal podrá nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes; Con fundamento en lo anterior es que se considera como reserva de ley marcar algún procedimiento específico para estos empleados de la Unión

---

<sup>43</sup> *Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores el 8 de diciembre de 2005.

denominados genéricamente, por lo cual es procedente jurídicamente este procedimiento de la no objeción en la cual la Cámara de Senadores verifica la idoneidad de los nombrados.

Con base en este criterio se adoptó un mecanismo idéntico en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y más recientemente en la Ley Federal de Competencia para la integración de su Órgano Regulador.

También se dispone que la duración del encargo de los comisionados sea por ocho años, un año más del que se propuso en las versiones de la Cámara de Senadores. Otra disposición es la que señala que serán los mismos comisionados quienes por mayoría de votos elegirán a su Presidente por periodos de cuatro años, por su parte la propuesta del Senado de la República establecía que fuera el Presidente de la República quien hiciera esta designación.

Por último se incorporan diversas disposiciones relativas al Registro de Telecomunicaciones, en el cual ordenan que documentos deben inscribirse, al igual que las propuestas presentadas durante los trabajos de la Subcomisión y de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores.

La segunda parte de la Minuta versa sobre las reformas y adiciones que se proponen a la Ley Federal de Radio y Televisión, en la misma se define que el servicio de radiodifusión “es aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, atribuido por el Estado precisamente a tal servicio, en que la población puede recibir de manera directa las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello y que es gratuito para la población”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

Se modifica la estructura del artículo 9° señalando en él, que le compete a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Cofetel, ejercer las facultades que le confiere la Ley Federal de Telecomunicaciones, y en las fracciones cuarta y quinta, se le otorga la facultad de interpretar esta ley (RTV) y todas las demás facultades que se encuentran en ella.

Se reducen en 10 años el término de la duración de las concesiones quedando en 20 años y las mismas podrán ser refrendadas de manera directa, disposición que es congruente con la que se proponía por la Presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes en el Senado de la República.

Asimismo al igual que en la propuesta de dictamen presentada por la presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, se señala que las concesiones en materia de radio y televisión se otorgarán mediante licitación pública y que el Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación, Lo cual ha sido criticado infundadamente por algunos al extremo de señalar que “sólo los narcotraficantes podrán ahora ser concesionarios”. Lo anterior se ha llevado acabo con intenciones políticas muy claras de favorecer a ciertos grupos; lo que es verdad es que la licitación se quiera o no es el modelo que con mayor frecuencia se utiliza en todo el mundo ya que es el procedimiento más objetivo para determinar al ganador e un concurso público, además de que el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la Federación y el Estado, tiene el derecho de beneficiarse de su explotación por un particular. Además se adiciona un procedimiento muy similar al que se propone en las distintas propuestas emanadas de la Cámara de Senadores, para el proceso, emisión de la convocatoria, requisitos de los títulos, incluyendo el requisito de que los interesados deberán contar con una opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

A su vez se establece también un procedimiento para el régimen de otorgamiento de permisos bastante similar al que se había estudiado en el Senado de la República.

Otra reforma contenida en la Minuta es la referente a permitir a los concesionarios de radio y televisión prestar otros servicios de telecomunicaciones adicionales, para lo cual se faculta a la Cofetel a requerir el pago de una contraprestación, por modificar la concesión y permitir la prestación de estos servicios adicionales de telecomunicaciones, También esta disposición ha generado dudas, sin embargo ella es un espejo del artículo 6° transitorio de la LFT, en la cual se le permite a los concesionarios de telecomunicaciones prestar otros servicios no encontrados en su título original previo a la entrada en vigor de la Ley, y con respecto a la posibilidad de que éstos presten servicios de radio y televisión es importante destacar que no es posible tecnológicamente sobre la misma banda de frecuencias por lo cual es necesario que ellos liciten el espectro para la prestación de estos servicios.

También se retoma de las propuestas de la Subcomisión el permitir que los concesionarios cuando cubran con producción nacional independiente un 20% de su programación, puedan incrementar en un 5% su porcentaje permitido de publicidad.

Por último se adiciona un artículo 79-A por medio del cual se propone: “En cumplimiento a la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo 5 de esta ley, en la difusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:

I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar conforme lo establezca el Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto dicha autoridad emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo;

II. Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formulé el Instituto Federal Electoral;

III. Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial, y

IV. El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello”.<sup>46</sup>

Dicha disposición resulta muy similar a lo que se había establecido por el anteproyecto preparado por la Subcomisión.

Con respecto a esta disposición se ha argumentado que se presenta un conflicto de Leyes en virtud de que algunos interpretan que se está facultando a los candidatos a contratar la publicidad, sin embargo lo que en verdad hace este artículo en su parte dispositiva es establecer una serie de obligaciones de información a los Concesionarios de radio y televisión es decir, el sujeto activo de esta disposición no son los partidos políticos o los candidatos quienes deban regular su conducta conforme a lo establecido por la Constitución y el COFIPE sino los Concesionarios a quienes se les establecen obligaciones específicas en un afán de transparentar la publicidad que se adquiera durante los comicios electorales

Se considera pertinente realizar algunos comentarios con respecto a la Minuta que se estudia por medio del presente, en virtud de que la misma ya fue aprobada por el pleno de esta Cámara y publicada por el Ejecutivo el pasado 11 de abril de 2006, en este sentido, de acuerdo con las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y de la OCDE se adopta un modelo de órgano regulador que regule tanto a las telecomunicaciones como a la radiodifusión, lo anterior en virtud de que se busca darle un marco normativo y una planificación integral al uso, explotación y aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Esta propuesta es acorde a la que han impulsado el grueso de los países en el mundo.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

En virtud de lo anterior es que se considera pertinente que las facultades orgánicas de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la SCT, pasen a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo anterior con la finalidad de permitirle a este órgano desconcentrado cumplir con sus nuevas funciones de regular en la parte tecnológica la radio y televisión, fortalecerlo y abatir la problemática de la doble ventanilla.

Además, se dispone que el órgano regulador esté integrado por cinco Comisionados, mismos que deben de pasar el “filtro” de la no objeción en el Senado de la República, con lo cual se busca asegurar que los futuros comisionados sean personas con probada experiencia profesional en el sector.

Los nombramientos de los comisionados serán de 8 años en este órgano regulador lo cual es acorde con los plazos que se han establecido en otras comisiones reguladoras como lo son: la Comisión Federal de Competencia en la cual el encargo es por 10 años, en el IFAI el cual tiene una duración de 9 años, y la Comisión Reguladora de Energía en la cual se les designa por 6 años.

Dado que los primeros nombramientos serán por 5, 6, 7 años y dos de 8 años, la siguiente administración podrá cambiar dos de los cinco comisionados.

Los cambios escalonados de los comisionados permitirán que permanezca la memoria histórica y la experiencia en la toma de decisiones el Pleno de la Cofetel, lo cual asegurará una continuidad en el trabajo de este órgano desconcentrado sin ser interrumpido cada vez que se renueven sus integrantes.

A su vez, se eleva a nivel de ley, el Decreto de creación de la Cofetel, lo anterior con la finalidad de brindarle mayor fortaleza jurídica a esta comisión para el ejercicio de sus facultades así como certidumbre jurídica a sus resoluciones.

Para acotar la discrecionalidad que impera en la actualidad en la licitación pública, se establece que las nuevas concesiones de radiodifusión serán entregadas mediante un proceso de concurso público (licitación) tal y cómo ya acontece en concesiones de espectro en materia de telecomunicaciones. Es importante mencionar que la nueva vigencia de las concesiones de radio y televisión será de 20 años –esto es 10 años menos de lo que actualmente establece la Ley Federal de Radio y Televisión y que es el mismo plazo que la Ley Federal de Telecomunicaciones otorga por las concesiones de espectro.

Lo anterior se considera pertinente en virtud de que se esta utilizando para fines de lucro un bien del dominio público de la nación y el Estado debe recibir una contraprestación por ello, a su vez este debe por mandato constitucional licitar los bienes que adquiera o permita a otros utilizar mediante la figura de la concesión, lo anterior en virtud de que es el único método que garantiza la transparencia y las mejores condiciones para el Estado.

Los permisos de radio y televisión, las estaciones culturales, educativas, experimentales, oficiales, universitarias, se siguen asignando directamente sin haber licitación, lo cual es acorde a su naturaleza jurídica y al servicio cultural y social que prestan.

Se crea un Registro Público de Telecomunicaciones, que será accesible vía Internet, mismo que incluirá información relevante de la radio y televisión, títulos de concesión y permisos, listado de accionistas, gravámenes e impuestos, sanciones impuestas por SCT, Cofetel y/o SG, bandas de frecuencias otorgadas, tarifas, entre otros.

Para participar en una licitación, los interesados requieren presentar una solicitud de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, lo que es una novedad conforme a nuestra legislación vigente y evitará la concentración nacional y/o regional de frecuencias.

La Minuta establece que sea la autoridad electoral federal (el IFE) quién realice el pago de publicidad tendiente a la obtención del voto en procesos federales. Además, se establece una serie de lineamientos en materia de fiscalización y de información a cumplir por los concesionarios de radio y televisión, en su relación con los partidos políticos y la autoridad electoral.

A su vez, prevé un impulso a los grupos de programadores llamados “independientes” dado que establece que las empresas de radio y televisión que den acceso a este tipo de programas en un 20% de su tiempo, tendrán un incremento en el porcentaje de publicidad, equivalente al 5 por ciento.

Con ello, se atiende una petición añeja de grupos de productores, muchos de ellos vinculados a la industria del cine nacional.

Como ha ocurrido en todos los países que han introducido la digitalización a la radio y la televisión, en México también se hace necesario que de manera temporal se asignen frecuencias adicionales. Esta política se sigue en beneficio de la población ya que permite que el público gradualmente vaya adquiriendo los receptores de radio y televisión digitales, cuyo costo no necesariamente la economía de las familias puede erogar de manera inmediata. Se trata por ello de un proceso paulatino que debe ajustarse a lo que la economía de la población permite.

De esta forma, todos los gobiernos han autorizado el uso paralelo de frecuencia en forma estrictamente temporal, y sólo durante el tiempo en que la población lo necesite.

En consecuencia, una vez terminado el proceso de introducción de las tecnologías digitales (lo que implica que la población en inmensa mayoría disponga de receptores de radio y televisión), los concesionarios y permisionarios estarán obligados a devolver al Estado la frecuencia cuyo uso temporal les haya sido autorizada o bien la que les indique el propio Estado.

Lo anterior está establecido ya en los títulos de concesión de las empresas de radio y de televisión, y fue confirmado por la Política de Televisión Digital publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Julio del 2004.

Los títulos de concesión modificados por virtud de la referida Política textualmente señalan:

“En virtud de que será necesario transmitir simultáneamente señales analógicas y digitales para garantizar la continuidad del servicio al público, la Secretaría determinará el plazo durante el cual deberán realizarse las transmisiones simultáneas. Una vez que la Secretaría, de conformidad con la Política, determine, en su momento, que no es necesario continuar con las transmisiones analógicas por estar garantizado el servicio gratuito a la población, se señalará al Concesionario, el canal que será reintegrado al término de las transmisiones simultáneas, y establecerá el plazo para tales efectos”.<sup>47</sup>

Por mandato de lo anterior es que resulta infundado que se argumente o se ponga en duda sí la nación recuperara el espectro que no sea necesario para la continuación de los servicios originales de radiodifusión. Lo que se está buscando es poner en ley para esta industria, lo que la Comisión Federal de Competencia está haciendo mediante resoluciones permitiendo que los concesionarios de ciertos servicios puedan prestar otros que les sean tecnológicamente factibles, a fin de poder brindar mayores canales de acceso a los usuarios así como diversidad de servicios.

Los servicios adicionales que podrán prestar los concesionarios pueden o no ser complementarios de los de la radiodifusión, razón por la cual la autoridad podrá requerir del pago de una contraprestación al momento de autorizar los mismos, valorando la amplitud de la banda que requieran, la cobertura geográfica que utilizará y el pago que otros hayan realizado a través de la licitación respectiva para prestar el servicio.

---

<sup>47</sup> Política de Televisión Digital, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2004.

En cuanto al ancho de banda que es necesario para hacer transmisiones digitales, técnicamente es necesaria la totalidad del ancho de banda de 6 megahertz, por lo que resulta falso que pueda fraccionarse el espectro para reducir el ancho de banda para las transmisiones digitales, tal y como lo establece la Política de Televisión Digital mencionada:

“a) La capacidad para lograr transmisiones confiables de Alta Definición en canales de 6 Mhz, que es el mismo ancho de banda con el que actualmente se llevan a cabo las transmisiones analógicas de televisión;...”<sup>48</sup>

Es necesario que las estaciones de radiodifusión que actualmente operan en el territorio nacional, así como las que en el futuro se instalen, tengan acceso oportuno y expedito, de ser necesario, a bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, a través de las cuales se logre la introducción de nuevas tecnologías en materia de radiodifusión en los términos establecidos:

I) En los títulos de concesión y permisos vigentes.

II) En el Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión, de fecha 3 de octubre de 2000.

III) En el Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, de fecha 2 de julio de 2004; y

IV) En el artículo 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de aplicación supletoria de esta Ley.

La aplicación supletoria de la Ley Federal de Telecomunicaciones cubre algunas lagunas que presentaba la Ley Federal de Radio y Televisión, y al mismo tiempo garantiza que tratándose de convergencia tecnológica, todos los prestadores de servicio sean tratados bajo el mismo régimen jurídico y puedan

---

<sup>48</sup> Idem.

prestar al mismo tiempo diversos servicios de telecomunicaciones como la radiodifusión. Asimismo la aplicación supletoria de esta Ley, garantiza la evolución de las estaciones moduladas en amplitud (AM), permitiendo superar el rezago tecnológico que presentan estas estaciones, contemplando la posibilidad de cambiar frecuencias del espectro radioeléctrico, con vista en la actualización tecnológica de la infraestructura de radio y televisión con que cuenta nuestro país.

En este orden de ideas, sería recomendable que el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes, reflejara en los títulos de concesión y permisos, lo concerniente a los avances tecnológicos que la radio y la televisión ya muestran a nivel internacional.

Por otro lado, las reformas dan entrada plenamente a la convergencia de las telecomunicaciones con la radiodifusión, lo cual evidentemente sería de gran beneficio para la población y de acuerdo con las principales recomendaciones internacionales.

Las reformas preservan el mismo régimen de inversión extranjera para la radio y televisión abiertas, es decir se mantiene como una actividad reservada para los mexicanos tal y como lo establece el artículo 6º, fracción III, de la Ley de Inversión Extranjera y el artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión, reconociendo así que se trata de una industria eminentemente cultural.

**CAPÍTULO 4.**  
**REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS QUE PERMITAN LA**  
**OPTIMIZACIÓN DE LAS ACTUALES Y NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL**  
**SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES**

**4.1. PREÁMBULO**

Existe la necesidad de crear un marco regulatorio flexible y sencillo que responda al nuevo entorno nacional e internacional, en aspectos económicos, de competencia, de constante cambio tecnológico y de convergencia, promoviendo el incremento de la teledensidad y el acceso al servicio de Internet en particular para la población rural y las familias de menores ingresos; así como facilitar la conectividad a la infraestructura educativa del país; a los servicios de salud a distancia, y al gobierno digital, acercando a la población rural a las diferentes instancias gubernamentales, sin que se tenga la necesidad de desplazarse de sus lugares de origen.

