



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**División de Estudios de Posgrado**

**Facultad de Derecho**

***La regulación de las telecomunicaciones y la concentración  
de los medios electrónicos en México***

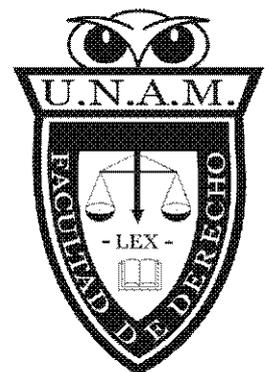
**T E S I S**

**Que para obtener el Título de  
MAESTRO EN DERECHO**

**Presenta**

**ROLANDO GUEVARA MARTÍNEZ**

Directora de Tesis:  
Dra. Perla Gómez Gallardo



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2012**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A mis padres, por ser el soporte de mi vida*

*A esta Máxima Casa de Estudios: U.N.A.M.*

*A todos los que fueron, son y serán parte de este camino*

# LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN MÉXICO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

## **CAPÍTULO 1. CONCEPTOS OPERATIVOS**

1.1 Telecomunicaciones	4
1.2 Espectro radioeléctrico	11
1.3 Radiodifusión	17
1.4 Convergencia tecnológica o digital	21
1.5 Medios de comunicación masiva	26
1.6 Derecho a la información	30
1.7 Regulación	36

## **CAPÍTULO 2. REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES**

2.1 Disposiciones constitucionales relacionadas con telecomunicaciones	44
2.1.1 Artículo 6o. constitucional	45
2.1.2 Artículo 25 constitucional	48
2.1.3 Artículo 27, párrafo cuarto y sexto; 42, fracción sexta; y 48 constitucionales	51
2.1.4 Artículo 28 constitucional, párrafo cuarto y décimo	57
2.1.5 Artículo 133 constitucional	62
2.2 Legislación reglamentaria en telecomunicaciones	65

2.2.1 Ley de Vías Generales de Comunicación	65
2.2.2 Ley Federal de Radio y Televisión	66
2.2.3 Ley Federal de Telecomunicaciones	68
2.3 Autoridades relacionadas con telecomunicaciones	71
2.3.1 Administración Pública Federal	71
2.3.1.1 Secretaría de Gobernación	72
2.3.1.2 Secretaría de Educación Pública	74
2.3.1.3 Secretaría de Comunicaciones y Transportes	76
2.3.1.3.1 Comisión Federal de Telecomunicaciones	79
2.3.1.4 Secretaría de Economía	83
2.3.1.4.1 Comisión Federal de Competencia	84
2.4 Organismos e instrumentos internacionales relacionados con las telecomunicaciones	87
2.4.1 Sistema Universal de Derechos Humanos	89
2.4.1.1 Organización de las Naciones Unidas	90
2.4.1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos	91
2.4.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	93
2.4.1.4 Consejo de Derechos Humanos	95
2.4.1.4.1 Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión	95
2.4.1.5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	97
2.4.1.6 Unión Internacional de Telecomunicaciones	98
2.4.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	98
2.4.2.1 Organización de Estados Americanos	99
2.4.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos	100
2.4.2.3 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión	102
2.4.2.4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos	103
2.4.2.4.1 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	104

2.4.2.5 Comisión Interamericana de Telecomunicaciones	106
2.4.3 Organismos e instrumentos relacionados con el comercio	107
2.4.3.1 Organización Mundial del Comercio	107
2.4.3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte	111

**CAPITULO 3.**  
**REFORMA Y SENTENCIA RELEVANTES EN LA REGULACIÓN DE LAS**  
**TELECOMUNICACIONES**

3.1 Proceso Legislativo	121
3.1.1 Cámara de origen	123
3.1.2 Cámara revisora	126
3.2 Proceso Jurisdiccional	129
3.2.1 Preámbulo	130
3.2.2 Antecedentes	131
3.2.3 Demanda y rendición de informes	133
3.2.3.1 Demanda	134
3.2.3.2 Informes	136
3.2.4 Actuaciones y documentos fundamentales	138
3.2.4.1 Actuaciones	138
3.2.4.2 Documentos	140
3.2.5 Sentencia y voto particular	142
3.2.5.1 Considerandos de la Sentencia	143
3.2.5.2 Criterios de invalidez del artículo 28 de la LFRT	145
3.2.5.3 Voto particular formulado por el ministro Genaro David Góngora Pimentel	149
3.2.6 Implicaciones	150

**CAPITULO 4.**  
**PANORAMA DE LA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN**  
**MÉXICO Y PROPUESTA PARA SU SOLUCIÓN**

4.1 Concentración y pluralismo	155
4.1.1 Concentración de medios electrónicos	157
4.1.1.1 Tipos de concentraciones de medios electrónicos	160
4.1.2 Pluralismo informativo	161
4.1.2.1 Pluralismo informativo externo	163
4.1.2.2 Pluralismo informativo interno	163
4.2 Panorama de la concentración de los medios electrónicos en México	165
4.2.1 Grupo Televisa, S.A.B.	168
4.2.1.1 Contexto	169
4.2.1.2 Tipo de concentración aplicada	170
4.2.2 TV Azteca, S.A. de C.V.	170
4.2.2.1 Contexto	171
4.2.2.2 Tipo de concentración aplicada	172
4.2.3. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V	172
4.2.3.1 Contexto	173
4.2.3.2 Tipo de concentración aplicada	174
4.2.4 Análisis de la concentración en las empresas mediáticas mexicanas	175
4.3 Prospectiva de la concentración de las telecomunicaciones	175
4.4 Principios rectores en la regulación de las telecomunicaciones	185
4.4.1 Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)	187
4.4.2 Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión	189
4.4.3 Los principios de CAMDEN sobre la libertad de expresión y la Igualdad (Artículo XIX)	190

4.4.4 Compromiso con la libertad de expresión (FUNDALEX)	193
4.4.5 Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual (AMARC)	193
4.5 Nuestra propuesta	195
4.5.1 Justificación	196
4.5.2 Reglas antimonopólicas	198
4.2.3 Recuperación de Espectro	201
4.2.4 Reserva de espectro para la creación de medios públicos	202
<b>CONCLUSIONES</b>	204
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>	208
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	208
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	215
<b>CIBERGRAFÍA</b>	216

## INTRODUCCIÓN

La sociedad actual está determinada por condiciones tecnológicas que han provocado una serie de cambios en todas las actividades de los hombres y mujeres, sobretodo en el ámbito de la información donde el ser humano tiene un papel fundamental. En ese sentido, el contexto actual está dado por la Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC) en la que el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) crece aceleradamente incluso para llegar y conectar a las comunidades más alejadas.

El insumo fundamental de esas tecnologías son las telecomunicaciones, es decir, aquella infraestructura que permite las conexiones en todo el orbe para enviar y recibir información.

Las telecomunicaciones son determinantes en la vida diaria de una sociedad. Desde el telégrafo hasta el Internet han existido para facilitar el desarrollo de negocios y la convivencia humana. En cada etapa histórica la aplicación de una tecnología diferente hizo posible su uso más eficiente. La cobertura fue más amplia en la medida en que se idearon formas de propagación de señales más efectivas.

Para lograr lo anterior hubo una sinergia entre la economía, la tecnología y el derecho. Sin embargo, la operación de los servicios de telecomunicaciones desde sus comienzos sólo fue posible a través de cuantiosas inversiones que provenían de empresas que en un principio eran monopolios de Estado y con posterioridad, tras la liberalización de las telecomunicaciones, se privatizaron en un entorno de libre mercado para pasar a ser un monopolio privado.

Ante este panorama, el Estado se convirtió en un regulador de las telecomunicaciones cuando esta actividad dejó de ser estratégica para convertirse en prioritaria. De esta manera, el Estado comenzó una nueva etapa en la que

delegó los servicios de telecomunicaciones en manos privadas con la finalidad de convertirse en un supervisor y su principal instrumento para equilibrar el mercado fue crear la competencia para mejorar los precios al consumidor.

El contexto en el que se desarrolló la infraestructura de las telecomunicaciones fue monopólico, es decir, la actividad del Estado en este sector fue exclusiva y después ante el problema de la inversión fue pasada al mercado privado. Por esta razón, el entorno de concentración en las telecomunicaciones deriva de los procesos económicos que posibilitaron su desarrollo. Pero nos hemos dado cuenta de un problema fundamental que se comenzó a dar cuando estas empresas, con un mercado concentrado, convergen con los medios electrónicos de comunicación.