En el presente capítulo se busca explicar que el órgano regulador, como existe actualmente, denota un problema grave de falta de independencia de los factores reales de poder. Esto se percibe en la medida en que está muy restringido y en algunos casos impedido para tomar medidas eficaces. No sólo es evidente su inactividad ante las circunstancias actuales sino que adicionalmente existen factores que jurídicamente le impiden actuar. Entre estos factores destaca su vulnerabilidad jurídica ante gran parte de los actos de autoridad que realiza; de la carencia de facultades para aplicar efectivamente las normas vigentes, de la existencia de una duplicidad de funciones con la Subsecretaría de Comunicaciones, así como la indefinición en la aplicación de ciertas normas relacionadas con competencia económica, entre otras fallas.

Como solución a esta problemática se propone legitimar al órgano regulador a través de una serie de adiciones y reformas que lo constituya como un órgano con autonomía operativa y presupuestaria; que cuente con procedimientos transparentes y expeditos para actuar conforme a los criterios que establezca la ley; que tenga facultades sancionadoras y en los casos que

así se requiera precautorias, y con las herramientas necesarias para poder tomar decisiones.

A su vez se explica que es la convergencia en Telecomunicaciones, considerándose que es el fenómeno a través del cuál se ha logrado mezclar varias tecnologías que originalmente operaban independientemente. Hasta hace no mucho tiempo, el mundo de la televisión era completamente independiente del mundo de la informática, algo similar ocurría entre las telecomunicaciones y la informática, sin embargo la necesidad de contar con información de manera ágil, generó el desarrollo de la Internet, y con ella la fusión de las tecnologías independientes.

Desafortunadamente, este fenómeno no siempre se toma en cuenta en todas las actividades de regulación de las telecomunicaciones. Por citar un ejemplo, actualmente los concesionarios se ven limitados por su título de concesión a ofrecer sólo algunos servicios, a pesar de que sus posibilidades tecnológicas sean mayores.

La convergencia de servicios que se observa en la oferta comercial tan heterogénea en México y otros países, al día de hoy, ha promovido, por una parte, la inversión en nuevas tecnologías que traslapan las iniciativas de segmentos industriales que antes se pensaban totalmente desligados y que hoy, por consecuencia, son segmentos que han venido operando bajo normas y políticas distintas, que requieren de una revisión bajo una óptica global.

Por otro lado, se analiza en esta investigación que bajo las circunstancias actuales, la interconexión permite la interoperabilidad de diferentes redes, es decir, expande el rango de acción de las redes de los nuevos operadores de tal forma que cualquier usuario de una red pueda comunicarse con un usuario de otra red. Asimismo, se reconocen sus limitaciones, ya que sólo proporciona acceso indirecto a los usuarios y por si misma no permite expandir los servicios ofrecidos por cualquiera de estas redes. Para ello, es necesario que los nuevos operadores tengan acceso a los elementos, servicios, funciones y/o capacidades de la Red de Acceso al

Usuario Final, que les permita tener control sobre el medio (par de cobre, fibra óptica, etc.) que va a un determinado usuario, por lo que podrían ofrecerle más servicios de los que normalmente se ofrecen bajo un esquema de interconexión o reventa.

En este capítulo también se explica el entorno de la legislación actual con respecto al límite del 49% para la participación de la inversión extranjera directa en el capital social de sociedades operadoras de servicios de telecomunicaciones, excepto por lo que se refiere a telefonía celular inalámbrica. Esta inconsistencia en la ley, que carece de debida justificación ya que lo estratégico es el uso del espectro, mismo que se libero, representa una barrera a la entrada de capitales que inhibe las inversiones que requiere el sector.

Por otro lado, el servicio universal lo constituyen los servicios básicos de telecomunicaciones que se ofrecen en zonas geográficas donde actualmente no existen, debido a que los costos del mismo, aún cuando la empresa opere eficientemente, son mayores a las tarifas vigentes o a que la mayoría de los habitantes en determinada zona geográfica son de escasos recursos económicos.

Con la apertura a la competencia en telecomunicaciones es de esperarse que el grueso de la inversión se dé en las zonas más rentables, concentraciones urbanas, dejando desatendidas zonas rurales y/o de altos costos. Por lo tanto, gobiernos de países en los que se ha permitido la entrada de nuevos operadores han considerado conveniente la incorporación de mecanismos de financiamiento que permitan que los beneficios de la competencia también lleguen a las zonas menos rentables.

En el caso particular de México el alcance de los objetivos de cobertura social está limitado por factores económicos: el ingreso promedio de la población, el precio relativo del servicio básico y por factores regulatorios, tales como la generación de incentivos para que algún operador atienda zonas de baja rentabilidad.

Desde la apertura del mercado de larga distancia en 1997 las autoridades han determinado que los nuevos operadores aporten recursos a Telmex para la expansión y mantenimiento de la red local residencial. Se estima que el monto total de subsidio que Telmex recibió de los nuevos operadores de LD en los primeros cinco años de competencia fue en promedio de 370 millones de dólares anuales. Sin embargo, a la fecha no se ha llevado a cabo una auditoría para determinar el destino de estos recursos.

Por lo anterior, en este capítulo se reconoce la importancia de la operación óptima de un fondo de cobertura social, que subsidie la prestación de servicios de telecomunicaciones, en zonas en donde la capacidad de pago de la población es insuficiente para recuperar el costo del servicio.

#### **4.2. EL ÓRGANO COMPETENTE EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y LA REGULACIÓN DEL SECTOR.**

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) es conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); con autonomía técnica y operativa; y con la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

En este sentido se considera importante hacer primero una distinción de las funciones atribuidas a la SCT y a la COFETEL, a fin de poder determinar de que manera esta distribuida la competencia de la regulación del sector. A la Secretaría le corresponden, entre otras funciones, la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico; aprobar y publicar los programas sobre bandas del espectro, para fines comerciales; imponer sanciones, por infracciones a las disposiciones o a lo dispuesto en las concesiones o permisos; otorgar y revocar concesiones y permisos, así como autorizar la cesión de derechos de los mismos; fijar la posición de México en reuniones internacionales de la materia, así como representarlo en foros, organismos

internacionales y gobiernos, en las negociaciones relacionadas con las telecomunicaciones.<sup>49</sup>

Por su parte, la COFETEL tiene como funciones administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente; proponer a la SCT el programa sobre bandas del espectro radioeléctrico para usos determinados, y coordinar los procesos de licitación; vigilar y verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios y permisionarios, así como proponer la imposición de sanciones a la SCT; opinar sobre la pertinencia del otorgamiento de las concesiones y permisos; proponer a la SCT la revocación de concesiones y permisos; opinar sobre la celebración de tratados, convenios y acuerdos; asistir a reuniones internacionales con organismos relacionados con las telecomunicaciones (UIT); y promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas.<sup>50</sup>

La naturaleza desconcentrada de la Comisión Federal de Telecomunicaciones obedeció a la intención de sus creadores de que el regulador operara bajo un esquema de pesos y contrapesos, es decir, que no tuviera todas las atribuciones en materia de telecomunicaciones ni tampoco, estuviera del todo sujeta directamente a la competencia de la SCT. Atendiendo a este criterio, en el decreto de creación de la COFETEL, se establecieron las facultades con las que operaría dicho regulador, reservándose las más importantes a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, el esquema requiere de la colaboración del regulador; por ejemplo, las concesiones se otorgan de manera indelegable por el Secretario de Comunicaciones y Transportes pero requieren dictámenes aprobatorios en cuestiones técnicas, legales y financieras, por parte de COFETEL, para tal propósito. De la misma manera, las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, necesarias para la comunicación inalámbrica, son administradas y asignadas, por medio de licitación pública, por la propia COFETEL, pero de

---

<sup>49</sup> *Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

<sup>50</sup> *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*, publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto de 1996.

acuerdo al programa de licitaciones que, previamente, publique la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo, las sanciones son impuestas por la Secretaría pero por iniciativa, en la mayoría de los casos de la COFETEL, en virtud de sus facultades de supervisión y vigilancia. En materia internacional, la representación del gobierno mexicano en la celebración de tratados, convenios y acuerdos recae en la SCT (por delegación del Ejecutivo), con el apoyo de la COFETEL.

De lo anterior se desprende que, por un lado, este órgano administrativo si bien no tienen personalidad jurídica propia, sí cuenta con algunas de las facultades específicas que correspondían de manera primaria y directa a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a otras leyes de materias concretas (Ley Federal de Telecomunicaciones), y de ahí que se trate de un ente jerárquicamente subordinado a la Secretaría de referencia. No esta por demás afirmar que de ninguna manera se trata de un órgano independiente de la administración pública federal, sin embargo, si se trata de órgano con autonomía técnica y operativa para el ejercicio propio de las facultades que por decreto le corresponden.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones funge como órgano regulador y de consulta; como agente que debería asegurar la interconexión e interoperabilidad en las redes; como órgano supervisor mas no sancionador; y como administrador del espectro radioeléctrico y posiciones orbitales. En estricto sentido jurídico, se puede hablar de facultades complementarias, más no concurrentes.

Es importante hacer mención, que la división de funciones entre la SCT y la COFETEL ha sido objeto de discusión, argumentándose duplicidad de funciones y doble ventanilla, proponiéndose en consecuencia, la independencia del órgano regulador, como un fin en sí mismo, y como la panacea que podría resolver los problemas del sector. En la práctica esta división ha generado un

exceso de trámites, y el alargamiento de los plazos para su cumplimentación; y confusión en la industria sobre las facultades formales y las atribuciones reales, tanto de la Subsecretaría de Comunicaciones como de la COFETEL, lo cual se traduce y confunde en un problema relacionado con el perfil, personalidad y actitud de los funcionarios, que con las facultades mismas de cada unidad administrativa.

Como resultado de este esquema organizacional, la Comisión Federal de Telecomunicaciones depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y su manejo está encomendado a un funcionario que ocupa jerárquicamente el tercer nivel en la estructura de dicha Secretaría.

Por otro lado, al ser un organismo dependiente de la SCT, ha sido ésta quien ha designado a los Comisionados y quien les puede pedir su renuncia. Esto permite suponer que los Comisionados pueden potencialmente, no ser personas plenamente capacitadas y/o independientes para llevar a cabo sus funciones o bien, que por tener posiciones contrarias a las de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puedan ser removidos de sus cargos.

En la estructura organizacional actual, al reservarse la Secretaría de Comunicaciones y Transportes facultades vitales para el desarrollo del sector, tales como el otorgar concesiones o el imponer sanciones, se han abierto dos ventanillas de negociación para todos los agentes que en él participan.

La participación de la Secretaría en las decisiones regulatorias bajo ningún concepto garantiza mejores decisiones. En cambio, el tener dos ventanillas produce incertidumbre jurídica, debilita la autoridad de ambas instancias, complicando innecesariamente los trámites y procesos burocráticos, así como encareciendo las estructuras administrativas.

El mantener la doble ventanilla ha sido contraproducente al desarrollo del sector, ya que con ello se han desvirtuado los objetivos por los que teóricamente se adopta la figura de COFETEL. En tal virtud es claro para la mayoría de los actores de la industria, que la COFETEL actual es una figura

viciada que no responde a las razones fundamentales por las cuales en otros países se han venido adoptando las comisiones como modelo de organización de la autoridad regulatoria.

#### **4.3. ALTERNATIVA DE ORGANIZACIÓN VIABLE PARA LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.**

La alternativa de organización viable es el darle a la COFETEL facultades plenas, representatividad y autonomía, para regular en materia de telecomunicaciones, sin necesidad de que el Ejecutivo Federal tenga que intervenir en la regulación del sector. Congruentemente, ninguna autoridad del Ejecutivo Federal debiera tener facultades que dupliquen, fragmenten o debiliten a las de la COFETEL.

Para que sea un órgano representativo, es necesario que los Comisionados sean designados por el Presidente de la República pero ratificados y/o aprobados por la Cámara de Senadores, el cual deberá asegurar tanto la capacidad técnica y solvencia moral de los comisionados como el que la integración de la COFETEL responda a la conformación de las fuerzas políticas y sociales del país.

Para garantizar que los Comisionados sean funcionarios autónomos y competentes, estos deberán ser designados para servir en sus cargos por períodos escalonados y no coincidentes con los períodos de la administración pública federal.

El contar con una COFETEL no es el modelo más barato que existe, por eso es indispensable que la Comisión Federal de Telecomunicaciones tenga recursos adecuados a la magnitud de su tarea y que éstos no tengan que negociarse anualmente con el Ejecutivo, como parte del presupuesto que se asigna a la SCT, ya que dicho procedimiento podría utilizarse como un mecanismo de coacción ante su autonomía. Para ello sería óptimo que los derechos en materia de telecomunicaciones así como los recursos

provenientes de las sanciones se integraran al presupuesto de la COFETEL y que la Cámara de Diputados determinara su monto presupuestal para garantizar la suficiencia de recursos necesarios para operar un Órgano Regulador.

De lo anterior se desprende que para realizar con mayor eficacia su labor de promover y regular el sector, se deben fortalecer las facultades de COFETEL. En consecuencia, le correspondería:

1.- Expedir las reglas y demás disposiciones administrativas, así como las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones.

2.- Otorgar, revocar y declarar la caducidad, así como la cesión de derechos de permisos y concesiones.

3.- Autorizar servicios adicionales, ampliación de cobertura, modificaciones técnicas, administrativas y operativas de las concesiones y permisos, y que en su caso, proceda la afirmativa ficta.

4.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

5.- Resolver sobre el cambio o rescate de una frecuencia o bandas de frecuencias.

6.- Dirimir las controversias entre concesionarios de Redes Públicas de Telecomunicaciones y demás operadores, dada la imposibilidad técnica y presupuestal para crear en el corto plazo tribunales especializados en la materia.

7.- Dictar las disposiciones regulatorias para el operador dominante.

8.- Intervenir en asuntos internacionales que se refieran a la relación con organismo multilaterales especializados en la materia o con órganos reguladores de otros países.

9.- Establecer parámetros técnicos sobre la calidad de los distintos servicios.

10.- Administrar y asignar el espectro radioeléctrico, excepto el de uso oficial, sin realizar las funciones de atribución de frecuencias.

11.- Publicar los programas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico que serán materia de licitación.

12.- Publicar el programa sobre la ocupación de posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales que serán materia de licitación.

13.- Llevar a cabo todos los procesos de licitación de bandas de frecuencias y posiciones orbitales.

14.- Establecer procesos de consulta abiertos para la expedición de disposiciones de carácter general.

15.- Asegurar la interconexión, interoperabilidad y portabilidad de números.

16.- Contar con un mandato claro para que coordine, en el mediano plazo, la convergencia de servicios y tecnologías, incluyendo la de los sistemas de radio y televisión abiertos con las Redes Públicas de Telecomunicaciones.

17.- Asegurar la no interferencia perjudicial en el espectro y la homologación de equipos.

18.- Garantizar la competencia leal, siendo tecnológicamente neutro, favoreciendo la diversidad en beneficio de los usuarios.

En adición a las atribuciones así conferidas, la COFETEL debe ser un órgano que participe de las funciones de Gobierno, con autonomía presupuestal, técnica y operativa, independiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; realizar las funciones de regulación, supervisión y sanción; ser un promotor de la inversión y de la seguridad jurídica de los participantes en la industria; caracterizarse por la profesionalidad de sus altos funcionarios (comisionados), quienes deberán tener, además, plazos de gestión fijos y escalonados; y contar con un servicio civil de carrera, que permita la formación de recursos humanos especializados en la materia.

En la legislación vigente tampoco se le asignó claramente a la COFETEL la facultad de emitir la regulación de la materia, sigue siendo el Ejecutivo Federal la única autoridad facultada para emitir reglamentos en materia de telecomunicaciones y de hecho los reglamentos de múltiples temas regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, como comunicaciones vía satélite, telefonía pública y televisión y audio restringido, han sido firmados por el Secretario del ramo así como por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Uno de los problemas que enfrenta la COFETEL, conforme a la legislación vigente, es la incertidumbre que genera la designación del Presidente y los otros tres comisionados que conforman el Pleno de la COFETEL.

De acuerdo con el decreto de creación de la COFETEL, los nombramientos de los comisionados (incluido el del presidente) se hacen, por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Comunicaciones y Transportes. Esto significa, técnicamente hablando, que la responsabilidad del nombramiento ni siquiera recae, en forma directa, en el Presidente de la República. Además, los cargos no cuentan con un periodo fijo transexenal, ni con la necesaria inamovilidad para estar lo suficientemente ajenos de las presiones políticas y de los intereses económicos propios de este sector.

Otro efecto trascendente lo constituye la actitud misma de los comisionados. Al saber que su misión tiene un periodo determinado, de cinco o seis años, la planeación de su trabajo, el compromiso que se asume y la seguridad en sí mismos se vería notoriamente reforzada por esa inamovilidad. Asimismo, el sentido de equipo se consideraría y la industria lo asumiría como algo ya definido.

Además de lo anterior, es preciso reflexionar sobre la doble función que tienen hoy en día los comisionados. Éstos, actuando en pleno, son el órgano decisorio más importante dentro de la COFETEL. Conocen de los temas que les competen colegiadamente de acuerdo con el decreto de creación, el Reglamento Interior de la SCT y a su propio Reglamento Interno. Sin embargo, cada uno de los comisionados también es responsable de un área específica de trabajo desde el punto de vista administrativo y de operación. Así, además del comisionado presidente, uno de ellos tiene a su cargo el área de ingeniería y tecnología, otro la planeación y evaluación económica y el tercero se encarga del área de asuntos jurídicos.

El hecho de que el pleno de la COFETEL sea una conformación par (cuatro comisionados) y no, como en la mayoría de los cuerpos colegiados, non, llega a presentar un problema bastante seguido de empate en la votación de los asuntos, recayendo desde luego el voto de calidad en el Presidente de la Comisión, el cual resulta el responsable de la mayoría de las decisiones finales.

Por último, corresponde hacer mención de las facultades de la COFETEL. Estas le son conferidas en su decreto de creación y por el Reglamento Interior de la SCT, ambos ordenamientos expedidos por el Presidente de la República a partir de las facultades que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, especialmente, a la Ley Federal de Telecomunicaciones, corresponden genéricamente a la SCT. Así, se trata de una división administrativa de las atribuciones en materia de telecomunicaciones entre las direcciones generales de la Subsecretaría de Comunicaciones y la COFETEL, lo cual ha sido motivo suficiente para que los afectados por las resoluciones y decisiones de la COFETEL, acudiesen a las

instancias de revisión, ante la SCT y, en su defecto, al juicio de amparo, el cual ha sido utilizado, para diferir los efectos contrarios de la toma de decisiones.

#### **4.4. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE DECRETO QUE REGULA A LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y DEL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO INTERIOR DE LA COFETEL.**

Las facultades de la COFETEL les son conferidas en su decreto de creación y por el Reglamento Interior de la SCT, ambos ordenamientos fueron expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a partir de las facultades que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, especialmente, a la Ley Federal de Telecomunicaciones, corresponden genéricamente a la SCT.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes presentó para tratar de reorganizar la función de la Comisión Federal de Telecomunicaciones un Anteproyecto de Decreto que Regula a la COFETEL y un Anteproyecto de Reglamento Interior de la COFETEL. Sin embargo, los documentos en cuestión no prosperaron, porque el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se negó a refrendarlos, ya que al igual que la mayoría de los actores de la industria consideró que contrario a la política nacional de fortalecer a los órganos reguladores, debilitaban al nuestro aún más.

El nuevo arreglo institucional de los anteproyectos resulta contrario al proceso evolutivo de más de 110 órganos reguladores a nivel internacional, tal es el caso de la Unión Europea, en la cual cada vez son más los órganos reguladores que tienen su naturaleza jurídica autónoma, transparente y fuerte.

Es importante hacer mención que en nuestro país, estos anteproyectos reducen el ámbito de acción de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, contraviniendo el sentido de la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde se establece que ésta debe propiciar el adelgazamiento de la estructura central de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), asimismo que el objetivo de un órgano independiente de las decisiones “políticas” de la SCT es

evitar discrecionalidades en el otorgamiento de permisos y concesiones, prevaleciendo el carácter “técnico” de un órgano especializado.

Otro aspecto que debe ser considerado, es que la estructura orgánica actual de la COFETEL, no es congruente con la reducida serie de facultades que contempla el Anteproyecto de Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; además de que ha sido considerado que pone en riesgo a los servidores públicos que han adquirido una basta experiencia en la Comisión durante muchos años, y obstaculiza la rendición de cuentas efectiva.

Los anteproyectos plantean que la operación del “día a día” recaiga en el Comisionado Presidente, mientras a los demás Comisionados se les pretende desvincular de su área de especialización. Si bien es cierto que sobre ellos no deben recaer aspectos administrativos relacionados con las áreas de su competencia, si es considerado que ellos deben ser responsables de las estructuras especializadas que tienen bajo su encargo a fin de que se puedan responsabilizar de los dictámenes que emiten.

Asimismo, se crea un quinto Comisionado donde no se determina su beneficio a la institución, ya que el Comisionado Presidente continúa con el voto de calidad, lo que no representa una conformación que logre determinaciones en las votaciones.

En las Unidades Administrativas de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se da una duplicidad de funciones, dado que no hay una clara asignación de atribuciones, esto debido a que se convertirán en un símil del Pleno de la Comisión, resolviendo un mismo asunto, entrando en el peligro de contradecir criterios por falta de una sistematización adecuada de los asuntos.

Con relación a los requisitos para ser Comisionado por un lado, en materia de experiencia y calidad profesional, los anteproyectos no exigen un periodo de tiempo mínimo y abre la puerta a que cualquiera pueda acceder a los cargos sin la experiencia que esta función merece. Por otro lado, esta

misma disposición atenta contra la libertad de trabajo, pues excluye la posibilidad de seleccionar casi a cualquier persona vinculada, directa o indirectamente, con el sector telecomunicaciones.

Es inconstitucional además de ineficiente, la disposición que contempla la transexenalidad para el desempeño de los cargos de Comisionado, dado que la designación y remoción corresponde al Ejecutivo Federal de manera libremente, de acuerdo a la Constitución, además de que ninguna Ley Secundaria soporta tal condición, para poder llevar a cabo esta propuesta se requiere de modificaciones legales de mayor profundidad más que una simple emisión reglamentaria.

Los anteproyectos plantean un régimen transitorio para el desahogo de los rezagos acumulados, a pesar que la transformación de la estructura orgánica habrá de operar con la entrada en vigor de los anteproyectos, situación que de cualquier forma, dará como resultado que personas ajenas a los asuntos conozcan por primera vez de un asunto que trae atrasos, sea de la COFETEL o de la Subsecretaría.

Otro elemento que aumenta la incertidumbre jurídica es la relativa a que mediante esta redistribución de funciones, no queda claro si se dejarán de aplicar los criterios que a lo largo de su existencia ha llevado a cabo la COFETEL, y por otro lado, los criterios desarrollados por la unidades administrativas que desaparecen, difícilmente serán respetados por las nuevas unidades administrativas de la Subsecretaría, que, de manera desvinculada, las sustituyen.

#### **4.5. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES PARA CREAR UN ÓRGANO REGULADOR AUTÓNOMO.**

##### **4.5.2. ASPECTOS RELEVANTES**

Para impulsar el desarrollo económico del país y bienestar social de la población, la industria de las telecomunicaciones requiere de un organismo especializado y dedicado de tiempo completo para fomentar su desarrollo, promoviendo la competencia en beneficio del público usuario. Para tal efecto, es necesario contar con un regulador imparcial, independiente de influencias políticas y ajeno al poder económico que detentan los operadores dominantes y los entrantes.

Por tal motivo es necesaria una reforma constitucional y además incluir disposiciones legales en la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente, a través de las cuales la Comisión Federal de Telecomunicaciones deje de ser un organismo desconcentrado y se convierta en uno constitucionalmente autónomo, lo que permitirá que opere bajo condiciones de independencia política, técnica, jurídica, orgánica y financiera; así como también, que sus decisiones tengan obligatoriedad legal sin que la COFETEL se encuentre subordinada jerárquicamente a la Secretaría, sino únicamente sujeta a la vigilancia y control de su desempeño, de manera que sus resoluciones estén soportadas en el interés común y el mejor aprovechamiento de los recursos.

El organismo debe tener capacidad de actuación suficiente, soportada en las facultades jurídicas que la Constitución y la Ley le otorguen, a fin de promover adecuadamente el sector de las telecomunicaciones, con base a la simplificación administrativa, la ventanilla única, la regulación asimétrica y otorgar la certeza de tiempos expeditos de atención a las peticiones de los interesados.

El órgano regulador como existe actualmente, denota un problema grave de falta de independencia de los factores reales de poder. Esto se percibe en la medida en que está muy restringido y en algunos casos impedido para tomar medidas eficaces. No solo es evidente su inactividad ante las circunstancias actuales sino que adicionalmente existen factores que jurídicamente le impiden actuar, entre estos factores destaca su vulnerabilidad jurídica ante gran parte de los actos de autoridad que realiza; de la carencia de facultades para aplicar efectivamente las normas vigentes; de la existencia de una duplicidad de

funciones con la Subsecretaría de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la indefinición en la aplicación de ciertas normas relacionadas con competencia económica, entre otras fallas.

Como solución a esta problemática se propone legitimar al órgano regulador al contemplarlo en una Ley Orgánica, que lo constituya como un órgano con autonomía, que cuente con procedimientos transparentes y expeditos para actuar conforme a los criterios que establezca la Ley; que tenga facultades sancionadoras; y que cuente con las herramientas necesarias para poder tomar decisiones. Lo que resulta realmente relevante es que exista un sistema de pesos y contrapesos que le permita cierta independencia del Ejecutivo, pero que al mismo tiempo establezca un control en el nombramiento y remoción de sus directivos, así como un sistema efectivo de rendición de cuentas distinto a aquel que pueda administrar el propio Poder Ejecutivo.

La autoridad reguladora se deberá concebir como un órgano administrativo, con autonomía técnica y operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular y promover, en el ámbito de sus atribuciones, el desarrollo eficiente de las Telecomunicaciones en el país, gozando de completa autonomía y competencia para dictar sus resoluciones.

El objetivo de este órgano regulador será beneficiar a la población en general y propiciar el desarrollo eficiente de las Telecomunicaciones en el país, buscando se incremente la penetración, resultando idóneo que involucre, no solamente a la industria de las telecomunicaciones y a los tres niveles de gobierno, sino también a amplios sectores de la sociedad, dada la trascendencia económica y social de sus propósitos.

Dentro de los aspectos que otorgarían una mayor autonomía a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, destacan los siguientes: que el Pleno de dicho órgano se integre por 5 comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, designados para desempeñar sus cargos por periodos de siete años, de manera escalonada; que se establezca un plazo a partir del nombramiento por parte del Ejecutivo para que la Cámara de Senadores, o en

su defecto la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, puedan objetar dicho nombramiento; que los actos emitidos por el Pleno de la COFETEL sean revisados por el propio Pleno mediante un Recurso de Reconsideración; que se determine a la COFETEL como unidad de gasto autónomo y que se le faculte para imponer sanciones, velando de esta forma por el cumplimiento de la ley.

Respecto a los permisos y concesiones para prestar servicios de telecomunicaciones, se busca terminar con el escenario de la doble ventanilla existente bajo los conceptos de la ley vigente, para ello esta clase de autorizaciones se deberían de tramitar y otorgar en su integridad, por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En la propuesta de reforma también se considera pertinente otorgar la facultad a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para expedir disposiciones administrativas de carácter general, a las que deberán ajustarse las solicitudes para obtener los diversos permisos que se faculte a la COFETEL para otorgar.

A su vez el catálogo de permisos que establece la ley vigente, se propone enriquecer considerablemente, ya que se prevé en esta propuesta que la Comisión Federal de Telecomunicaciones debería otorgar permisos para utilizar espectro radioeléctrico de uso no comercial, protegido o a título secundario.

Con el fin de facilitar el otorgamiento de los permisos y concesiones necesarios para la operación de las comercializadoras, se propone que la COFETEL, en caso de que lo considere adecuado para el desarrollo de las telecomunicaciones en México, podrá determinar las modalidades y formas de operación a las que deberán sujetarse los comercializadores en relación con cada servicio de telecomunicaciones, ya que no se puede desconocer que bajo el esquema de la ley vigente únicamente se expidió el Reglamento de Telefonía Pública.

Es de destacarse también, que como medida que garantice la debida actuación de la COFETEL respecto del trámite de permisos y concesiones, se propone que se incorpore la figura de la afirmativa ficta para el caso de que la autoridad no resuelva en tiempo las solicitudes correspondientes, de tal forma que su ineficiencia no se convierta en una barrera de entrada para los potenciales prestadores de servicios de telecomunicaciones.

En la propuesta de reforma, en concordancia con las más modernas doctrinas a nivel mundial, se reconoce que las telecomunicaciones están al servicio del hombre y que los prestadores de esta clase de servicios deben respetar las libertades y derechos fundamentales de las personas físicas. Es por ello, que en ella se propone una serie de disposiciones que permitirán garantizar estos derechos fundamentales, particularmente la secrecía de las comunicaciones y la protección a los datos de carácter personal que se cursan por las redes de telecomunicaciones. Para lograr lo anterior, será necesario establecer medidas conducentes para que los usuarios de todas las redes públicas de telecomunicaciones puedan obtener acceso bajo condiciones equitativas, a servicios de información, de directorio, de emergencia, de cobro revertido y vía operadora, en otros, así como para que la información que se transmita a través de las redes y servicios de telecomunicaciones sea confidencial, salvo aquella que su propia naturaleza sea pública o cuando medie orden de autoridad competente. Estas medidas permitirán a la Comisión Federal de Telecomunicaciones regular y vigilar las condiciones bajo las cuales se prestan esta clase de servicios con el objeto de proteger debidamente los intereses de los usuarios.

En la propuesta de reforma deberán ser incluidas medidas para proteger los derechos de los usuarios de los posibles abusos de los distintos prestadores de servicios de telecomunicaciones. Entre ellas, se puede destacar el que los contratos tipo que celebren estos prestadores de servicios con sus usuarios, deberán registrarse ante la COFETEL, además de proteger en todo momento los derechos más elementales de los consumidores.

Como institución jurídica que garantice los derechos de los usuarios, se deberá otorgar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la facultad de establecer medidas precautorias durante la iniciación y tramitación del procedimiento de revocación de concesiones y permisos. Como por ejemplo, el que el titular de una concesión o permiso que hubiere sido revocado estará imposibilitado para obtener, nuevas concesiones o permisos, por un plazo de 5 años contados a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva; así como que al término de una concesión se 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.