Cuando sucede esto, lo que se concentra es la información que a su vez forma la opinión del público. Por lo que deja de ser un problema de mercado para convertirse en un problema de derechos humanos, toda vez que la concentración de las telecomunicaciones, consideramos, evita el ejercicio del derecho a la información en los medios electrónicos y la creación de diversidad y pluralidad en los mismos dado que la proliferación de las nuevas tecnologías puede ofrecer nuevas opciones o cerrarlas.

Por otro lado, la comunicación a distancia se transformó también en cuanto a su calidad y cantidad. Las primeras imágenes de televisión abierta de señal analógica o radiodifundida no se comparan con las actuales de alta definición como consecuencia de la digitalización de las señales. Ésta provoca la convergencia tecnológica con una tendencia a la homogeneidad en las comunicaciones, que no sólo afecta a las TICs sino a muchos servicios de la sociedad actual. Ejemplos de lo anterior, puede ser la oferta del llamado servicio *triple play*: el Internet, la televisión digital y la telefonía.

La digitalización o conversión digital comprime las señales para hacer un uso más eficiente del espectro radioeléctrico y liberar así, más espacio. Es por ello que la transición de las telecomunicaciones analógicas a digitales da como resultado el “dividendo digital”. El problema al que se enfrenta el Estado es enorme pues debe definir la política de las telecomunicaciones en relación con el espectro radioeléctrico liberado y la inminente reforma a su marco legal. En este sentido, uno de los puntos más importantes es fijar la utilidad del dividendo digital hacia el interés público. El dilema es justamente definir el destino de este recurso comunicacional: si usarlo para abrir más opciones democratizadoras en la comunicación o aprovecharlo para la mera explotación en el mercado.

En todo esto, no podemos perder de vista que la actividad económica e intereses de la industria de las telecomunicaciones, en particular la televisión, influyó en la creación de un marco legal *ad hoc* que favoreció a ciertas empresas que operan como monopolios. Por esta razón, ante un panorama de concentración de medios electrónicos y convergentes con las telecomunicaciones es necesario proponer medidas para su apertura y asegurar fuentes de información que se contrapongan entre sí.

Ahora bien, la opción de la pluralidad informativa en los medios de comunicación masiva aparece como una forma de ejercer el derecho a la información y la democracia con la participación de la sociedad. Lejos de lo anterior, tal como lo demostramos con la presente investigación, en México se tiene un entorno totalmente opuesto que evita la transición a la SIC. .

En el desarrollo del trabajo, presentamos cuatro capítulos. El primero llamado “Conceptos operativos” que da cuenta del marco teórico de la investigación; conformado por definiciones técnicas y jurídicas; desde qué son las telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico, el derecho a la información hasta en qué consiste la regulación como función del Estado.

El segundo capítulo titulado “Regulación de las telecomunicaciones” contiene el marco legal de este sector, desde el punto de vista sustantivo como orgánico, nacional e internacional: un análisis histórico que incluye la exposición de motivos de los ordenamientos citados; y una revisión de los instrumentos internacionales como de las autoridades y organismos que intervienen en el sector. A continuación en el tercer capítulo “Reforma y sentencia relevantes en la regulación de las telecomunicaciones”, analizamos y evaluamos las reformas tanto de la Ley Federal de Radio y Televisión, como de la Ley Federal de Telecomunicaciones ambas publicadas, en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006; y su impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

Para concluir en el cuarto capítulo denominado “Panorama de la concentración de los medios electrónicos en México y propuesta para su solución”, mostramos un estudio sobre el panorama de la concentración de los medios electrónicos en México y nuestra propuesta que contiene los principios básicos del derecho a la información y el respeto al pluralismo informativo.

Por lo tanto, el presente trabajo parte de la siguiente hipótesis: con la concentración de las telecomunicaciones y de los medios electrónicos se ha violentado el principio de pluralidad y diversidad en la oferta informativa, una de las expresiones del derecho a la información, sin considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

El objetivo general es demostrar mediante un análisis histórico-jurídico que la concentración de los medios electrónicos se respaldó en un principio de libertad empresarial que influyó en la conformación política del país, lo que representa una amenaza para la vida democrática al evitar el pleno ejercicio del derecho a la información.

## **CAPÍTULO 1. CONCEPTOS OPERATIVOS**

Telecomunicaciones  
Espectro radioeléctrico  
Radiodifusión  
Convergencia tecnológica o digital  
Medios de comunicación masiva  
Derecho a la información  
Regulación

## CAPITULO 1.- CONCEPTOS OPERATIVOS

Toda sociedad requiere de reglas jurídicas que le den sentido y orden a la vida en común. La conformación de leyes se hace difícil cuando ésta se transformó en global, cambiante, acelerada y tecnológica, por lo que el derecho tiene un gran desafío para regular a la Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC).<sup>1</sup> El derecho como sistema normativo pretende dar coherencia a esa convivencia social, aunque la principal pregunta en nuestros días es ¿cómo lograr que el derecho satisfaga el orden mediante la regulación de ciertos acontecimientos que están fuera de su alcance? La virtud de la existencia de normas jurídicas sería que siempre tuviesen una solución para el desarrollo armónico de la sociedad, pero por lo general no es así.

Sucede que existen situaciones que escapan de la esfera de lo jurídico por el propio desarrollo de la sociedad, lo que puede considerarse como un atraso de lo normativo.

El derecho, en su postura positivista, estuvo acostumbrado a que los cambios sociales estuvieran en un ritmo que podía controlar debido a que las normas jurídicas, en un primer momento, regularon a sociedades que no estaban inmersas en un contexto como el de la SIC, que acelera el intercambio de información; pero esos cambios se multiplicaron con el transcurso del tiempo en parte, por el desarrollo de la tecnología y las consecuencias de la globalización; un ejemplo de ese fenómeno son las telecomunicaciones que constituyen la infraestructura básica para brindar el acceso a la red de información de *internet* y con ello a diversos servicios incluyendo a las comunicaciones multimedia.

¿Por qué nos referimos a las telecomunicaciones? La comunicación es esencial, permanente e inherente a la naturaleza social del hombre. Los nuevos

---

1 El sentido de la Sociedad de la Información implica conjugar información con tecnología que se transforme en conocimiento. Véase en Villanueva, Ernesto (coord.), Diccionario de derecho de la información, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, pp. 1264-1265.

medios sólo ampliaron una capacidad preexistente y facilitado una función esencial, no la engendraron.<sup>2</sup> Los nuevos medios aumentaron el flujo de información y la comunicación entre los seres humanos, pues la tecnología se convierte en el vehículo a través del cual la sociedad tiene acceso a diferentes servicios que la pueden desarrollar. En cambio, cuando el centro de la actividad se aleja del ser humano, el mero mercantilismo puede provocar el consumo de la información.

La información ha existido siempre, sólo adoptó diversas formas dadas por el contexto en que aparece. En la actualidad, la información se adapta a la forma digital para transmitirse a través de las telecomunicaciones, y su contenido se convierte en insumo y producto del consumo masivo debido a su fácil y rápido acceso y difusión. Lo paradójico es que la información, su propiedad, su acceso, su difusión y su conocimiento es considerado un derecho fundamental. En suma, la información se adapta a la forma actual de transmisión digital, y su difusión masiva se debe a las telecomunicaciones. .

Si la información es el producto de nuestra sociedad y la información es poder, el Estado tiene una gran responsabilidad para regular a todos los sujetos que la crean, la poseen y la difunden.

La propiedad de la información en pocas manos significa la propiedad de la opinión pública, por ello, es importante que ante el marco técnico que rodea a las comunicaciones en nuestra sociedad, el Estado asegure que la tecnología no sea una limitación para el libre flujo de información, permitiendo que los diversos grupos tengan acceso a ella y así reflejen realidades distintas, es decir, que posibiliten la pluralidad de fuentes que se contrapongan entre sí para garantizar el derecho a la información<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Pasquali, Antonio, Comprender la comunicación, Gedisa, España, 2007, p. 87.