De igual importancia resulta, lo relativo a las tarifas ofrecidas a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, ya que se propone se establezca la obligación para los prestadores de servicios de telecomunicaciones de registrar sus tarifas ante la COFETEL, para que éstas puedan entrar en vigor. Este procedimiento expedito busca garantizar el derecho de que todo usuario de servicios de telecomunicaciones, esté debidamente informado mediante la publicidad de las diferentes tarifas que se ofrecen en el mercado.

Además se considera necesario imponer a la Comisión Federal de Telecomunicaciones importantes obligaciones en materia de transparencia, entre las que destacarían: presentar anualmente un Informe al Secretario de Comunicaciones y Transportes sobre el cumplimiento de su Programa Anual de Trabajo, el cuál deberá hacer del conocimiento público y deberá ser remitido a las comisiones en materia de comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión; seguir procedimientos de consulta pública para emitir reglas y elaborar, actualizar y administrar los planes técnicos fundamentales, incorporando a ello, criterios de eficiencia, calidad de los servicios y de información respecto de las redes públicas de telecomunicaciones. Así como para elaborar el Programa Anual de Licitaciones de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico; y publicar a más tardar de forma trimestral los criterios adoptados por el Pleno, relacionados con la interpretación administrativa de las disposiciones en materia de telecomunicaciones.

Por lo que hace a la figura de portabilidad numérica, la experiencia internacional ha demostrado que el mejor esquema para su implementación, es mediante el acuerdo de voluntades entre los operadores interesados. Sin embargo, la propuesta de reforma no puede dejar de reconocer que este tema ha sido polémico en todo el mundo, por lo que se propone otorgar a la COFETEL la facultad de implementar esta medida regulatoria en el caso de que la considere conveniente para el debido desarrollo de las telecomunicaciones en nuestro país, con fundamento en los objetivos nacionales plasmados en las instituciones correspondientes a la planeación nacional.

Asimismo, uno de los vacíos legales más importantes de la ley vigente, es el de carecer de procedimientos establecidos en ley para el inicio y desarrollo de las negociaciones de interconexión entre los concesionarios, y para la posible y consecuente intervención de la autoridad para resolver los desacuerdos que pudieran presentarse en esta materia, por lo que en la propuesta de reforma que se presenta por medio de esta investigación, se sugiere crear un procedimiento expedito y sumamente detallado, que establezca reglas claras bajo las cuales los operadores deberán llevar a cabo sus negociaciones y en el cual se delimitarán también con toda precisión las facultades de éste órgano para resolver estas disputas, respetando en todo momento las garantías de audiencia y debido proceso legal.

Es normal que los operadores dominantes tengan pocos incentivos para llegar a acuerdos satisfactorios con sus competidores, fundamentalmente por lo que hace a las tarifas de la interconexión, es común observar que una estrategia de los dominantes es la de retrasar la celebración de los acuerdos mediante el establecimiento de tarifas altas, con el fin de provocar la actuación de la autoridad, quien debe determinar el monto de la tarifa en un tiempo relativamente corto y comúnmente, con poca información.

Para controlar situaciones como la descrita en el párrafo anterior, la propuesta de reforma presentada, considera pertinente establecer en la Ley

que, cuando los precios o tarifas se refieran a los de la interconexión con un operador dominante, la COFETEL estará facultada para fijar el monto de los mismos con base en las metodologías que para tal efecto establezca dicho órgano autónomo, las cuales deberán permitir que los precios o tarifas de interconexión sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas para que los operadores que se interconecten, no necesiten pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran, para que el servicio sea suministrado.

A través de las obligaciones específicas para los operadores dominantes que permitirán lograr una eficiente interconexión con otros concesionarios, se busca que la COFETEL y el resto de los operadores tengan acceso a información básica como lo es la oferta de interconexión del operador dominante, misma que deberá ser aprobada por la Comisión y publicada en forma anual, en el Diario Oficial de la Federación.

A su vez se considera importante y necesario establecer los supuestos bajo los cuales la Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá declarar a un prestador de servicios de telecomunicaciones como agente económico con poder sustancial en un mercado relevante de telecomunicaciones, conforme a criterios objetivos que se perfeccionan cuando un concesionario es el único oferente o demandante de un servicio de telecomunicaciones o cuando en el ejercicio fiscal del año inmediato anterior haya obtenido una cuota superior a un porcentaje de los ingresos brutos globales generados por la utilización de redes o la prestación de servicios respecto de un servicio de telecomunicaciones determinado. Además de poder considerar los criterios establecidos por la Ley Federal de Competencia Económica.

Adicionalmente a tales obligaciones, la COFETEL podrá establecer a los concesionarios declarados agente económico con poder sustancial en un mercado relevante de telecomunicaciones, otras obligaciones específicas relacionadas con tarifas, facturación y cobranza, información, condiciones y calidad bajo las cuales se ofrecen los servicios, de conformidad con un

procedimiento en el que se respetarán de manera irrestricta las garantías de audiencia, así como los procesales.

Cabe destacar que también se propone conferir al órgano regulador la facultad para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales reglamentarias, así como las demás administrativas y la facultad para imponer las sanciones correspondientes por incumplimiento a tales disposiciones.

Por otro lado, el artículo 28 Constitucional, establece que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional, en los términos del artículo 25 de nuestra Carta Magna, asimismo señala que el Estado contará con los organismos que requiera para el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes, participe por sí con los sectores social y privado.

Con fundamento en lo anterior, se propone la adición de un párrafo, al artículo de referencia, en el cual se establezca que el Estado tendrá una Comisión Federal de Telecomunicaciones, que será autónoma en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Su objetivo prioritario será beneficiar a la población en general al propiciar que se incremente la penetración, teledensidad, conectividad, calidad y diversidad de los servicios de telecomunicaciones y que éstos se proporcionen con precios asequibles y competitivos.

La COFETEL impulsará la cobertura y penetración de los servicios de telecomunicaciones para brindar más oportunidades de acceso a los usuarios y contribuir a fortalecer la integración y desarrollo nacionales; procurará la mejora de los estándares de calidad de los servicios de telecomunicaciones para hacerlos más eficientes y productivos; propiciará un entorno competitivo y equitativo, a fin de ofrecer menores precios a la demanda de los servicios de telecomunicaciones; promoverá la diversidad de los servicios y la introducción de nuevas tecnologías, aprovechando la convergencia de los servicios de

telecomunicaciones; y promoverá la creación de un fondo específico para la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico del sector.

La conducción de la COFETEL estará a cargo de cinco Comisionados, incluyendo al Presidente de la misma, cuya designación será hecha por el titular del Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría y, cuando se encuentre en receso, por la Comisión Permanente con la misma votación. Los Comisionados desempeñarán su encargo por periodos de siete años, de manera escalonada, renovables por una sola vez, y podrán ser removidos por el Ejecutivo Federal por causa grave debidamente acreditada y establecida por ley.

Lo anterior implica la necesidad de incorporar, una nueva facultad para el Senado de la República, específicamente en el artículo 76 Constitucional, a efecto de que éste apruebe el nombramiento de los Comisionados y del Comisionado Presidente, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a propuesta del Ejecutivo Federal.

Se propone que esta sea una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores en virtud de que la Constitución vigente señala en su artículo 50,

“El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”<sup>51</sup>

La división del Poder Legislativo en dos cámaras se llama sistema bicameral o bicamaral; y que según algunos autores tiene como razón de ser “el mejor funcionamiento de dicho poder, ya que dividido en dos cuerpos se equilibran, evitándose que uno de ellos acapare una gran suma de poder, convirtiéndose así en un órgano despótico e incontrolable.”<sup>52</sup>

Dicha organización nació en Inglaterra durante el siglo XIV con la integración de un parlamento que represento a dos clases diferentes, la

---

<sup>51</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, CNDH, p. 86.

<sup>52</sup> SALAZAR, Moto, *Elementos de Derecho*, México, Beatriz de Silva, p. 91.

Cámara Alta o de los Lores que represento a la nobleza y a los grandes propietarios de tierra; y la Cámara Baja o de los Comunes que represento al pueblo.

En Estados Unidos este sistema de representación fue transformado a través de Benjamín Franklin quien ideó un sistema bicamarista con fines del todo diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados.

En nuestro país el Senado es una institución que nació junto con nuestros ordenamientos constitucionales desde la de 1824, misma que ha evolucionado y ha tenido distintos matices, en la Constitución de 1857 a pesar de haber establecido un Estado Federal fue desaparecida del catálogo de nuestros órganos de gobierno, sin embargo bajo el mandato de Sebastián Lerdo de Tejada fue restablecido en 1874.

La Constitución vigente es omisa en cuanto al origen de la representación de los senadores, a diferencia de lo que sucede con los diputados, quienes se dice son representantes de la nación. “Esto ha originado un debate entre quienes sostienen la tesis clásica de que los senadores son representantes de las entidades federativas... y entre quienes consideran que los senadores al igual que los diputados, son representantes de la nación.”<sup>53</sup>

En los hechos se puede advertir que la función de ambas Cámaras es completamente similar y que la única distinción se encuentra en las facultades exclusivas que ambas cámaras tienen como reservas de poder. Sin embargo es considerado por la gran mayoría de los juristas de nuestro país que la Cámara de Senadores representa a las entidades federativas que integran nuestra nación y como el bien de dominio público que esta propuesta pretende regular “el espacio” es uno que se encuentra situado sobre los Estados es que

---

<sup>53</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario de Derecho Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 2860.

se considera apropiado que sea este cuerpo legislativo quien conozca de esta materia.

Si el argumento anterior no fuera suficiente nos podríamos remitir al fundamento que utilizó Sebastián Lerdo de Tejada quien al proponer el sistema bicameral señaló que “para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo”, en que “lo que pueden y deben representar los senadores en un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios”.<sup>54</sup>

#### **4.6. CONVERGENCIA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES**

La convergencia en Telecomunicaciones se puede entender como la posibilidad de proveer diferentes tipos de servicios a los usuarios por un mismo medio. Por ejemplo, en lugar de tener tres diferentes redes de transporte, distribución y acceso para proveer los servicios de telefonía, transmisión de datos y de video, se tiene una sola infraestructura capaz de atender la demanda integral de los usuarios de manera eficaz.

Desde un punto de vista técnico, el desarrollo tecnológico ha permitido la conceptualización y realización práctica de la convergencia. Es la tecnología la que está permitiendo, entre otras cosas, que:

1. Coexistan en la misma infraestructura servicios con comportamientos disímboles como la telefonía (bajos intentos de llamadas y relativamente largos tiempos de ocupación) y la transmisión bidireccional de datos (altos intentos de llamadas y relativamente cortos tiempos de ocupación);

2. Multiplicación de la capacidad de transmisión de información de las redes cableadas, galvánicas (cobre) o de guías de onda dieléctricas (fibra);

---

<sup>54</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 37ª ed., 2005, p. 272-273.

3. Incremento de la eficiencia del uso del espectro radioeléctrico por la aplicación de modernos esquemas de modulación, propagación y comprensión que permiten atender a más usuarios, con mejor calidad y más servicios.

Desde un punto de vista económico y social, este desarrollo tecnológico no solo supone oportunidades, como es el potencial abatimiento de los costos del despliegue de las requeridas infraestructuras para los servicios de telecomunicaciones, sino también retos importantes que deben ser atendidos con la mayor objetividad. Dentro de estos retos son de destacar los siguientes:

1. La carrera tecnológica emprendida por los países industrializados y sus grandes corporaciones globalizadas ha incrementado el riesgo de los fracasos tecnológicos, lo que ha provocado la falla de muchas iniciativas, tanto públicas como privadas, sobre todo en las economías emergentes, debido a la falta de la indispensable economía de escala para garantizar, no solo el continuo y asequible abasto, sino también su propia evolución tecnológica, lo cual conlleva a un alto índice de obsolescencia de las infraestructuras instaladas haciendo vulnerable la viabilidad económica de la prestación de servicios.

2. Este desarrollo tecnológico, aplicado a los sistemas que emplean el espectro radioeléctrico, demanda más ancho de banda debido en parte por un deficiente despliegue de la infraestructura requerida, o por la naturaleza de las técnicas empleadas, y en pocas ocasiones se cumple que el mismo espectro puede atender a más usuarios, o como mínimo, que con menos espectro se puede atender a los mismos usuarios, haciendo eficiente así el uso de un recurso que es estratégico.

Sin lugar a dudas las políticas de Estado que los países deben seguir en materia de convergencia tecnológica tienen que estar orientadas a su promoción de tecnologías y servicios inherentes, que aseguren el logro de los objetivos del desarrollo nacional debido a que:

1. Cuando una tecnología tiende a la obsolescencia exponiendo al desuso el espectro radioeléctrico previamente asignado, es importante planear como se atenderá el servicio originalmente concesionado y en que se utilizará el espectro liberado.

2. Cuando un prestador de servicios que emplea, por concesión, un segmento del espectro radioeléctrico logre, por cambio tecnológico, hacer más eficiente su aprovechamiento, deberá reflejarse en obtener una mayor penetración del mismo servicio u ofrece mayores beneficios para los usuarios previa autorización de la COFETEL, o en su defecto revertir el espectro no necesitado a la Nación.

Tradicionalmente, las redes de telecomunicaciones se han especializado en proveer un solo servicio, y no han competido entre sí. Los avances tecnológicos de los últimos años permiten, por primera vez, que las redes de telecomunicaciones (telefónicas y de TV por cable, entre ellas) diversifiquen su oferta de servicios para incursionar en los mercados de voz, video y datos.

El desarrollo tecnológico homogeniza las señales de voz, video y datos y, por lo tanto, consolidará estos tres mercados. En otras palabras, la convergencia tiene el potencial para revolucionar la dinámica competitiva en el sector de las telecomunicaciones. En las nuevas condiciones, será la capacidad de adaptarse e innovar lo que determinará el éxito de las empresas.

A nivel internacional, la convergencia ya es una realidad que genera beneficios para los consumidores; hoy en día, las empresas cableras dan servicio de telefonía en Australia, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Alemania, Italia, Portugal, España y EE.UU. En Gran Bretaña, el 15% de las líneas telefónicas se ofrecen por los operadores de TV por cable. Asimismo, las empresas telefónicas ya empiezan a ofrecer servicios de televisión restringida. Destacan el caso de Alicante (España) y Hong Kong.

Por estas razones, para generar un ambiente de mayor competencia debe promoverse que todas las redes de telecomunicaciones estén autorizadas

para dar todos los servicios que sean técnicamente factibles, siempre que los mecanismos de interconexión e interoperabilidad de las diferentes redes sean no discriminatorios y eficientes, y se eviten fenómenos de concentración anticompetitiva, prácticas monopólicas y otras distorsiones en los mercados.

Lo anterior requiere una evolución del enfoque regulatorio tradicional en materia de telecomunicaciones, que se basa en que las diferentes redes de telecomunicaciones se limiten a la provisión del servicio para el cual fueron originalmente diseñadas. Para promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, es necesario asegurar flexibilidad y neutralidad regulatoria, con el fin de evitar un intervencionismo innecesario respecto de los servicios que pueden ofrecer las diferentes empresas del sector, y no favorecer alguna plataforma tecnológica o red de telecomunicaciones con respecto a las demás.

#### **4.7. ACCESO E INTERCONEXIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES**

El acceso local es la capacidad técnica de un prestador de servicios de telecomunicaciones para ofrecer el medio físico (alámbrico o inalámbrico) o el medio que le permitan a otro operador, ofrecer sus servicios a los usuarios finales. Por ejemplo, Telmex es el principal proveedor de medios de acceso a los nuevos concesionarios. En menor medida los nuevos operadores locales y de televisión por cable son proveedores de medios físicos de acceso.

Por su parte, la interconexión es la conexión entre redes de telecomunicaciones, cuando una red requiere de una segunda para ofrecer sus servicios a usuarios finales conectados a esta última. Dada la composición del mercado mexicano, los nuevos operadores de servicios de telecomunicaciones sólo podrán acceder a la mayoría de los usuarios finales a través de la interconexión con la red pública de Telmex. Por lo tanto, se desprende que la interconexión es una modalidad de acceso.

La interconexión se puede dar entre diferentes redes: entre redes locales, entre redes de larga distancia, entre una red local y una de larga distancia, así como por cualquiera de estas dos y una red de un operador celular. Cabe señalar que en el proceso de interconexión también intervienen otros elementos de la red de acceso que permiten que una señal entregada en el punto de interconexión llegue hasta el usuario final. Estos elementos proporcionados por una red para llevar a cabo la interconexión y para permitir el acceso a otro operador son recursos esenciales para este último.

De manera enunciativa más no limitativa algunos de estos recursos esenciales son: red de acceso al usuario final (última milla) y sus elementos desagregados; tráfico de tránsito; originación y terminación de tráfico público conmutado; enlaces de interconexión de larga distancia nacional (incluyendo su parte local), en áreas locales no abiertas a la prescripción o donde un solo operador dispone predominantemente de infraestructura; puertos; ubicación; servicios de información, de directorio, de emergencias, y de facturación y

cobranza donde sólo un operador dispone de la información para realizar la facturación y cobranza, entre otros, llamadas por cobrar (cobro revertido) y a números 900's; derechos de vía; líneas privadas y troncales digitales.

Hasta antes de la apertura a la competencia todos los accesos a los usuarios finales eran proporcionados por Telmex. A pesar de que a la fecha existen medios alternativos de acceso, estos enfrentan ciertas limitaciones, sobretodo de cobertura, que no les permite competir ampliamente frente a los recursos de red que ofrece Telmex.

Derivado de lo anterior, resulta evidente que sin la interconexión no se estarían aprovechando las economías de escala y de alcance que generan la existencia de más de una red. Por ejemplo, si existieran dos redes de telecomunicaciones que atendieran una misma zona geográfica un usuario de una red no se podría comunicar con un usuario de la otra a menos que también contratara el servicio del otro operador. Esto invariablemente genera ineficiencias ya que se estaría desaprovechando la infraestructura existente.

De igual forma, sin interconexión un usuario que apenas va a solicitar el servicio telefónico lo contrataría con aquel operador que le ofreciera una mayor cobertura, ya que es el que le puede ofrecer comunicación con un mayor número de personas (a esto se le denomina como externalidades de red), en detrimento de los nuevos operadores que poco a poco desaparecerían del mercado. Por lo tanto, la interconexión brinda una gran oportunidad para la competencia sin necesidad de duplicar redes, principalmente la del operador dominante.

Actualmente el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que:

“Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión...”<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

A su vez el artículo 42 del citado ordenamiento, señala que:

“Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes,...”<sup>56</sup>

Indicando que deberán suscribir convenios para tal efecto, asimismo se establece que si entre ellos no pueden resolver sus diferencias la Secretaría resolverá las condiciones que no se hayan podido convenir.

Con fundamento en lo anterior, uno de los vacíos legales más importantes de la ley vigente, es el de carecer de procedimientos establecidos en ley para el inicio y desarrollo de las negociaciones de interconexión entre los concesionarios, y para la posible y consecuente intervención de la autoridad para resolver los desacuerdos que pudieran presentarse en esta materia, por lo que en la propuesta que se presenta en esta investigación, se propone un procedimiento expedito y sumamente detallado, que establece reglas claras bajo las cuales los operadores deben llevar a cabo sus negociaciones y en el cual se delimitan también con toda precisión las facultades de la COFETEL para resolver estas disputas respetando en todo momento las garantías de audiencia y debido proceso legal.

Tanto la experiencia nacional como la internacional, han demostrado que la mayoría de las disputas en materia de interconexión surgen respecto a sus precios o tarifas, por lo que en la propuesta se prevén diversos mecanismos para que la COFETEL pueda determinarlos de la mejor forma posible.

Por lo anterior se propone incorporar a la Ley Federal de Telecomunicaciones diversas disposiciones legales, en las cuales se establezca lo siguiente:

---

<sup>56</sup> *Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan interés en interconectar sus redes deberán observar el siguiente procedimiento: el concesionario interesado se lo comunicará al otro por medio de un escrito, del cual remitirá a la COFETEL una copia certificada del acuse de recibo correspondiente, en un plazo que no excederá de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de su presentación.

Los concesionarios que se encuentren en negociaciones deberán informar cada 30 días naturales, contados a partir de la presentación a la COFETEL del acuse de recibo a que se refiere la fracción anterior, los avances que se tengan en las mismas.

Una vez que exista un proyecto de acuerdo de interconexión, el mismo deberá ser enviado a la COFETEL por aquel concesionario que tenga interés en su suscripción, informando a su contraparte de tal remisión.

Cuando una de las partes solicite a la otra la suscripción del acuerdo a que se refiere la fracción anterior y esto no suceda dentro del plazo de 60 días naturales contados a partir de que uno de ellos lo solicite, cualquiera de los concesionarios interesados podrá solicitar la intervención de la COFETEL para que esta determine la forma, términos y condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la interconexión.

El concesionario que solicite la intervención de la COFETEL deberá remitir a ésta copia certificada de los documentos que sean producto de las negociaciones entre las partes, señalando en forma expresa las condiciones de interconexión que requiere sean determinadas por la COFETEL.

En caso de no observarse lo dispuesto en esta fracción y en las anteriores, no se tendrá por iniciado el procedimiento respectivo ante la COFETEL.

Satisfecho el supuesto a que se refiere la fracción anterior, la COFETEL remitirá al otro concesionario la información proporcionada por el concesionario

solicitante de la intervención de la COFETEL, para que en un plazo, que no deberá exceder de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, manifieste a la COFETEL su postura en relación con lo solicitado por el otro concesionario, para lo cual, en su caso, deberá aportar las pruebas y toda la documentación que considere pertinente.

La COFETEL podrá solicitar que los concesionarios presenten, en un plazo no mayor a 15 días hábiles, la información adicional que considere necesaria para estar en posibilidad de resolver lo conducente, y

La COFETEL, una vez que cuente con los elementos e información necesaria, procederá a su análisis y expedirá una resolución en la que determine la forma, términos y condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios involucrados, en un plazo máximo de 90 días naturales contados a partir del momento en que se solicite su intervención, de conformidad con las fracciones anteriores.

La resolución que se expida para tal efecto se publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de 30 días naturales siguientes a su expedición, a costa de las partes por igual.

En el caso de que exista negativa de algún concesionario de red pública de telecomunicaciones para llevar a cabo negociaciones de interconexión de su red con otro concesionario, la COFETEL determinará la forma, términos y condiciones bajo las cuales se llevará a cabo dicha interconexión, sin perjuicio de las sanciones previstas en la presente Ley. Lo anterior, tendrá lugar cuando el concesionario al que se le haya solicitado la interconexión en términos del procedimiento establecido en el artículo 103, no lleve a cabo alguna de las actuaciones de dicho procedimiento, y haya transcurrido un plazo de 40 días naturales contado a partir de la notificación descrita en la fracción I de ese precepto, o cuando manifieste su negativa sin causa justificada a juicio de la COFETEL.

Cuando la COFETEL resuelva los desacuerdos entre operadores en relación con precios o tarifas de interconexión, el monto de las mismas deberá considerar el costo de operación, la parte proporcional de recuperación de la inversión, y una utilidad razonable, de manera que se fomenten la inversión en infraestructura y precios competitivos a favor del usuario.

A su vez estos convenios así como las resoluciones que dicte la autoridad para resolver los conflictos entre los operadores, mismos que deben ser orientadores como criterios para la resolución de futuras controversias deberán de ser publicados y encontrarse a disposición del público en el Registro Federal de las Telecomunicaciones, a efecto de garantizar la transparencia, la equidad y la igualdad de condiciones en la interconexión entre operadores.

#### **4.8. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MATERIA DE LAS TELECOMUNICACIONES.**

El sector de las telecomunicaciones se ha caracterizado por ser uno de los sectores más dinámicos de inversión extranjera en nuestro país y el mundo, de ahí que resulte indispensable contar con un marco jurídico que prevea reglas claras que brinden confianza y certeza jurídica a los inversionistas nacionales y extranjeros que activamente participan en este sector.

En nuestro país, tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones como la Ley de Inversión Extranjera que se encuentran vigentes, establecen un límite de 49% a la participación de la inversión extranjera directa en el capital de sociedades mexicanas concesionarias en materia de telecomunicaciones. Esto último, con la excepción de la telefonía celular, ya que en este caso, la inversión extranjera podrá participar en un porcentaje mayor al 49%, siempre que se obtenga previa resolución favorable de la Comisión Nacional de

Inversiones Extranjeras, curiosamente a la inversa de cómo está regulado en el resto del mundo.<sup>57</sup>

La Ley de Inversión Extranjera permite a la inversión participar en el capital de sociedades mexicanas concesionarios de servicios de telecomunicaciones, a través de tres diferentes esquemas: participación directa; piramidación permitida e inversión neutra.

#### **4.8.1. ESQUEMAS CORPORATIVOS**

En el presente apartado se analizará las distintas vías y montos en que las denominadas personas morales o jurídicas puedan invertir o poseer en el capital social de personas morales, que sean titulares de concesiones de esta naturaleza.

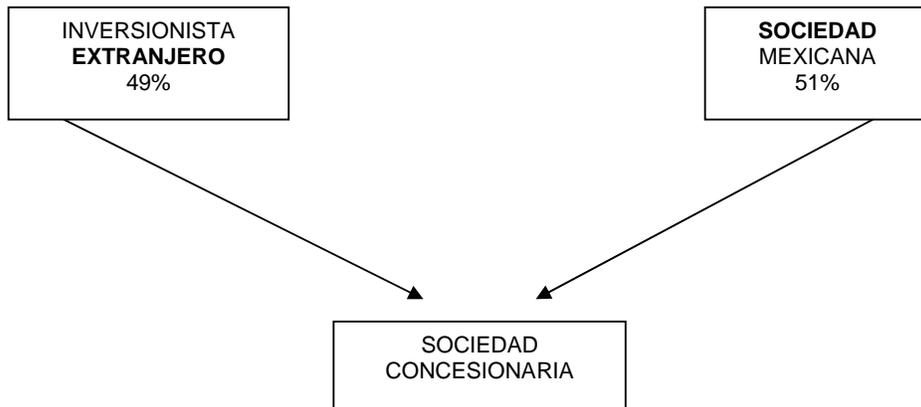
##### **4.8.1.2. PARTICIPACIÓN DIRECTA**

La inversión extranjera puede participar directamente hasta el 49% en el capital social de sociedades concesionarias en materia de telecomunicaciones, sin necesidad de obtener autorización alguna por parte de la Secretaría de Economía o resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En el esquema que se presenta a continuación se muestra la composición accionaria del capital social de una persona moral concesionaria de telecomunicaciones, el cual está conformado por el 51% de las acciones del capital social en manos de una persona física nacional y el 49% de las acciones restantes pertenecen al inversionista extranjero.

---

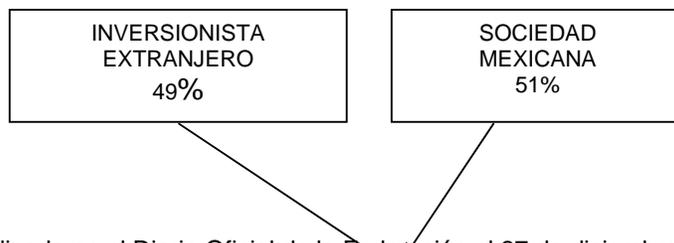
<sup>57</sup> *Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995; *Ley de Inversión Extranjera*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.



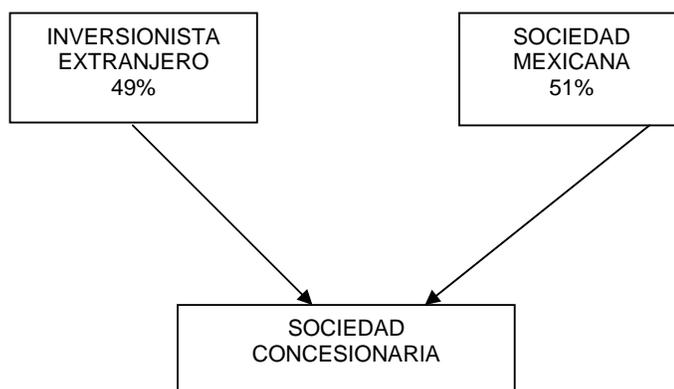
#### 4.8.1.2. PIRAMIDACIÓN PERMITIDA.

No se computará la inversión extranjera que, de manera indirecta, sea realizada en las actividades de telecomunicaciones a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera.<sup>58</sup>

De esta forma se puede tener un esquema en el que el capital social de una sociedad concesionaria de telecomunicaciones este conformado por el 49% de las acciones por un inversionista extranjero y el 51% de las acciones pertenecientes a la sociedad mexicana, la cual a su vez, tenga una participación del 49% de las acciones de otro inversionista extranjero y un 51% de las acciones de otra persona mexicana.



<sup>58</sup> *Ley de Inversión Extranjera*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.



#### **4.8.1.3. INVERSIÓN NEUTRA**

La inversión neutra es un mecanismo de financiamiento y capitalización que no computa para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

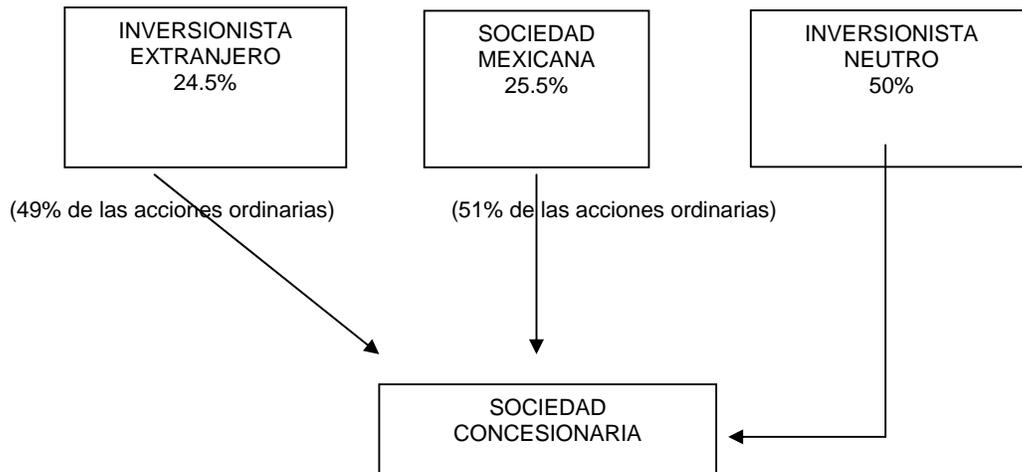
La inversión neutra no confiere a sus tenedores derecho de voto o tan sólo les otorga derechos corporativos limitados.

Jurídicamente, el control corporativo de las sociedades mexicanas con inversión neutra debe estar, en todo momento, en los inversionistas mexicanos de las mismas.