<sup>3</sup> En principio, el marco legal podría salvaguardar el pluralismo, permitiendo que cada individuo obtuviera información y opiniones de diversas fuentes y seleccionara con entera libertad entre ellas. Sin embargo, éste es justo el principio que se viola más a menudo. Independientemente de lo que estipulan las leyes o la constitución, la libertad de información puede ser infringida en la práctica por la concentración de la propiedad en la prensa, los monopolios *de jure* o *de facto* en la radio y la

Dado lo anterior en el Capítulo 1 definimos los conceptos que son utilizados para entender nuestra investigación, que están relacionados con las telecomunicaciones, sus medios de transmisión, sus alcances y consecuencias legales.

Es preciso mencionar que la construcción del conocimiento jurídico parte de la delimitación del objeto de estudio, que puede ser revisado desde diferentes ópticas y no sólo la jurídica, ya que su determinación, muchas veces, requiere del apoyo de otras disciplinas ajenas a lo normativo. Con lo que enfatizamos que el derecho se complementa con otras visiones que enriquecen su estudio y que ayudan a comprenderlo.

### **1.1. Telecomunicaciones**

En primer término, analizamos uno de los conceptos más amplios que necesariamente dan la pauta para integrar las siguientes definiciones a fin de crear con ello el marco teórico-conceptual que justifique el trabajo de investigación.

Al hablar de telecomunicaciones entendemos en primera instancia que su origen se remonta hacia el último cuarto del siglo XIX durante el periodo conocido como la Segunda Revolución Industrial<sup>4</sup> y al impacto que tuvieron tanto en los medios de transporte como en la industria en general, hasta llegar a la electricidad y los posteriores avances en cuanto a medios de comunicación, entendiendo de manera general por éstos al telégrafo, el teléfono y la radio; más tarde –ya en el siglo XX– la televisión aparece y revoluciona la comunicación de masas con las imágenes; posteriormente el avance de los medios de transmisión nos cambió el esquema de pasar de lo conocido hasta ese momento –medios alámbricos o guiados– a sucesos

---

televisión y, en muchos países, el ejercicio de la censura y el control gubernamental. Véase MacBride, Sean *et al.*, Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo, trad. de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.173.

<sup>4</sup> *Cfr.* Kaplan, Marcos, Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p.148

inimaginables permitidos por la tecnología como los satélites –medios inalámbricos o no guiados–.<sup>5</sup>

A continuación, analizamos el concepto de telecomunicaciones visto desde la doctrina tanto técnica como jurídica.

La Real Academia Española de la Lengua (RAE), define en singular el concepto “telecomunicación” como “sistema de comunicación telegráfica, telefónica o radiotelegráfica y demás análogos”.<sup>6</sup>

Como podemos apreciar la definición incorpora distintos medios a los cuales nos referimos como precursores de las telecomunicaciones, lo cual la hace en demasía genérica y obsoleta; además deja abierta la interpretación arbitraria de quien quiera utilizar el término para distintos fines. Nuestro punto de vista es, toda telecomunicación es un medio de comunicación.

El Diccionario Jurídico de los Medios de Comunicación nos apunta otra definición de “telecomunicación” que agrega un acercamiento a lo que entendemos en el derecho en relación a este fenómeno de la comunicación.

Así entendemos que es:

Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia.

---

<sup>5</sup> Una opinión en el mismo sentido, es la vertida por José de la Peña, quien además señala que “Desde aquel primer telégrafo, la historia de las telecomunicaciones ha sido una continua carrera de relevos entre tecnologías”. Véase en De la Peña, José, Historias de las telecomunicaciones, Editorial Ariel, España, 2003, p. 12.

<sup>6</sup> Página oficial de la Real Academia Española, [www.rae.es](http://www.rae.es), 20 de julio de 2009.

Otra definición sería la de transmisión electrónica de sonidos, datos, facsímiles, dibujos, voz, video y otra información entre sistemas conectados mediante el uso de técnicas de señalización, bien sean analógicas o digitales.<sup>7</sup>

En este concepto encontramos la incorporación de elementos más avanzados en relación con la comunicación que no se restringe a un solo código; el uso de distintos medios de transmisión; además de la clasificación de señales en analógicas o digitales.<sup>8</sup> La relevancia para nuestro estudio jurídico es considerar a las telecomunicaciones como un servicio de interés general y el régimen económico de libre competencia que nos conduce a analizar en un apartado posterior<sup>9</sup> el papel del Estado en la regulación de las telecomunicaciones.

El Diccionario de Informática y Telecomunicaciones nos proporciona el concepto como un “nombre genérico de las comunicaciones a distancia. Cada vez se restringe más el significado a la transmisión/recepción usando dispositivos electrónicos. Cada vez se hace mayor abstracción de lo que se comunica: voz, datos, imágenes...”<sup>10</sup>

Este concepto nos puede llevar a reflexionar un escenario en el cual todo el proceso de las distintas comunicaciones a distancia deje atrás el uso de dispositivos analógicos y emplee en su lugar dispositivos electrónicos que almacenen, envíen, distribuyan, procesen o reciban datos o información con mayor abstracción –podemos asegurar que la mayor abstracción es su digitalización–, lo que se conoce como *apagón analógico*.<sup>11</sup> Este fenómeno es importante para comprender a las

---

<sup>7</sup> Cfr. Landeira Prado, Renato Alberto *et al.*, Diccionario jurídico de los medios de comunicación, Colección de derecho de las nuevas tecnologías, Reus, España, 2006, p.360

<sup>8</sup> La distinción de estas técnicas de señalización son de vital importancia para la definición del concepto de “convergencia tecnológica o digital”, véase *supra* 1.4.

<sup>9</sup> Véase *supra* 1.7.

<sup>10</sup> Cfr. Moreno Martín, Arturo, Diccionario de informática y telecomunicaciones (Inglés-Español), Ariel, España, 2001, p. 662 .

<sup>11</sup> En relación al significado del citado término, Cfr. Azurmendi, Ana *et al.*, “Redefiniendo el servicio público de radio y televisión bajo el marco normativo de la Unión Europea. El caso de la reforma legal y económica de la Corporación de Radio y Televisión Pública para el mercado de la televisión digital terrestre” en Derecho comparado de la información, número 11, enero-junio, año 2008, México, pp. 11 y 12.

nuevas tecnologías que están vinculadas con las telecomunicaciones que utilizan técnicas de señalización, en este caso digitales, que están produciendo por su complejidad e intervención tecnológica un cambio constante en el análisis de diversas áreas sociales como la economía y el derecho.

El Diccionario de Derecho de la Información incorpora en sus definiciones el concepto de “telecomunicaciones” entendidas como:

Nombre genérico conferido a las diversas formas de enlazar nodos emisores y receptores. La industria de las telecomunicaciones (radio, televisión, telefonía, satélites, microondas) es uno de los pilares de la sociedad de la información.<sup>12</sup>

Este diccionario especializado identifica el concepto de “telecomunicaciones” –entendido con la industria de los medios de comunicación masiva: radio y televisión; telefonía; y sus medios de transmisión no guiados: satélites y microondas– con la SIC que caracteriza a la era en que vivimos. La amplitud de lo que puede ser entendido en esos términos tiene un marco internacional conformado por los trabajos realizados en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (*World Summit on the Information Society*)<sup>13</sup> cuyo objetivo es abatir la brecha digital, que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados, existente en el acceso a las TICs conformadas por las telecomunicaciones y el internet.

La exigencia actual para alcanzar a la SIC es propiciar, con el intercambio de información (voz, datos, imágenes, etc.), la construcción de conocimiento. Sin embargo, se corre el riesgo paralelo de dar preponderancia a los poderes económicos que pueden controlar el mercado desmedidamente y poner en tensión diversos derechos que generan problemas *iusinformativos* o del derecho a la información.

---

<sup>12</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, *op. cit.*, p. 599

<sup>13</sup> Para más información véase Unión Internacional de Telecomunicaciones: [www.itu.int/wsis/index-es.html](http://www.itu.int/wsis/index-es.html), 10 de marzo de 2009.

En nuestra óptica las telecomunicaciones vistas desde la SIC es un sector con problemas sociales innatos por su pronta expansión tecnológica que produce el rezago de muchas culturas que no son aún nativas digitales y que corren serios riesgos sociales ante la brecha tecnológica o digital y la posibilidad de no tener acceso a las TICs (en especial a las telecomunicaciones) y ser alcanzadas por el apagón analógico.