Entre 1994 y 2001, la Secretaría de Economía ha emitido casi 80 autorizaciones de inversión neutra en el sector de telecomunicaciones.

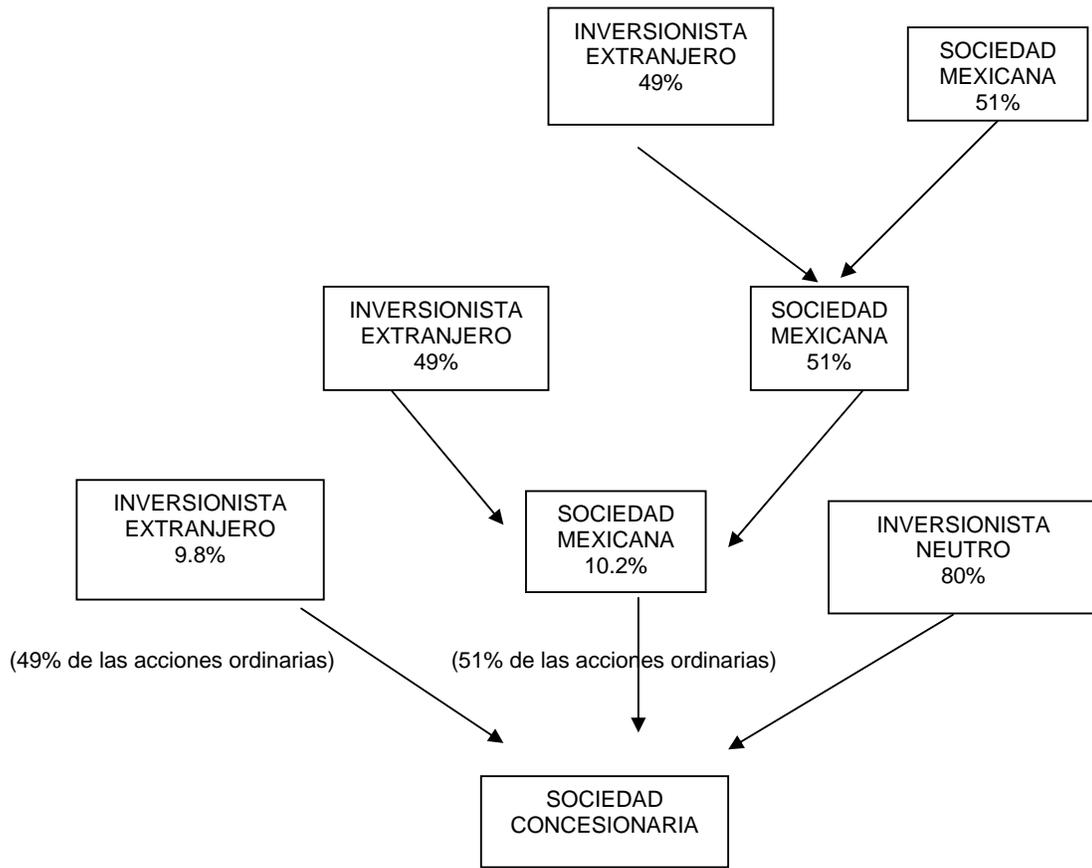
En el esquema que se presenta a continuación el capital social de una sociedad concesionaria de telecomunicaciones esta conformado por el 49% de las acciones ordinarias en manos de un inversionista extranjero, mismas que sólo representan el 24.5% del capital social de la empresa y por el 51% de la acciones ordinarias en posesión de la persona física o moral mexicana, mismas

que solamente representan el 25.5% del capital social de la empresa. La inversión neutra no computaría para determinar el cómputo de las acciones con derechos corporativos, aunque representaría el 50% del capital social de la empresa.



Los esquemas corporativos de participación de la inversión extranjera permitidos por la Ley de Inversión Extranjera no son excluyentes, por lo que una sociedad concesionaria de telecomunicaciones puede contar válidamente en su estructura accionaria con más de uno de los esquemas planteados.

Por lo que se puede contar una sociedad concesionaria cuyo capital social este conformado por el 49% de la acciones ordinarias en manos de un inversionista extranjero, mismas que sólo representan el 9.8% del capital social de la empresa; por el 51% de las acciones ordinarias en posesión de una persona nacional que representan el 10.2% del capital social, la cual a su vez cuenta con el 49% de las acciones que pertenecen a un inversionista extranjero y con el 51% de las acciones en posesión de una persona física o moral mexicana distinta, conformada por el 49% de las acciones provenientes de un inversionista extranjero y por el 51% de las acciones de una sociedad mexicana distinta; y por último con el 80% de las acciones en manos de un inversionista neutro. Ejemplo que se muestra en la siguiente gráfica:



#### 4.8.2. CUADRO COMPARATIVO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE PAÍSES COMPETIDORES DE MÉXICO.

|   | México   | Argentina                                  | Brasil                                     | Singapur                                   |
|---|--|--|--|--|
| Régimen Aplicable en Telecomunicaciones | La inversión extranjera puede participar hasta el 49% en las sociedades concesionarias. Tan sólo en la telefonía celular se puede superar el 49% mediante resolución favorable de la CNIE. | Apertura a la inversión extranjera al 100% | Apertura a la inversión extranjera al 100% | Apertura a la inversión extranjera al 100% |

De lo anterior se desprende que el costo de la infraestructura requerida por el sector telecomunicaciones, así como la necesidad de contar con tecnología de vanguardia hacen indispensable la participación, a gran escala, de la inversión tanto nacional como extranjera en dicho sector.<sup>59</sup>

Es con fundamento en lo anterior, que se propone específicamente eliminar esta barrera artificial a la competencia, permitiendo la apertura de la inversión en el sector de la infraestructura, a un 100% al capital extranjero, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

<sup>59</sup> CELANI, Marcelo, *Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina*, serie de Reformas económicas, No. 9 (LC/L.1157, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 1998. CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCIE), *La regulación de telecomunicaciones en Iberoamérica*, Madrid, Comisión Permanente de Regulación, 1999. CHAMBOULEYRON, Andrés, *Las telecomunicaciones en Argentina y Chile: modelos diferentes con resultados diferentes*, Informe de coyuntura, año 9, No. 82, Buenos Aires, Centro de Estudios Bonaerense, septiembre-octubre de 1999. HERRERA, Alejandra, *Reforma de sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios*, diciembre de 1998, inédito, y *Competencia y universalización, ¿Qué hay de nuevo en la regulación?, los casos de Bolivia y Nicaragua*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998. <http://www.cofetel.gob.mx> <http://www.itu.int>; *Ley de Inversión Extranjera*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

Los inversionistas nacionales y extranjeros deben gozar de confianza, transparencia y seguridad jurídica.

El marco legal aplicable debe coadyuvar a la canalización de creciente flujos de inversiones al sector telecomunicaciones para hacerlo verdaderamente competitivo a nivel mundial.

#### **4.9. POLÍTICA DE COBERTURA SOCIAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.**

La política de cobertura social en materia de telecomunicaciones es el conjunto de acciones del Estado encaminadas a brindar servicios básicos de acceso a los sectores de la sociedad que carecen de servicios o no cuentan con una provisión adecuada de los mismos y que, por sus condiciones de marginalidad y/o bajos ingresos, difícilmente podrían ser atendidos por las empresas proveedoras de servicios en plazas y condiciones razonables, debido a la escasa rentabilidad privada esperada de los proyectos.

El objetivo de la política de cobertura social es incorporar a toda la población a los beneficios que ofrece el acceso a las telecomunicaciones, incrementando la cobertura territorial y la penetración de servicios, así como la calidad y diversidad de los mismos.

Para ello, la política de cobertura social debe establecer un marco de incentivos eficiente y compatible con la operación de un mercado competitivo, que, por una parte, haga atractiva la inversión privada en proyectos de infraestructura de acceso y, por otra, reconozca las limitaciones en la capacidad de pago de los sectores de la población a quien va dirigida.

Lo anterior significa que la política de cobertura social debe ser transparente y no discriminar ni crear ventajas específicas para un prestador de servicios o tecnología en particular. Asimismo, implica que el gobierno se

mantenga en su papel de promotor y regulador de los servicios y no se involucre en actividades propias de los prestadores de servicios, ya sea como ejecutor o como definidor central de los proyectos específicos.

El primer paso de la política de cobertura social debe consistir en que la autoridad competente determine las tarifas de terminación para las diversas áreas previstas o incluidas en el programa, que incentiven la inversión por parte de los operadores de telecomunicaciones.

Lo anterior, es sin perjuicio de otras políticas, programas o acciones que apoyen los programas de cobertura social, tales como procedimientos simplificados para que las comunidades rurales puedan obtener concesiones de redes públicas; el otorgamiento de incentivos específicos para los ejecutores de estos programas o la operación de un Fondo de Cobertura Social.

#### **4.9.1. FONDO DE COBERTURA SOCIAL**

La operación de un fondo de cobertura social, que subsidie la prestación de servicios de telecomunicaciones, en zonas en donde la capacidad de pago de la población es insuficiente para recuperar el costo del servicio, es un instrumento fundamental para llevar a cabo una política como la descrita y cumple con los señalamientos anteriores.

Este Fondo debería ajustarse a las siguientes condiciones:

- Los proyectos susceptibles de ser apoyados serán aquellos que identifiquen y diseñen gobiernos estatales, municipales, o cualquier otros tercero, público o privado.
- El subsidio debe orientarse únicamente a cubrir la parte no rentable de los proyectos. No debe convertirse en un mecanismo para financiar proyectos recuperables ni gasto público.

- Deben definirse en forma clara:
  - a) Los servicios que se van a promover y la condiciones en que se van a ofrecer;
  - b) Los grupos de usuarios específicos, y
  - c) Las regiones, zonas, poblaciones e incluso barrios o áreas urbanas objeto de cobertura.
  
- Los recursos deben provenir de la base más amplia posible, como el presupuesto público y contribuciones no discriminatorias de todos los concesionarios de telecomunicaciones.
  
- Los recursos deben asignarse mediante subastas descendentes competitivas, a partir de un subsidio máximo que debe ser estimado por la autoridad, con base en un modelo de ingeniería que aproxime los costos de proveer el servicio en una zona específica.

Atendiendo a los criterios anteriores, el Fondo apoyara tres tipos de proyectos en zonas que se identifiquen por su reducida teledensidad y bajo ingreso per-capita:

1) Instalación de infraestructura básica que permita el acceso de la población, en forma pública o comunitaria, a servicios de transmisión bidireccional de voz y datos a alta velocidad, en localidades y comunidades que carecen de este servicio.

2) Instalación de redes de acceso a los hogares para la provisión de servicios con conmutación automática, en comunidades de menos de 5000 habitantes, que carecen de este servicio y que cuentan con un mínimo de solicitudes de servicio.

3) Operación de líneas telefónicas, en condiciones preferenciales de accesibilidad para los usuarios, en zonas urbanas y suburbanas de bajos ingresos y baja teledensidad.

Todos los concesionarios y permisionarios de redes públicas de telecomunicaciones, que utilicen o tengan acceso a la red telefónica, deberán contribuir con sus aportaciones al Fondo, de forma proporcional y no discriminatoria.

Asimismo, todos los concesionarios, permisionarios y personas interesadas, que acrediten su capacidad para llevar a cabo un proyecto, podrán participar en las subastas descendentes que se desarrollen para la asignación de los subsidios. A los participantes ganadores que no cuenten con la concesión correspondiente, esta última se les otorgará en el mismo acto administrativo.

#### **4.9.2. PROGRAMA DE COBERTURA SOCIAL**

Para la determinación de las comunidades y zonas geográficas en que se llevarían a cabo los proyectos del Fondo, se promoverá una amplia participación social y de los tres niveles de gobierno. Las propuestas de proyectos podrán ser presentados por cualquiera de los tres niveles de gobierno y por representantes de las comunidades. Para ello, deberá llevarse a cabo una amplia campaña de difusión para crear conciencia entre la población de las posibilidades de servicio a su alcance y promover su participación.

La coordinación e integración de los programas de cobertura social deberá ser responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Para ello, la Secretaría evaluaría los proyectos presentados con base en un análisis de costo-beneficio social y seleccionaría aquellos que representan el mayor beneficio social por peso invertido, para que sean sujetos de apoyo por parte del Fondo, considerando la disponibilidad de recursos. En esta etapa, la Secretaría recibiría apoyo técnico por parte de la Comisión

Federal de Telecomunicaciones, quien sería responsable de evaluar los costos relevantes de instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para los proyectos, así como la rentabilidad privada esperada de los mismos, a fin de determinar cuando son susceptibles de ser apoyados con recursos del Fondo, y establecer los montos de subsidios máximos.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes definirá las características y los requisitos específicos que deberán cumplir los tres tipos de proyectos definidos, vigilando que se cumplan los criterios básicos de la política de cobertura social y con el apoyo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la definición de los parámetros técnicos de operación. Las características deberán incluir los criterios específicos de elegibilidad para el programa, así como las condiciones de precio y calidad del servicio. Adicionalmente, la Secretaría definirá los compromisos y el calendario al que se sujetara la realización de los proyectos y determinara un sistema de garantías de cumplimiento.

Cada proyecto deberá incluir una estimación de los ingresos esperados por la operación, considerando una estimación razonable de la demanda y los precios aplicables para el servicio conforme el programa definido por la Secretaría. También deberá incluir otras fuentes de ingreso como aportaciones de gobiernos estatales, municipales y de las propias comunidades.

El procedimiento de subasta descendente por el que se asignarían los proyectos susceptibles de ser apoyados por el Fondo, deberá permitir que un mismo participante someta posturas por proyecto o por un conjunto de proyectos en forma simultánea, a fin de capturar las sinergias que se derivan de la realización conjunta de los proyectos. La asignación final no se hará al participante que solicite el menor subsidio por un proyecto específico, sino que considerara la combinación de posturas que resulte en el menor subsidio para la realización de todos los proyectos. La realización de las subastas descendentes estará a cargo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como coadyuvante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

#### **4.10 LOS PENDIENTES DE LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA**

No obstante los avances alcanzados con la actual Ley Federal de Telecomunicaciones, existe la necesidad de revisarla integralmente así como complementarla para responder oportuna y eficazmente a las nuevas necesidades, retos de la competencia y de la evolución tecnológica.

En estos años, se ha podido apreciar que la Ley de 1995 no desarrolló suficientemente varios temas, lo que ha provocado, además de lagunas, diferentes interpretaciones y controversias, muchas de las cuales han acabado en los tribunales judiciales.

Toda esta situación ha entorpecido, en forma importante, el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en nuestro país. De igual forma, existen temas que deben revisarse a fin de ajustar la regulación a las necesidades de la realidad mexicana actual.

Por otra parte, la dinámica misma de las Telecomunicaciones a nivel mundial, ha hecho que en los últimos años y con posterioridad a la expedición de la Ley, se haya desarrollado, en diversos países, nuevas figuras regulatorias que han probado su eficiencia, las cuales no están contempladas en el marco legal de nuestro país.

En general, se puede decir que existen temas en materia de telecomunicaciones que no fueron tratados en la Ley y que, en principio, hacen necesaria su inclusión en nuestro marco jurídico, a fin de evitar controversias, brindar certidumbre jurídica y establecer claramente las políticas que habrán de seguirse en atención del interés público.

En primer lugar, en materia de igualdad de la ley, debe haber un marco normativo que brinde certidumbre jurídica a todos los concesionarios y usuarios de las telecomunicaciones.

En segundo lugar, se debe facultar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para poder llevar a cabo una adecuada regulación del sector así como para resolver las controversias entre los distintos operadores.

En tercer lugar, se deben reconocer las telecomunicaciones como un área prioritaria para el desarrollo nacional.

Y en cuarto y último lugar, se debe promover en la legislación, así como entre las autoridades del sector, un compromiso y un mandato claro a promover la sana competencia, creando las condiciones que propicien el desarrollo de infraestructura de redes.

Entre las tareas pendientes más importantes que tiene el país en materia de telecomunicaciones, es la reforma estructural a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la de la Ley Federal de Radio y Televisión integrando esta última a un único ordenamiento jurídico en materia de telecomunicaciones que regule la utilización del espectro radioeléctrico en su totalidad.

Lo anterior en virtud de que dicha fusión es indispensable para el continuado desarrollo del sector, debido a que hay dos tecnologías que indudablemente serán la plataforma de lanzamiento de una nueva etapa de desarrollo de las telecomunicaciones: la televisión digital de alta definición y los sistemas móviles de tercera y cuarta generación.

La televisión digital permitirá tener una televisión interactiva de la mayor calidad al alcance de toda la población y la telefonía celular de tercera generación permitirá el acceso a Internet de alta velocidad sin tener que cablear a todo el país.

Un canal de la nueva televisión digital de alta definición ocupa una parte de lo que ocupa hoy la señal de un canal analógico y dará no únicamente servicios en una sola dirección, sino que en el mismo canal se podrán ofrecer todo tipo de servicios de telecomunicaciones bidireccionales e interactivos.

Las autoridades regulatorias estadounidenses han decidido reasignar una fracción del espectro utilizado por la televisión analógica a la televisión digital y otra parte a los servicios móviles de generación avanzada. La televisión digital ocupará el espectro de los actuales canales 2 al 13 de VHF y 22 al 51 de UHF. Los sistemas móviles ocuparán los canales 52 al 69.

A diferencia de lo que sucede en nuestro país, en Estados Unidos de América la radiodifusión y el resto de las telecomunicaciones están regidos por la misma autoridad y por los mismos ordenamientos.

Gracias a ello, se puede tener un manejo integral del espectro radioeléctrico. Por ello la asignación de nuevos canales de televisión digital se hizo condicionado a que los concesionarios debían devolver a la Nación, en un período razonable, los canales analógicos de que disponen actualmente.

La migración a la televisión digital se está dando a un ritmo vertiginoso, del que pocos están concientes en México. Hoy en Estados Unidos de América ya haya más de 200 estaciones difundiendo televisión digital, alcanzando a un 70% de los hogares norteamericanos. Se calculaba que para principios del 2003 todos las casas de las grandes ciudades estadounidenses, tendrían ya cobertura de televisión digital.

Las disposiciones en vigor en Estados Unidos de América contemplan que para finales de 2006 se deje de transmitir televisión analógica en exclusividad por quienes lo vienen haciendo y se comience una etapa de convivencia entre estas dos tecnologías, misma que al final tendrán los concesionarios que devolver el espectro sobrante al dominio de la Nación, cuando se deje de transmitir analógicamente.

Uno de los impactos inmediatos de esta política estadounidense es que pronto se subastarán 36 Mhz, correspondientes a los canales 60 a 69 y 48 Mhz y a los canales 52 al 59 para servicios móviles de tercera y quizá cuarta generación. Este espectro representa casi el triple de la dotación inicial otorgada a la telefonía celular que fue de 30 Mhz.

Se espera que además del desarrollo de nuevos servicios en beneficio de la sociedad, estas subastas generen cientos de miles de millones de dólares en apoyo del erario público norteamericano.

Por el contrario, el retraso en México es, muy grave. A pesar de que somos el país que produce más televisores en el mundo, no tenemos aún televisión digital; no hay política alguna de recuperación del espectro asignado a la televisión analógica y no tenemos disponible el espectro donde en los Estados Unidos desarrollaran los servicios móviles de tercera generación.

De no actuar con decisión, y no aprovechar en nuestro país las economías de escala del mercado norteamericano, se va a ampliar de forma dramática la brecha digital que tenemos en frente a Estados Unidos de América.

En México, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, las bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión de radio y televisión abierta, están sujetas a lo dispuesto en la Ley Federal de Radio y Televisión y no a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La Ley Federal de Radio y Televisión es un ordenamiento que data de hace más de 40 años, que no contempla la convergencia de servicios, que no prevé la recuperación del espectro, que maneja el otorgamiento de concesiones de acuerdo a facultades discrecionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que no permite la prestación de servicios diversos a los expresamente otorgados en los títulos.

En consecuencia, mientras no se modifique el marco regulatorio vigente para la radio y la televisión, México no podrá tener una estrategia integral de manejo de espectro, no se podrá utilizar el espectro asignado a la radio y televisión abierta para la prestación de servicios interactivos o restringidos de telecomunicaciones, no se podrá rescatar y reasignar el espectro y no se

podrán asignar concesiones sobre dicho espectro por medio de licitaciones públicas como actualmente lo ordena la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La COFETEL, con el nuevo esquema que se propone, deber ser un órgano con cierto grado de autonomía del Ejecutivo Federal, entendida ésta como la posibilidad de que las decisiones que se tomen en el seno del órgano no necesariamente estén sujetas a la aprobación final ni del Secretario del Ramo ni del propio Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero si a una planeación y políticas de desarrollo del sector.

Para conseguir lo anterior se propone un esquema de nombramiento de funcionarios por períodos fijos y escalonados, electos por el Senado de la República de una terna que proponga el propio Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; su remoción será sólo por causa grave; y adicionalmente, se propone la implementación de un sistema de rendición de cuentas semestral o anual al Congreso a través de las Comisiones Legislativas del sector, que para tal efecto se establezcan o designen, sin perjuicio de los medios de control y vigilancia que ejerza el propio Ejecutivo Federal.

Si se consideran estas características, es necesario llevar a cabo una reforma constitucional para modificar la naturaleza de la COFETEL.

Para realizar esta reforma en la estructura orgánica de la COFETEL es conveniente adicionar un capítulo orgánico en las reformas que se hagan a la Ley Federal de Telecomunicaciones. Si bien, es mejor emitir una ley orgánica por cuerda separada que legitime la creación y existencia de la COFETEL, y permita mayor flexibilidad para determinar las facultades y atribuciones tanto de la misma como del cuerpo directivo. Además debe de contar con un órgano consultivo que sirva de asesor del Pleno y que emita recomendaciones no vinculantes.

Por otro lado, con relación a la promoción de la sana competencia en telecomunicaciones, se considera que los usuarios resultan los principales beneficiados, dado que los múltiples operadores que compiten pondrán a su

disposición una combinación de factores ventajosos, como el aumento de la eficiencia, la modernización tecnológica, la adopción de nuevos sistemas de atención a clientes, así como la introducción de innovadores servicios de valor agregado, que se reflejan en: crecimiento de la infraestructura; incremento de las inversiones; disposición de mayor diversidad de servicios; atención de necesidades particulares de segmentos específicos; aumento en la calidad y oportunidad en la entrega y tarifas competitivas.

La dominancia es la ventaja anticompetitiva que adquiere una empresa por tener una alta participación de mercado o por controlar insumos necesarios para la producción o prestación de un servicio por parte de sus competidores, es decir, controla los recursos esenciales para la producción o prestación de un servicio en competencia.

La experiencia internacional, a fin de lograr una apertura real a la competencia en los mercados de telecomunicaciones, aplica una regulación general para los operadores entrantes, a fin de incentivar su participación y crecimiento, en un entorno de simplificación administrativa y simultáneamente aplica una regulación específica sobre el operador preexistente a fin de evitar prácticas que atenten contra la competencia.

En México, durante varios años se ha intentado establecer dicha regulación, sin éxito, la falta de aplicación de la regulación de dominancia ha provocado que Telmex mantenga el monopolio en servicio local fijo (98% de participación de mercado) y paulatinamente recupere su participación en larga distancia de 70% a 80% de las líneas presuscribibles, así como que su filial Telcel haya alcanzado el 78% de participación en el mercado de telefonía celular, no obstante que ahora existen más competidores y, finalmente, que recientemente su otra filial Prodigy haya obtenido en tiempo récord más del 50% de participación en el mercado de cuentas pagadas de servicios de Internet y recientemente introducido en exclusividad el acceso de banda ancha mediante la tecnología XDSL.

En virtud de lo anterior, es claro que en tanto no se aplique la regulación específica de dominancia y se tenga un organismo regulador con las facultades y capacidades de acción necesarias, expeditas y contundentes, continuarán existiendo numerosas e interminables prácticas contrarias a la competencia, realizadas por el agente económico con poder sustancial y sus empresas subsidiarias, filiales y relacionadas, que terminarán por lesionar irremediablemente, o incluso eliminar a la competencia en el sector, afectando en última instancia a los usuarios y la competitividad de nuestro país.

En términos de eficiencia, el acceso es una condición necesaria para ofrecer los servicios a los usuarios finales y por tanto para fomentar un mercado de telecomunicaciones competitivo, por lo que se debe obligar a las empresas que controlan los recursos esenciales a ofrecer el acceso o los elementos de su red necesarios para fomentar la competencia.

Sin embargo, esta condición no es suficiente dado el control que sobre el acceso ejerce el proveedor de los recursos esenciales (operador dominante), toda vez que estos son suministrados exclusivamente o predominantemente por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores y no pueden ser fácilmente sustituidos económicamente o técnicamente, la necesidad de regularlos es de suma importancia, ya que de lo contrario el proveedor de dichos recursos tiene incentivos para incurrir en prácticas anticompetitivas o monopólicas.

Por lo tanto, la regulación debe estar basada en mecanismos que garanticen precios competitivos y calidad en el servicio en la provisión de recursos esenciales, enfocados a los servicios provistos por el proveedor o por cualquier otra red que controle recursos esenciales para el acceso al usuario final.

Asimismo que permitan a los diversos participantes de la industria, sobretodo aquellos que han invertido de manera importante en el país, una igualdad de condiciones en la prestación de servicios de acceso, a fin de poder integrar ofertas comerciales competitivas que fomenten mayores inversiones.

Esta es válido tanto en los accesos denominados “de última milla” de Telmex como en los accesos provistos por las diferentes compañías de TV por cable.

Probablemente el tema más controvertido en la apertura a la competencia ha sido el de la interconexión, dado que en nuestro sistema regulatorio no existen definiciones claras al respecto.

La obligación de interconexión en beneficio de los usuarios, pretende asegurar el intercambio de tráfico y de servicios entre diferentes redes, bajo un ambiente que permita la mayor interoperabilidad y transparencia, por lo que proponemos que se defina a los servicios de interconexión, como a todos aquellos elementos y funciones de las redes, lógicos y físicos, que requiere una red de otra para intercambiar todo el tráfico y los servicios de los usuarios de una red con otra.

Los servicios de interconexión se constituyen en recursos esenciales que deben ser regulados con calidad, es decir, de acuerdo a parámetros internacionales y cumpliendo las Normas Oficiales Mexicanas; con oportunidad de entrega, esto es en orden de solicitud y con tiempos límite máximos; y en tarifas, es decir, debe permitir únicamente recuperar los costos en que se incurre en la prestación de dicho servicio y una utilidad razonable.

Los servicios de interconexión deben permitir la interoperabilidad completa entre redes, el acceso a cualquier servicio, funcionalidad, valor agregado y características operativas, así como la flexibilidad en la utilización de nuevas tecnologías a los demás, en las mismas condiciones que se utilicen en la propia red.

La interconexión debe ser una actividad regulada en su aspectos esenciales técnicos y de operación por la ley, dejando solamente al acuerdo de las partes el monto de la tarifa y aquellos elementos accidentales de índole comercial que las mismas partes deseen acordar y cuya ausencia no impida, retrase o limite el derecho a la interconexión que deben tener por ley todos los concesionarios. Los acuerdos comerciales de prestación de los servicios de

interconexión deben, en todo caso, otorgar seguridad jurídica y transparencia, por lo que la autoridad debe establecer los criterios para su establecimiento y los procesos para resolver los desacuerdos y controversias, en tiempos expeditos.

Respecto a las tarifas de los servicios de interconexión, es importante que la autoridad emita objetivos y criterios a varios años, al menos de tres a cinco que sirvan de referencia en casos de desacuerdos, siguiendo las tendencias de los países con mayor desarrollo de la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y que se considere el apego a costos reales.

Por otra parte el crecimiento de la teledensidad y la conectividad requiere de grandes inversiones, se requiere tanto de la participación de inversionistas nacionales como de extranjeros para sufragarla. Actualmente existe un trato discriminatorio injustificado que limita la inversión extranjera en redes alámbricas o inalámbricas de telecomunicaciones no celulares, el trato discriminatorio hoy por hoy favorece solamente a los accionistas del operador dominante, es decir, a los dueños de Telmex en perjuicio de los intereses mayoritarios y constituye una barrera competitiva artificial en contra de los nuevos entrantes. Por lo que se considera que la soberanía nacional y el papel rector del Estado en materia de telecomunicaciones, no se vería afectado por la liberación de la inversión extranjera en el sector, ya que existen otros mecanismos más efectivos para lograr los objetivos de política pública que persigue el Estado.

La ley aplicada es contradictoria y además discriminatoria toda vez que es absurdo que la inversión extranjera sea sujeta a un techo de acceso en las sociedades concesionarias de redes públicas de telecomunicaciones alámbricas y, por otro lado el espectro finito que se considera un recurso esencial haya sido liberado a la inversión extranjera directa.

Derivado de los cambios en el entorno mundial y su repercusión en el ámbito nacional, se redactó la Ley de Inversión Extranjera vigente, en donde se

tiene por objeto principal la promoción de la inversión extranjera directa para que contribuya al desarrollo nacional, creando un clima adecuado para el desarrollo de las inversiones de los extranjeros.

Por lo anterior, con el fin de homologar el criterio aplicable a las empresas que prestan el servicio de telefonía celular inalámbrico, y ser congruente con el espíritu de la ley que es generar un clima seguro para las inversiones extranjeras que contribuya al desarrollo nacional y hacer frente a la demanda de grandes sumas de capital que requiere la expansión de las redes públicas de telecomunicaciones, se considera que la inversión extranjera directa debería de participar hasta el 100% en el capital social de sociedades mexicanas concesionarias de servicios de telecomunicaciones alámbricos, siempre y cuando, cuenten con la previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La eliminación de la limitación actual a la inversión extranjera constituye una piedra angular del edificio de la competencia real y efectiva en el mercado de las telecomunicaciones en México, ya que para generarla es indispensable la expansión de la infraestructura que requiere de capitales que, hoy por hoy, no es posible reunir únicamente en México dada la escasez de recursos privados. Así entonces, el mantenimiento de esta barrera de entrada al capital extranjero constituye un impedimento infranqueable para el desarrollo de una competencia vigorosa y en términos de igualdad en nuestro país.

Con relación al Fondo de Cobertura Social en materia de Telecomunicaciones se considera que subsidiar la instalación, el servicio y el mantenimiento del servicio telefónico básico en zonas rurales a través de incrementos en la tarifa de interconexión, genera distorsiones en el mercado, que llevan a resultados contrarios a los objetivos para los que fue diseñado el subsidio.