En este sentido, el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) conocido como *Informe MacBride* revela el problema que existe entre los países productores de TICs y países no productores de TICs.<sup>14</sup>

Por otro lado, la doctrina jurídica retoma diversas acepciones de las “telecomunicaciones”, pero en general coinciden con las definiciones que proporcionamos de diversos diccionarios. Es claro que, bajo los intereses de algunos juristas que crean y desarrollan el conocimiento jurídico en la materia, la delimitación de los conceptos se da en función de diversas posturas académicas. Bajo esta misma tesitura, la elaboración de lo que entendemos por telecomunicaciones es orientada a incluir a los medios de comunicación.

En primer término, una de las definiciones más incluyentes es la proporcionada por la autora Clara Luz Álvarez en su obra *Derecho de las Telecomunicaciones* que menciona al respecto:

Las telecomunicaciones comprenden todos los servicios de comunicaciones a distancia como el telégrafo, la radiodifusión (radio y televisión abierta o gratuita), la telefonía fija y móvil, los servicios de

---

<sup>14</sup> Al respecto el Informe MacBride establece que el fenómeno de la concentración se ha visto acompañado en muchos casos por la “transnacionalización”. Asimismo, que en la industria electrónica, la mayoría de las firmas que fabrican equipo de radio y televisión para la producción, la transmisión y la recepción tienen su sede en los países industrializados. Las quince corporaciones transnacionales que controlan la mayor parte de las operaciones de la comunicación internacional se ubican en cinco países (bajo ese contexto: Estados Unidos, Holanda, Alemania, Japón y Francia) *Cfr. MacBride, Sean et al., op. cit.*, pp.106-113.

radiolocalización especializada de flotillas (*trunking*), la televisión y audio restringidos o de paga, la comunicación vía satélite, entre otros.<sup>15</sup>

La autora limita su enfoque a los servicios de telecomunicaciones distintos al telégrafo y a la radiodifusión. En nuestra postura la revisión del concepto de “telecomunicaciones” incluye los servicios de telecomunicaciones que integren a los medios de comunicación, ya sea por la radiodifusión (radio y televisión abierta o gratuita) o de manera general por los servicios convergentes que se empleen como tales.<sup>16</sup> Lo anterior a la vez incluye “la transmisión de información a distancia, independientemente del medio y tecnología que se ocupe”<sup>17</sup>, aunque la autora indica que están estrechamente vinculadas con la transmisión de información por medio de señales eléctricas.

En la obra titulada *La Regulación de las Telecomunicaciones*, Miguel Orozco Gómez retoma el concepto dado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales escritos (*sic*), imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.”<sup>18</sup> Posteriormente el autor complementa la definición del organismo internacional y da su concepto de telecomunicaciones como:

Toda transmisión, producción y difusión de señales, emisión o recepción de signos, imágenes, audio o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, a través de ondas o cables de radioelectricidad, medios ópticos u

---

<sup>15</sup> Cfr. Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *Derecho de las telecomunicaciones*, serie “conocer para decidir”, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, p. 7. En el mismo sentido Ramos Mateos, José Leonardo “Tecnologías digitales y telecomunicaciones” en González Luna Bueno, Federico (comp.) *et al.*, *La regulación de las telecomunicaciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 373-390.

<sup>16</sup> En la última década del siglo XX era normal distinguir los servicios telefónicos de la radio y la televisión, incluso al día de hoy en la normatividad están separados; pero en la actualidad, desde un punto de vista técnico, las redes telefónicas pueden ofrecer servicios de televisión y la industria de radio y televisión pueden ofrecer telefonía. Véase en Soria Gutiérrez, Gerardo “Convergencia tecnológica e integración del derecho de las telecomunicaciones y la radiodifusión”, en González Luna Bueno, Federico (comp.) *et al.*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>17</sup> Cfr. Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *op. cit.*, p. 16

<sup>18</sup> Cfr. Orozco Gómez, Miguel, “Concepto y naturaleza jurídica de las telecomunicaciones”, en González Luna Bueno, Federico (comp.) *et al.*, *op. cit.*, p. 82

otros sistemas electromagnéticos destinados al público en general o bien a un sector del mismo.<sup>19</sup>

Esta definición matiza que las telecomunicaciones son destinadas al público o a un sector, lo cual desde nuestra óptica coincide con los aspectos jurídicos al considerar a las telecomunicaciones como un servicio público o destinado al mismo, pues se transformó en una necesidad para la sociedad en todos los aspectos de su vida.

En el libro *La Política Mexicana de Telecomunicaciones*, su autor Carlos Armando Biebrich incluye un diccionario de conceptos relacionados con la temática que indica el título de la obra, en el cual considera una definición de las “telecomunicaciones”:

Es la comunicación que emite o recibe signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúa a través de sistemas integrados de canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario.<sup>20</sup>

Esta definición reúne los siguientes elementos: a) es una comunicación; b) emite o recibe (emisor – receptor) diversos códigos (signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonido o información de cualquier naturaleza); c) utiliza diversos medios de transmisión (*alámbricos o guiados*: cableados, redes de transmisión eléctrica, etc.); *inalámbricos o no guiados*: bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, etc.).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 91

<sup>20</sup> *Cfr.* Biebrich Torres, Carlos Armando, *et al.*, La política mexicana de telecomunicaciones, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, p. 343

<sup>21</sup> Consideramos que la posibilidad de usar “centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario” son parte de la red de transmisión o red telefónica que conforman los medios de transmisión alámbricos.

Finalmente, podemos concluir que las “telecomunicaciones” son un sistema de comunicación a distancia que incluyen el proceso de transmisión, emisión o recepción de cualquier tipo de información, a través de diversos medios alámbricos e inalámbricos, que evolucionan y se relevan mediante el uso de tecnologías, y que emplean diversas técnicas de señalización, analógicas o digitales, que se adecuan a la conformación de una sociedad a la que se le presta un servicio público.

## 1.2. Espectro radioeléctrico

El segundo término está directamente vinculado con el que precedió, pues se trata a grandes rasgos de un medio de transmisión que no utiliza guía artificial.

En principio, el concepto de “espectro radioeléctrico” utiliza dos vocablos “espectro” y “radioeléctrico” que para definirlos gramaticalmente los revisamos en dos momentos. La RAE<sup>22</sup>, define el concepto “espectro”, proveniente del latín *spectrum*, como la “distribución de la intensidad de una radiación en función de una magnitud característica, como la longitud de onda, la energía, la frecuencia o la masa”. Por otra parte, el concepto “radioeléctrico” lo ubica como aquello “perteneciente o relativo a la radioelectricidad” que a su vez define como “la producción, propagación y recepción de las ondas hercianas”.

La definición de las dos palabras que integran el concepto nos acerca a explorar lo que son las ondas hercianas o *hertzianas*.

En este sentido, la revisión histórica nos sitúa en las primeras formas de enviar mensajes con mayor lejanía, rapidez y a menor costo posible. Los inventores en la segunda mitad del siglo XIX previeron la reducción de gastos en redes de alambre. Los científicos conocían también la inducción electromagnética, y por lo tanto sabían que la electricidad podía transportar impulsos a través del aire. En 1890 el físico alemán Heinrich Hertz identificó lo que hoy llamamos ondas de radio (*ondas*

---

<sup>22</sup> Página oficial de la Real Academia Española, [www.rae.es](http://www.rae.es), 20 de julio de 2009.

*hertzianas*) que se pueden usar para la comunicación por medio de señales. Los problemas prácticos consistían en resolver qué clase de aparato se tendría que emplear para modular y detectar tales ondas y qué distancia viajarían, situación que fue abordada por el ingeniero eléctrico italiano Guglielmo Marconi, quien perfeccionó el uso de las ondas hertzianas para un posterior uso con la creación de nuevos dispositivos a principios del siglo XX. De éstos y otros avances surgió la pregunta de si continuarían las comunicaciones a través de alambres, o si la economía de la transmisión inalámbrica eliminaría su uso. Ambos medios de transmisión evolucionaron juntos sin que uno provoque la desaparición del otro, sino que se complementaron debido a que la saturación de señales en el aire produce la interferencia de las mismas por las limitaciones del espectro de las ondas de radio o hertzianas.<sup>23</sup>

El autor Ithiel De Sola Pool<sup>24</sup> al referirse al “espectro radioeléctrico” inicia con la descripción de lo que son las ondas de radio (*hertzianas*) que se clasifican por su *longitud o frecuencia*, dos términos que describen lo mismo. Las ondas largas oscilan a baja frecuencia; las ondas cortas, a frecuencia elevada. Todas las ondas electromagnéticas viajan casi a la velocidad de la luz, independientemente de su frecuencia.

Las transmisiones en diferentes longitudes de onda tienen características diferentes, y éstas determinan los usos que se les dan. Marconi descubrió que para enviar señales telegráficas a gran distancia, de un continente a otro, se requerían ondas largas, que siguen la curvatura de la tierra. Pero para enviar o recibir eficientemente señales con tales longitudes de onda se necesitan grandes antenas.

Cuando en los años veinte llegó la radiodifusión –concepto que se analiza más adelante<sup>25</sup>– las compañías radiofónicas utilizaban ondas de radio algo más cortas,

---

<sup>23</sup> *Cfr.* De Sola Pool, Ithiel, Tecnología sin fronteras, De las telecomunicaciones en la época de la globalización, trad. de Roberto Helier, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 36 y 37.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 39-41.

<sup>25</sup> Véase *supra* 1.3.

llamadas ondas medias (de 300 a 3 000 KHz). Con éstas la antena receptora podía ser mucho más pequeña. El siguiente paso, en los años treinta, fueron las ondas cortas. Éstas, al contrario de las largas, no siguen la curvatura de la tierra sino que, como la luz, viajan en línea recta. Su recepción directa se limita, por tanto, a la línea del horizonte o, dicho de otro modo, a un radio de unos 48 km en torno de la antena transmisora. Por fortuna, los radioaficionados descubrieron pronto que las frecuencias de onda corta eran reflejadas hacia la tierra por la ionosfera. Así se descubrió que las ondas cortas, como las largas, eran útiles para la transmisión a largas distancias, aunque por un mecanismo de reflexión en vez de curvamiento.

El agotamiento del espectro radial por nuevas solicitudes de frecuencias se aplazó cuando los ingenieros aprendieron a acomodar apretadamente más estaciones en el mismo intervalo de frecuencias sin que se interfirieran unas a otras. Pero, lo más importante, dominaron poco a poco el uso de ondas cada vez más cortas. Cuando en los años treinta se establecieron la radio en FM y la televisión les fueron asignadas longitudes de onda llamadas frecuencias muy altas, de 30 a 300 MHz (VHF, por las iniciales en inglés de “very high frequencies”). Cuando después de la guerra se necesitaron más canales de televisión se les asignó una banda aún más alta, de la ultraalta (*sic*) frecuencia, de 300 a 3 000 MHz (UHF, por las iniciales en inglés de “ultra high frequencies”). Las UHF tenían características menos convenientes que las VHF, como menor alcance, pero ya no quedaba libre ninguna parte de la gama de UHF. Se utilizaron las altas frecuencias también para la red de expansión de los relevos de las telecomunicaciones. Hoy, algunas transmisiones se hacen en la banda de los gigahertz (miles de millones de ciclos por segundo), en donde las longitudes de onda se miden en centímetros, en contraste con los cientos de metros de las frecuencias medias y largas.

Los servicios más nuevos para los cuales se necesitaban lugares en el espectro radial incluyen las transmisiones por satélite, los radiorreceptores móviles para coches, aviones y camiones, así como la radio de banda civil. El espectro tiene todavía lugares libres (sin desplazar a los usuarios actuales) en las altas frecuencias,

arriba de los 14 y los 16 gigahertz y particularmente en las porciones aún vacías del espectro, de 40 a 300 GHz. Pero tales altas frecuencias –cuyo carácter empieza a aproximarse al de la luz visible, que se halla en frecuencias más elevadas aún– no se transmiten bien a través de la lluvia y las nubes, y el equipo receptor tiene que ser de lo más complejo y caro. A muchos usuarios les gustaría usar frecuencias inferiores, así como los radiodifusores prefieren las VHF a las UHF.

Se pregunta uno por qué las frecuencias no pueden reasignarse sencillamente para que sean utilizadas de manera racional y óptima. La respuesta es que con el espectro radial, como con la tierra, quienes llegaron primero y obtuvieron la posesión no son fáciles de mover. Se invirtieron miles de millones de dólares en el equipo diseñado para ciertas frecuencias. Al reasignar frecuencias el equipo se volverá obsoleto.<sup>26</sup>

Conocido lo anterior, podemos abordar las definiciones técnicas de lo qué es el “espectro radioeléctrico” que originalmente se concibe como un medio de transmisión inalámbrico.

El Diccionario Jurídico de los Medios de Comunicación nos define al “espectro radioeléctrico” como “las ondas radioeléctricas propagadas por el espacio sin guía artificial comprendidas en las frecuencias entre 9 KHz y 3000 GHz.”<sup>27</sup>

Esta definición viene a confirmar que el espectro radioeléctrico se identifica con las ondas radioeléctricas o *hertzianas* que se conducen a través del espacio –o lo usan como medio– y se transmiten de manera inalámbrica o no guiadas dentro de las frecuencias o longitud de onda<sup>28</sup> asignadas entre 9 kilohertz y 3000 gigahertz; dentro del rango de longitud de onda que se extiende por el espectro radioeléctrico se encuentran las frecuencias muy altas (VHF) de 30 megahertz a 300 megahertz y

---

<sup>26</sup> *Ídem.*

<sup>27</sup> *Cfr.* Landeira Prado, Renato Alberto *et al.*, *op. cit.*, p. 143

<sup>28</sup> También se conoce como “canal radioeléctrico”, pues es una porción del espectro radioeléctrico que se utiliza para la difusión desde una estación radioeléctrica de una señal de televisión. *Ibidem*, p.60.

las frecuencias ultra altas (UHF) de 300 megahertz a 3 gigahertz que posibilitan la transmisión, por ejemplo, de la televisión.

La doctrina jurídica recogió también las definiciones técnicas que coinciden con los estándares internacionales en relación con el rango de frecuencias asignadas al espectro radioeléctrico.

En este sentido, Clara Luz Álvarez González de Castilla<sup>29</sup> aclara en primer término que el espectro electromagnético es un conjunto de ondas formadas en la naturaleza que realizan ciclos a diferente velocidad y es a lo que se llama “frecuencia”, cuya unidad de medida es el Hertz que se refiere al número de ciclos que realiza una onda por segundo. Acto seguido define lo que es el “espectro radioeléctrico” como una parte del espectro electromagnético utilizado como medio de transmisión para distintos servicios de telecomunicaciones. El espectro radioeléctrico permite la propagación de ondas electromagnéticas, sin utilizar una guía artificial (p.ej., sin cables). El espectro radioeléctrico se establece, convencionalmente, por debajo de los 3,000 GHz (Gigahertz). A su vez, el espectro radioeléctrico de manera convencional también se fracciona en “bandas de frecuencias” dependiendo de las características de éstas.<sup>30</sup>

José Luis Peralta y Carlos Silva<sup>31</sup> añaden que al conjunto de frecuencias de ondas electromagnéticas continuas en el rango de 3 hertz a 10 hertz se llama espectro electromagnético, y dentro de éste, coinciden en el rango de 3 kilohertz a 3000 gigahertz para el segmento de radiofrecuencias denominado espectro radioeléctrico. En relación a la naturaleza jurídica del este concepto mencionan que es un recurso natural, limitado en su uso por la tecnología y por la capacidad de gestión, que se propaga en el espacio sin guía artificial sino a través de ondas

---

<sup>29</sup> Cfr. Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *op. cit.*, pp. 18 y19.

<sup>30</sup> *Ídem*

<sup>31</sup> Cfr. Peralta Higuera, José Luis et al, “El espectro radioeléctrico y su gestión”, en González Luna Bueno, Federico (comp.) *et al.*, *op. cit.*, p. 191

electromagnéticas, es decir, es un bien intangible cuya regulación, gestión y control se sujeta principalmente a los tratados y acuerdos internacionales.<sup>32</sup>

Los autores resaltan en esta definición la naturaleza jurídica, de importancia para nuestro estudio, al considerar que el “espectro radioeléctrico” se trata de un bien o recurso natural que es limitado en su uso por la tecnología, aunque se busca la eficiencia en su uso; por otra parte se tiene un común denominador con las definiciones anteriores en relación al medio de transmisión que se usa para su propagación sin guía artificial sujeto a los estándares internacionales.