Considerando que los habitantes en estas zonas realizan relativamente más llamadas de larga distancia respecto del total de sus llamadas que la que realizan los habitantes en zonas urbanas, y que la mayoría de las llamadas de

larga distancia de aquéllos tienen como destino zonas urbanas, el resultado sería inverso al deseado. Es decir, cuando una llamada que se origina en zona rural termina en una zona urbana, se le está pagando interconexión y con ello el subsidio implícito al operador local de la zona urbana que no necesariamente tiene la obligación de invertir este subsidio en áreas rurales.

Por otra parte, además de poco transparente, la recaudación del subsidio a través de la tarifa de interconexión también es discriminatoria, ya que solamente aportan recursos los operadores de larga distancia y celulares, y en menor medida los nuevos operadores locales.

Bajo el actual esquema, la existencia de una tarifa de interconexión mucho mayor a los costos exclusivos por proveer el servicio, distorsiona el proceso de competencia, ya que no permite que las tarifas reflejen menores costos derivados de una mayor eficiencia. Además, elimina cualquier incentivo por parte de los operadores para fomentar la inversión en infraestructura y genera pocos incentivos a la eficiencia en la aplicación de los recursos.

En primer lugar, se debe reconocer que uno de los mecanismos más eficientes para fomentar el crecimiento de la cobertura de los servicios es la generación de incentivos a través de un esquema competitivo en el mercado de los servicios finales.

La competencia beneficia los objetivos de expansión del servicio de telefonía básica en zonas rurales, debido a que mejora la eficiencia (por la incorporación de nuevas tecnologías) y por lo tanto permite a los operadores ofrecer menores precios, lo que fomenta que un mayor número de personas tengan acceso al servicio telefónico. De esta forma, un crecimiento del mercado permite que los mercados que antes eran poco rentables sean más atractivos para varias empresas de telefonía. A su vez, se generarían mayores recursos para financiar la expansión de la red donde realmente se necesite.

El sistema de subsidio debe cumplir con principios mínimos de eficiencia, como son equidad, transparencia y no discriminación. Por lo tanto,

se debe diseñar un mecanismo que sea lo menos distorsionante posible, que no obstaculice el proceso de competencia y garantice la mayor expansión de los servicios básicos de telecomunicaciones al ritmo más acelerado con los recursos disponibles. En este sentido, la práctica internacional sugiere que el mejor mecanismo es aquel en donde todas las empresas de telecomunicaciones aporten a un fondo un porcentaje de sus utilidades. Simultáneamente se propone que el Gobierno también aporte recursos en la misma medida que la industria, que se obtendrían de la licitación de frecuencias, licencias, etc. Debido a que todos los operadores de telecomunicaciones se verían beneficiados directa o indirectamente de una mayor penetración de los servicios, ninguno de ellos debe quedar excluido de aportar recursos.

Como resultado del mecanismo de asignación de recursos, deben generarse incentivos a una inversión incremental en zonas de altos costos, de tal forma que con el transcurso del tiempo la teledensidad efectiva aumente y el subsidio necesario sea menor.

## **CONCLUSIONES**

**1.-** Se demostró la necesidad de una reforma estructural al sector de las telecomunicaciones que permita la optimización de las actuales y nuevas tecnologías.

**2.-** La reforma que se llevo acabo recientemente por el Congreso de la Unión, a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, misma que se publico el pasado 11 de abril de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, aún y cuando es incompleta, por ser en el mismo sentido, demuestra la validez de las propuestas presentadas en esta investigación.

**3.-** La implementación de nuevas tecnologías y de la convergencia de servicios en el sector de las telecomunicaciones, no tan solo diversifica las opciones de conectividad en beneficio de los usuarios, sino también permite un uso más eficiente del espectro radioeléctrico posibilitando mayores oferentes de servicios.

**4.-** La reforma más importante que se tiene pendiente en el sector de las telecomunicaciones es la referente al fortalecimiento de su órgano regulador, si bien es cierto que la reciente reforma ya elevo a rango de ley el decreto de creación de la COFETEL, lo que sin duda fortalece su competencia, también lo es que sigue pendiente otorgarle mayores facultades con respecto al régimen de otorgamiento de concesiones, interconexión, derechos de los usuarios y sanciones a efecto de permitirle conforme a la ley una eficiente regulación del sector.

**5.-** A partir del análisis y sistematización de los diversos conceptos, términos y demás elementos integrantes del universo jurídico de las telecomunicaciones que se realizaron en la presente investigación, se deriva la necesidad de fortalecer al sector a partir de una reforma estructural a las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, a fin de incorporar disposiciones

específicas que delimiten las facultades de la COFETEL como órgano regulador y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en tanto no se cambie el carácter de órgano desconcentrado del primero en cita; del mismo modo, se deberán ampliar y puntualizar las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios del sector, ya que siendo así, se estaría dando el primer paso para la modernización de las telecomunicaciones en México.

**6.-** Lo que más beneficia a los usuarios de cualquier servicio, es la competencia, y para lograrla en este sector como se demostró, que se requiere de mayor intervención de la Comisión Federal de Competencia, así como fortalecer al órgano regulador responsable sobre la materia de las telecomunicaciones a fin de que haga prevalecer el marco legal sin discrecionalidad, permitiendo una verdadera competencia entre los distintos operadores del sector, incluyendo acceso a fuentes internacionales de financiamiento en igualdad de condiciones.

**7.-** Para impulsar la cobertura social de las telecomunicaciones se requieren esquemas de financiamiento que se apartan de las leyes del mercado de la oferta y la demanda, son necesarias políticas públicas por parte del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados que tengan como finalidad llevar los servicios básicos de telecomunicaciones a millones de mexicanos de escasos recursos que se encuentran en áreas apartadas con topografías muy pronunciadas lo cual hace muy costoso la inversión en infraestructura.

**8.-** El retraso en la implementación de estas reformas, mantiene elevados los costos de los servicios de telecomunicaciones, e inhibe la diversificación de los servicios que se pueden ofrecer al público por este sector, a su vez hace menos competitivo al país ya que se ha denominado a las telecomunicaciones como “la infraestructura de la infraestructura” y se desaprovecha la oportunidad de crear nuevas fuentes de trabajo.

## FUENTES DE CONSULTA

### I. OBRAS CONSULTADAS:

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Volumen I, México, Porrúa, 1998.

\_\_\_\_, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993.

\_\_\_\_, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Primer Curso, México, Porrúa, 1995.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1999.

BAYLAND, O. Niccoletti, g. "Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications", en *OECD Economic Studies* 32, 2001/1, 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991.

\_\_\_\_, *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 2003.

CALVILLO, Manuel, *La República Federal Mexicana Gestación y Nacimiento*, México, El Colegio de México, 2003.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LVII LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo IV artículos 24-27, México, Porrúa, 2000.

CELANI, Marcelo, "Determinantes de la Inversión en Telecomunicaciones en Argentina, serie de reformas económicas, No. 9", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998.

CEPAL, UNIDAD DE INVERSIONES Y ESTRATEGIAS EMPRESARIALES DE LA DIVISIÓN DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL, SOBRE LA BASE DE ASOCIACIÓN HISPANOAMERICANA DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES, *La regulación de telecomunicaciones en Iberoamérica*, Madrid, Comisión Permanente de Regulación, 1999.

CHAMBOULEYRON, Andrés, "Las telecomunicaciones en Argentina y Chile: modelos diferentes con resultados diferentes, Informe de coyuntura, año 9, No. 82", Buenos Aires, Centro de Estudios Bonaerense, 1999.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, CNDH, 2003.

CREMADES, Javier, *Colección Derecho a las Telecomunicaciones*, España, Gráficas Muriel, 1997.

DE IBARROLA, Antonio, *Cosas y Sucesiones*, México, Porrúa, 1999.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857*, México, Porrúa, 1982.

\_\_\_ , *Rectoría Económica del Estado y Economía Mixta, Derechos del Pueblo Mexicano*, t. IV, México, Porrúa, 2000.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1993.

*Diccionario de Derecho Privado*, Madrid, Labor, 1954.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2001.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora, *Metodología del Trabajo de Investigación, Guía Práctica*, México, Trillas, 1998.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 2000.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

\_\_\_ , *El Patrimonio*, México, Porrúa, 2004.

HABERMAS, Jürgen, *Legitimation Crisis*, United States of America, Beacon Press, 1973.

HERRERA, Alejandra, *Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios, Competencia y universalización, ¿Qué hay de nuevo en la regulación?, los casos de Bolivia y Nicaragua*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

INSTITUTO DEL DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES, *Estudios Jurídicos de las Telecomunicaciones*, Vol. I, México, IDET, 2003.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1987.

\_\_\_ , *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985.

INTVEN, Hank, Et. Al., *Telecommunications Regulation Handbook*, United States of America, Hank Intven y McCarthy Tétrault, 2000.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Textos Universitarios UNAM, 2000.

KUHLMANN, Federico, Alonso, Antonio, *Información y Telecomunicaciones*, México, La Ciencia, 2000.

LAFONT, Jean-Jacques and Tirole, Jean, *Competition in Telecommunications*, Massachusetts, The MIT Press, Cambridge, 2000.

LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, México, Textos Universitarios, Porrúa, 1949.

LOZANO ALARCÓN, JAVIER, *Marco Jurídico de las Telecomunicaciones en México*, Estudios Jurídicos en Homenaje al XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, ELD, México, 2002.

*Manual de estilo de publicaciones de la American Psychological Association*, El Manual Moderno, Santa Fé de Bogotá, 1994.

MANZILLA SCHAFFER, Víctor, *Cincuenta Años de Revolución*, Tomo III, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

PALAZZI, Pablo A, *Derecho y Nuevas Tecnologías*, Italia, Ad-Hoc, 1998.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Tratado de Derecho Civil Mexicano, Tomo III, Bienes, Derechos Reales y Posesión*, México, Porrúa, 1999.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN., 1984.

RUELAS, Ana Luz, *México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Escuela de Historia, Universidad Nacional Autónoma de México, United States of America, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, University of Texas, 1995.

SALAZAR, Moto, *Elementos de Derecho*, México, Casa Editorial Beatriz de Selva, 1956.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, México, Porrúa, 1996.

SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005.

\_\_\_ , *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 2002.

TORRES EYRAS, Sergio, *Jurisdicción del Estado en el Espacio: Terminología y Bases para una Nueva Fundamentación de la Facultad del Estado para Legislar sobre el Espacio*, México, S.e., 1966.

## **II. PUBLICACIONES PERIÓDICAS CONSULTADAS:**

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, Tesis P. LXXVII/99, "Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en su segundo plano respecto de la Constitución Federal".

## **III. LEGISLACIÓN CONSULTADA:**

*Código Civil Federal*, Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1928.

*Constitución de 1857*, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 1857.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

*Convención de Aviación Civil Internacional*, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1946.

*Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión*, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1960.

*Decreto de reformas a los artículos 11, 20, 49, 55, fracción III, 66 y 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación*, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985.

*Decreto por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial*, Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976.

*Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*, Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 1996.

*Decreto por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 2 de marzo de 1995.*

*Decreto por el que se reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986.*

*Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976.*

*Decreto por el se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.*

*Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 1986.*

*Decreto por el que se reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 1986.*

*Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 agosto de 1993.*

*Decreto por el que se reforman los artículos 11, párrafos segundo y tercero; 127, párrafo quinto; y 128; y se adiciona un párrafo al artículo 398, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1988.*

*Decreto que adiciona el primer párrafo del artículo 3º, el primer párrafo del artículo 8; la fracción VIII del artículo 58; y reforma el artículo 49 de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1941.*

*Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.*

*Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1934.*

*Decreto que reforma el Libro Cuarto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 1950.*

*Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 1960.*

*Dictamen correspondiente a la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitido por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Hacienda, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de junio de 1993.*

*Dictamen del Decreto para reformar el Libro IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación, emitido por la Comisión de Vías Generales de Comunicación, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de diciembre de 1949.*

*Dictamen de la Iniciativa de Decreto de Ley Federal de Telecomunicaciones, emitido por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio y Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, Quinta Sección, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de abril de 1995.*

*Dictamen de la Iniciativa de Decreto de Reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, emitido por las Comisiones Unidas de Vías de Comunicación e Información Social y Segunda Sección de Estudios Legislativos, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de diciembre de 1984.*

*Dictamen de la Iniciativa de Reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación, emitido por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y Segunda de la de Estudios Legislativos, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de abril de 1986.*

*Dictamen de la Iniciativa para reformar los párrafos 4º, 5º, 6º, fracción primera del Artículo 27, y a los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de noviembre de 1959.*

*Dictamen de la Minuta del Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1960.*

*Dictamen del Proyecto de Decreto para Reformar los párrafos 4º y 5º, del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de nuestra Ley Fundamental, emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Relaciones Exteriores, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de octubre de 1959.*

*Dictamen emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social, a las cuales les fue turnada la Minuta Proyecto de Decreto aprobada por la Colegisladora, que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28 y 73 fracciones XXIX-D;*

*XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de diciembre de 1982.*

*Dictamen emitido por la Comisión de Vías Generales de Comunicación, Gaceta Parlamentaria, 21 de diciembre de 1949.*

*Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Telecomunicaciones, Gaceta Parlamentaria, 28 de agosto de 2002.*

*Iniciativa de Ley reformando el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1918.*

*Ley de Inversión Extranjera, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1993.*

*Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 1932.*

*Ley de Vías Generales de Comunicación, Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1940.*

*Ley Federal de Radio y Televisión, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1960.*

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

*Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1982.*

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.*

*Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, 8 de diciembre de 2005.*

*Política de Televisión Digital, Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2004.*

#### **IV. OTRAS FUENTES:**

“Anteproyecto de Decreto que regula a la Comisión Federal de Telecomunicaciones”, <http://www.cofotel.gob.mx>, 25 de noviembre de 2004.

“Anteproyecto de Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones”, <http://www.cofotel.gob.mx>, 25 de noviembre de 2004.

“Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones”, <http://www.cmt.es/cmt/index>, 17 de agosto de 2004.

“Comisión Federal de Comunicaciones” <http://www.fcc.gov/>, 21 de agosto de 2004.

“Comisión Federal de Telecomunicaciones”, <http://www.cofetel.gob.mx>, 12 de junio y 28 de noviembre de 2004.

“Ley Federal de Telecomunicaciones. Propuestas de Reforma”, <http://www.senado.gob.mx/ilsen/index1.html>, 12 de agosto de 2004.

“Ley Orgánica del Banco de México”, <http://www.banxico.org.mx>, 20 de septiembre de 2004.

“Subsecretaría de Telecomunicaciones”, [http://www.subtel.cll/servlet/page?\\_pageid=61&\\_dad=Portal30&schema=PORTAL30](http://www.subtel.cll/servlet/page?_pageid=61&_dad=Portal30&schema=PORTAL30), 19 de agosto de 2004.

“Telecommunications Act United States”, <http://www.fcc.gov/Reports/tcom1996.txt>, 22 de agosto de 2004.

“Unión Internacional de Telecomunicaciones”, <http://www.itu.int>, 11 de julio y 7 de septiembre de 2004.

## **ABREVIATURAS**

**AM.-** Amplitud Modulada.

**CIRT.-** Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.

**FCC.-** Federal Communications Commisión.

**FM.-** Frecuencia Modulada.

**LFRTV.-** Ley Federal de Radio y Televisión.

**LFT.-** Ley Federal de Telecomunicaciones.

**LVGC.-** Ley de Vías Generales de Comunicación.

**COFECO.-** Comisión Federal de Competencia.

**COFETEL.-** Comisión Federal de Telecomunicaciones.

**OCDE.-** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**SCT.-** Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**TELMEX.-** Teléfonos de México, S. A. de C. V.

**UIT.-** Unión Internacional de Telecomunicaciones.