Por su parte, Carlos Armando Biebrich menciona que el espectro radioeléctrico “es la comunicación a través del espacio por donde se permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuya base de frecuencia se fija convencionalmente por debajo de los 3,000 Ghz. El espacio en que se propagan las ondas electromagnéticas es un recurso natural limitado que forma parte de los bienes de dominio directo de la Nación.”<sup>33</sup>

Finalmente, todos los autores coinciden en los aspectos técnicos, pues podemos considerar que al ser una regla técnica<sup>34</sup> tiene una especial función científica en el campo normativo. Una definición posible del “espectro radioeléctrico” es identificarlo con las ondas hertzianas que se propagan en el espacio aéreo de los Estados, que constituye un medio de transmisión inalámbrico, fijado dentro del marco legal de cada país por debajo de los 3,000 gigahertz como estándar internacional, que contempla diversas posibilidades de bandas de frecuencias o canales para distintas funciones y que mediante el empleo de tecnologías se tiende a realizar un uso eficiente.

---

<sup>32</sup> *Ídem*, p. 191

<sup>33</sup> *Cfr.* Biebrich Torres, Carlos Armando, *et al.*, *op. cit.*, p. 316

<sup>34</sup> Se puede considerar que es una expresión de una ley científico-natural que marca la pauta de actuación a seguir en virtud de la cual a través de ciertos medios se llega a la realización de fines. Véase Robles, Gregorio, Las reglas del derecho y las reglas de los juegos. Ensayo de teoría analítica, serie g. estudios doctrinales, número 114, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 141.

### 1.3. Radiodifusión

En este apartado analizamos el concepto de “radiodifusión”, que como vemos tiene profunda relación con el “espectro radioeléctrico”, a fin de comprender los medios de comunicación masiva con los que se relaciona.

El origen de la “radiodifusión”<sup>35</sup> como transmisión tuvo sus inicios en las dos primeras décadas del siglo XX. En este periodo fueron sentadas las bases para la radiotransmisión, que más tarde daría origen a las transmisiones comerciales de radio, así como a las de la transmisión y recepción de señales de video, sobre las cuales se basa la televisión moderna.

Tanto para el sistema de radio como para el de televisión (conocidos genéricamente como sistemas de radiodifusión) es necesario que las señales originales, que contienen la información que ha de ser transmitida, sean convertidas en señales eléctricas, para posteriormente, a su vez, convertirlas en señales electromagnéticas, mismas que serán depositadas en la atmósfera para su transmisión.

Una vez que se cuenta con las señales eléctricas equivalentes, las transmisiones tanto de radio como de televisión se realizan de una manera muy parecida. Se emplean sistemas de transmisión que consisten básicamente en las siguientes componentes:

- a) Modulador: su función consiste en trasladar el espectro de la señal a la banda en que debe realizarse la transmisión. Cada canal que se transmite, tanto en radio como en televisión, tiene una distinta frecuencia portadora, y esto es precisamente lo que ubica un canal en el sitio adecuado del sintonizador del receptor. Por ejemplo, en radio (AM) la portadora de una

---

<sup>35</sup> *Cfr. Kuhlmann, Federico et al., Información y telecomunicaciones, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 55 y 56.*

señal que se recibe en 600 kHz del cuadrante, tiene una frecuencia de 600 kHz.

- b) Transmisor, cuya función consiste en amplificar la señal proveniente del modulador e inyectarla en la antena de transmisión.
- c) Antena de transmisión, encargada de inyectar en la atmósfera la señal proveniente del transmisor.

Existen muchas formas de modular una portadora, y dependiendo del tipo de modulación la información de interés estará contenida en distintas partes de la señal modulada (y por tanto recibida). Por ejemplo, en radio de amplitud modulada, como su nombre lo señala, la modulación es de amplitud, y por tanto la información está contenida precisamente en la amplitud de la portadora modulada. En FM (modulación de frecuencia), la información está contenida en la frecuencia de la portadora; esto significa que a mayores amplitudes de la moduladora (que contiene la información original) se transmite una portadora modulada, cuya frecuencia es mayor que la frecuencia nominal de la portadora, y cuando la moduladora tiene una amplitud menor (a amplitudes mayores de la moduladora corresponden frecuencias mayores de la portadora modulada).<sup>36</sup>

La etapa histórica de las primeras telecomunicaciones radiodifundidas sientan las bases de operación de los medios de comunicación masiva de la segunda mitad del siglo XX, es decir, la radio y la televisión moderna –que en sus inicios tuvieron muchas similitudes en su transmisión–. Su estudio nos proporciona los elementos técnicos que nos hacen comprender el funcionamiento de los sistemas de telecomunicaciones modernos que son utilizados para la difusión masiva de mensajes.

El sentido gramatical de la palabra “radiodifusión”, de acuerdo a la RAE<sup>37</sup>, es entendido como “1. Emisión radiotelefónica destinada al público. 2. Conjunto de los

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 56, 59 y 60.

<sup>37</sup> Página oficial de la Real Academia Española, [www.rae.es](http://www.rae.es), 20 de julio de 2009.

procedimientos o instalaciones destinados a esta emisión. 3. Empresa dedicada a hacer estas emisiones”. Por otro lado el verbo “radiodifundir” es entendido por el cuerpo colegiado como “radiar noticias, discursos, música, etc.”

El significado anterior, en principio, se restringe a la radiotelefonía –que es una de las primeras formas de experimentación en la propagación de ondas hertzianas–; la segunda definición, “radiodifundir”, tiene un sentido más extenso pues no restringe el medio o la forma de radiar o difundir los contenidos.

Con relación a este último significado, el Diccionario de Informática y Telecomunicaciones define el término “difusión” (o *broadcast* en inglés) como el “envío del mismo mensaje a todos los receptores potenciales (según criterios del entorno de que se trate)”.<sup>38</sup>

De los elementos gramaticales anteriores, podemos decir que la “radiodifusión” transmite contenidos generalmente informativos de manera unidireccional, es decir, es el mismo mensaje para todos los receptores.

La Enciclopedia de la Política del autor Rodrigo Borja contiene una definición técnica de lo que es la “radiodifusión” entendida como:

“El sistema de comunicación de señales sonoras por medio de las *ondas hertzianas* desde una estación transmisora, que transforma las señales en impulsos eléctricos, hacia aparatos receptores que descifran esos impulsos y los reconvierten en el mensaje original.”<sup>39</sup>

El Diccionario Jurídico de los Medios de Comunicación indica que la “radiodifusión” es:

La producción y difusión de sonidos mediante emisiones radioeléctricas a través de ondas o mediante cables, destinadas, mediata o inmediatamente

---

<sup>38</sup> Cfr. Moreno Martín, Arturo, *op. cit.*, p. 78

<sup>39</sup> Cfr. Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Tomo H-Z, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 1165

al público en general o bien a un sector del mismo, con fines políticos, religiosos, culturales, educativos, artísticos, informativos, comerciales, de mero recreo o publicitarios.

Otra definición, la transmisión inalámbrica de sonidos o de imágenes y sonidos de las representaciones de éstos, para su recepción por el público. La transmisión de señales codificadas será radiodifusión cuando los medios de descodificación sean ofrecidos al público por el organismo radiodifusor o con su consentimiento. Es un acto de comunicación pública.<sup>40</sup>

Como podemos apreciar la “radiodifusión” es un medio de transmisión inalámbrico o no guiado<sup>41</sup>, que mediante un proceso en el cual las señales originales –sonidos, imágenes o datos– son convertidas en eléctricas, propaga emisiones radioeléctricas que son captadas por dispositivos que las reconvierten en la información original y que presta un servicio a sectores del público con distintos fines.

La doctrina jurídica retomó los elementos técnicos descritos con anterioridad para incorporarlos en sus definiciones, para lo cual, a partir de un análisis de las implicaciones o funciones sociales, el análisis jurídico llegue a interrelacionar tanto conceptos técnicos como criterios sociales.

En opinión de Clara Luz Álvarez –quien limita su enfoque al análisis de las telecomunicaciones distintas a la radiodifusión– las telecomunicaciones comprenden la “radiodifusión”, y ésta a su vez contiene los servicios de radio y televisión abierta, pues, como lo comenta la autora, el ordenamiento legal mexicano considera a la “radiodifusión” como un servicio de telecomunicaciones.<sup>42</sup>

En este mismo sentido, Gerardo Soria considera que la industria de la radiodifusión, entendida como radio y televisión abiertas, a su vez se relaciona con la convergencia tecnológica, y considera que en un futuro cercano su parecido será

---

<sup>40</sup> Cfr. Landeira Prado, Renato Alberto *et al.*, *op. cit.*, p. 302

<sup>41</sup> En nuestra opinión, la posibilidad de la difusión de contenidos a través de cable, en estricto sentido, no es radiodifusión, bajo el entendido que el cable es un medio de transmisión alámbrico, es decir, no utiliza la propagación de ondas electromagnéticas como lo hace la radiodifusión.

<sup>42</sup> En el Capítulo 2 correspondiente a la “Regulación de las telecomunicaciones” abordamos el marco legal del sector. Véase en Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *op. cit.*, p.17

evidente: por un lado, la convergencia en los medios de conducción y, por el otro, la necesidad de regular el contenido de la información transmitida.<sup>43</sup>

Nuestra posición en torno al concepto de “radiodifusión”, a grandes rasgos, es entenderlo como un medio de transmisión inalámbrico que utiliza bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico dentro del rango de las asignadas para el servicio de radio y televisión abiertas, en un proceso de conversión y reconversión de señales utilizadas para dar un servicio público, con diferentes fines sociales que determinan la autorización (concesión o permiso) asignada por el Estado. En otras palabras, la “radiodifusión” se identifica con los medios de comunicación masiva, concretamente la radio y la televisión, que se transmiten sin restricciones a todos los receptores, es decir, de manera abierta y gratuita.

#### **1.4. Convergencia tecnológica o digital**

A continuación analizamos lo que es la convergencia tecnológica o digital, como elemento de suma importancia para la explicación de nuestro trabajo. Este concepto refiere a la digitalización que integra a los servicios que estuvieron segmentados históricamente en el mercado de las telecomunicaciones: la telefonía, el video y los datos.

En primer término, nos referimos a la definición gramatical de la RAE<sup>44</sup>. El verbo “convergir” proviene del latín *convergĕre* que significa “1. Dicho de dos o más líneas: Dirigirse a unirse en un punto. 2. Dicho de los dictámenes, opiniones o ideas de dos o más personas: Concurrir al mismo fin”. Por otra parte el mismo órgano colegiado define el adjetivo “digital” como aquello “referente a los números dígitos y en particular a los instrumentos de medida que la expresan con ellos”.

---

<sup>43</sup> Para la mejor comprensión de la convergencia tecnológica o digital abordamos en el siguiente apartado este concepto. Véase en Soria Gutiérrez, Gerardo, *op. cit.*, p. 225

<sup>44</sup> Página oficial de la Real Academia Española, [www.rae.es](http://www.rae.es), 20 de julio de 2009.

El Diccionario de Informática y Telecomunicaciones define “digital” como una “forma abreviada de decir *digital data* y, más frecuentemente, *digital signal*. Se refiere a datos (almacenados o transmitidos) resultantes de codificar combinaciones de un número limitado de valores (lo más frecuentemente, 0 y 1)”.<sup>45</sup>

De las definiciones anteriores podemos inferir que la “convergencia digital” permite que las tecnologías tengan un destino común a través de la digitalización que utiliza el lenguaje binario para codificar cualquier dato. El término de “tecnología” está yuxtapuesto al de “digitalización”, pues se unen por un interés mutuo para buscar soluciones integrales a los problemas de las telecomunicaciones, facilitando con ello el manejo de grandes intercambios de información.

El Diccionario de Derecho de la Información contiene el concepto integral de “convergencia digital” relacionado con la prestación de los servicios de información que utilizan diversos medios de transmisión alámbricos o inalámbricos:

Se entiende como tal la unión en un punto de diversos sistemas de tecnologías digitales, que concurren en un mismo medio con el fin de prestar servicios como Internet, telefonía, televisión por cable, radio, etcétera. La convergencia digital ofrece hoy en día múltiples posibilidades de comunicación, pues integra audio, video, texto y datos en forma simultánea y en tiempo real a través de Internet, vía cable o telefonía regular, o bien por teléfono portátil de “tercera generación”. Así, diversas tecnologías convergen en un solo canal, dando lugar a múltiples posibilidades de comunicación y manejo de los grandes volúmenes de información disponibles en la radiodifusión, la televisión, Internet y la telefonía, debido a la conversión de los equipos del formato analógico al digital.<sup>46</sup>

Esta definición nos muestra el impacto que tiene la unión de las tecnologías digitales<sup>47</sup> en un medio de transmisión que tiene su impacto en el gran intercambio de información, es decir, se obtiene más variedad de datos en menos vías, pues

---

<sup>45</sup> Cfr. Moreno Martín, Arturo, *op. cit.*, p. 187.

<sup>46</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, *op. cit.*, p. 114

<sup>47</sup> La tecnología convergente está asociada con los conceptos denominados “triple play” (voz, video y datos) y “cuádruple play” (incluye el *triple play* y movilidad).

convergen en un solo canal, para lo cual es fundamental la conversión de los equipos que captan señales analógicas a digitales.

Para el autor José Leonardo Ramos Mateos<sup>48</sup> la digitalización es la base de la convergencia ya que permite que cualquier tipo de señal o contenido sea convertido en datos –unos y ceros– y por ende sea tratado de igual forma que un archivo de computadora en términos de transmisión, procesamiento, recepción, despliegue, almacenamiento y copia. Para la tecnología digital no existe diferencia entre señales de voz, video o datos, se trata simplemente de transmisiones de *bits* –unos y ceros–.

Con la llegada de la digitalización y los avances tecnológicos en las redes de telecomunicaciones, el concepto de convergencia se convirtió en una realidad, al tiempo que representa una poderosa herramienta para la explotación de las capacidades máximas de la infraestructura digital –al hacer un uso más eficiente del espectro requerido– y para el desarrollo de la sociedad en todas las esferas a nivel mundial.

Es así como con la digitalización de las señales de telefonía, televisión, radio, información, etcétera, y la actualización de las redes de transmisión y conducción, cualesquiera que éstas sean –telefonía, radio, televisión, satelital, microondas, fibra óptica, inalámbricas, etcétera–, son una herramienta fundamental en la llegada del concepto de convergencia, y para los operadores se abre la posibilidad de ofrecer nuevos servicios según el interés de la sociedad.

Otras redes en posibilidad de converger con las tradicionalmente llamadas de telecomunicaciones, como son televisión por cable, radiodifusoras –radio y TV abiertas–, satelitales, sistemas de distribución punto-multipunto, red de distribución de energía eléctrica, etcétera, iniciaron también la digitalización y la actualización tecnológica entrando en el terreno de la interconexión entre ellas para lograr la

---

<sup>48</sup> Cfr. Ramos Mateos, José Leonardo, “La convergencia tecnológica”, en González Luna Bueno, Federico (comp.), *et al., op. cit.*, pp. 24 y 30.

implementación de redes más grandes y eficientes, con el fin de que mediante esta infraestructura plural se proporcionen al usuario final servicios de todo tipo.

Podemos entender que la clave para las telecomunicaciones modernas es concurrir a un mismo fin que se traduce en la conversión en *bits* para que cualquier servicio sea empaquetado y transmitido mediante señales digitales que a su vez utilizan de manera eficiente el espectro radioeléctrico por la compresión de los datos. A menor tamaño (espacio de almacenamiento), menor ancho de banda y más rapidez (menor tiempo de transmisión). El menor costo y la mayor rapidez es el éxito de esta tecnología digital.

Es importante mencionar que la convergencia al ser un concepto multidisciplinario, se divide en tres tipos:

- a) Convergencia de servicios
- b) Convergencia de redes
- c) Convergencia de dispositivos<sup>49</sup>

Para efectos de nuestro concepto, seleccionamos la convergencia de servicios por considerar que los medios de transmisión o redes en sus modalidades de alámbricos e inalámbricos ofrecen de manera integral servicios de telecomunicaciones que comprenden a los medios de comunicación.

La doctrina en general en las últimas tres décadas del siglo XX abordó la temática de la “convergencia”, especialmente el autor Ithiel De Sola Pool, quien acuñó el término.

En lo que respecta a la doctrina jurídica, el análisis de la “convergencia digital” es de reciente aparición. En la obra *La Regulación de las Telecomunicaciones*, la

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 27. Para un mayor explicación véase Llaneza González, Paloma, Internet y comunicaciones digitales, Bosch, España, 2000, pp. 19-21.

convergencia tecnológica se entiende como “la posibilidad de contar, cuando así se requiera, con aquella información o servicios que nos resulten interesantes –audio, video, TV, música, texto, datos, fotografías, etcétera– sin importar el medio de transmisión o conducción ni el equipo utilizado para tales efectos.”<sup>50</sup>

Con esta definición entendemos que la convergencia de servicios utiliza cualquier medio de transmisión siempre y cuando la tecnología lo permita mediante un uso eficiente a través de la digitalización.

El autor Carlos Armando Biebrich en su obra *La Política Mexicana de Telecomunicaciones* define a la “convergencia digital” de la siguiente manera:

La convergencia digital se manifiesta en la posibilidad que ofrecen las tecnologías de procesamiento digital de señales y las técnicas de mitigación de interferencias, para prestar servicios de telecomunicaciones a través del espectro radioeléctrico atribuido en exclusividad a la radiodifusión o de ofrecer los servicios de radio y televisión mediante las bandas de frecuencias empleadas únicamente por las telecomunicaciones.<sup>51</sup>

Esta definición nos parece la más completa para nuestro análisis jurídico, pues diferencia de manera clara que a través de la técnica de señalización digital es posible prestar servicios de telecomunicaciones a través de la radiodifusión y viceversa, es decir, servicios de radiodifusión a través de telecomunicaciones. La claridad de este concepto radica en las definiciones servicios de telecomunicaciones y radiodifusión contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones.<sup>52</sup>

Finalmente podemos definir a la “convergencia digital” como el camino que siguen los servicios de información que integran a las diversas formas de telecomunicaciones en un mismo punto debido a la transformación de su contenido

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>51</sup> *Cfr.* Biebrich Torres, Carlos Armando, *et al.*, *op. cit.*, p. 312

<sup>52</sup> Abordamos el marco legal en el siguiente Capítulo. Para efectos de nuestro análisis esta definición es importante para entender los efectos de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 que se analiza en el Capítulo 3.

en códigos digitales que hacen eficiente el uso de los medios de transmisión para el intercambio de grandes cantidades de información.

### 1.5. Medios de comunicación masiva

Los conceptos que nos preceden muestran la importancia de las tecnologías al servicio de la información. Es el momento de abordar el concepto de los medios de comunicación masiva –con sus diversas acepciones y dualidad con la información– que analizamos con una visión que, sin intentar ser limitada, refleja el acontecer social de tan importante término comunicativo.

La RAE<sup>53</sup> define el término “medio de comunicación” como el “órgano destinado a la información pública”; el adjetivo “masivo” es entendido como aquello “perteneiente o relativo a las masas humanas, o hecho por ellas”.

La definición gramatical nos indica, a grandes rasgos, que la información pública es el contenido de los medios u órganos que se encargan de su transmisión a las masas humanas.<sup>54</sup>

La Enciclopedia de la Política define los orígenes de la “comunicación de masas”; en principio, la palabra viene del latín *communicatio* que significa promover una comunidad, o sea, crear algo en común. La información, en efecto, produce una “comunidad” de conocimientos y de opiniones. A lo largo del tiempo, el avance tecnológico en los sistemas para “transportar” esos conocimientos –que fueron de la palabra hablada al manuscrito, de éste a la imprenta, de la imprenta a la radio y de la radio a la televisión y a la *multimedia*– generó cuatro etapas culturales perfectamente diferenciables: la oral, la escrita, la auditiva y lo audiovisual.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Real Academia Española, *op. cit.*

<sup>54</sup> La “comunicación de masas” también es conocida como “comunicación social” o “comunicación colectiva”, véase en Ferrer, Eulalio, Información y comunicación, segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 49-51.

<sup>55</sup> *Cfr.* Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Tomo A-G, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 210

Esta definición resulta orientadora ya que podemos diferenciar una propuesta de clasificación de los “medios de comunicación de masas”. Para abordar dicho concepto, restringimos el estudio a la etapa audiovisual que identificamos con la era de la SIC.

El Diccionario Jurídico de los Medios de Comunicación define a los “medios de comunicación de masas” de la siguiente manera:

Término que suele emplearse en el momento actual en forma abreviada bajo el vocablo inglés de “mass-media” y que hace referencia a las redes de comunicación masiva entre los que se enumeran la prensa, radio, cine, televisión, libros, discos e Internet.

Dado que el término hace referencia a comunicaciones impersonales y masivas, quedarían excluidos instrumentos de comunicación, tales como el teléfono. Así, se ha dicho que los medios de comunicación masiva “alcanzan a muchísimas personas simultáneamente o en cortos intervalos de tiempo.”<sup>56</sup>

El sentido de esta definición es muy completo, puesto que contempla por una parte a los medios impresos o tradicionales, como la prensa, y a los medios electrónicos, como la radio, la televisión y el Internet, por mencionar una clasificación que nos permita entender el fenómeno. Además, podemos observar la característica de los llamados *mass media*<sup>57</sup>: ser unidireccionales; así queda excluido el teléfono que se caracteriza por su comunicación bidireccional, y que desde antiguo se vinculó exclusivamente a las telecomunicaciones.

Podemos apreciar el problema inherente a los “medios de comunicación masiva” su ampliación social e impersonal. Leo Bogart fue de los primeros en definir la comunicación de masas como medios técnicos que suprimen la comunicación

---

<sup>56</sup> Cfr. Landeira Prado, Renato Alberto *et al.*, *op. cit.*, p. 215

<sup>57</sup> El término “*mass media*”, formado con el inglés *mass* y el plural latino *media*; esto es, medios de comunicación de masas. Lo que antiguamente se llamaba medios de reproducción, con el agregado de que la variante *médium* significó también lugar de encuentro en su origen. En un sentido general, medio es el *intermediario* entre el emisor y el receptor. Véase en Ferrer, Eulalio, *op. cit.*, p. 81.

personal directa entre el comunicante y el público. Umberto Eco sostiene que se produce comunicación de masas cuando un emisor centralizado comunica, a través de un canal tecnológicamente complejo, un mensaje que llega a una comunidad de receptores dispersos sobre un amplio territorio y que son diversos por su extracción social, su cultura y, a menudo, su lengua. Rasgo típico de la comunicación de masas, es no ser una comunicación de frente a frente.<sup>58</sup>

Este rasgo de los medios de comunicación masiva o *mass media* es el que resulta básico para la comprensión del proceso de comunicación, pues tradicionalmente los medios impresos, la radio y la televisión fueron unidireccionales, pero en la actualidad, a raíz de los cambios en la comprensión del fenómeno de internet donde todos los medios convergen, esta concepción tradicional cambió y desde hace tiempo se está conformando un nuevo paradigma de la comunicación donde el receptor se convierte a su vez en emisor, es decir, la comunicación es bidireccional.

Más allá de la estructura del proceso de comunicación, es importante determinar las teorías<sup>59</sup> o corrientes de interpretación de comunicación e información como fenómenos sociales. En este estudio Sergio López Ayllón<sup>60</sup> analiza a los “medios de comunicación” como parte del proceso de comunicación.

La *concepción funcionalista* considera a los “medios de comunicación” como instituciones que cubren ciertas necesidades de la estructura. Es decir, realizan funciones importantes para el mantenimiento de la estabilidad social en su proceso paulatino de transformación y adaptación. Cuando algún medio aparece, toda la estructura (organización social) se transforma de alguna manera y el medio cubre ciertas necesidades.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>59</sup> Para explorar las teorías de la comunicación, véase Maigret, Éric, Sociología de la comunicación y de los medios, trad. de Elizabeth Lager, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 11-29; y McQuail, Denis, Introducción a la teoría de la comunicación de masas, trad. de Antonio J. Desmonts, segunda reimpresión, Paidós, México, 1989.

<sup>60</sup> López Ayllón, Sergio, El derecho a la información, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, pp. 20-34.

La *concepción estructuralista* respecto a los “medios de comunicación”, éstos son considerados “modalidades de transmisión”, a través de los cuales los hechos, ya cargados de significación, se reestructuran en formas que pueden enriquecer más o menos su fuerza de expresión. Los medios serán (*sic*) nuevas condicionantes para codificar o reforzar lo que ya anteriormente tenía sentido. En síntesis, según esta corriente se podría decir que la sociedad se configura como un sistema de comunicación.

Finalmente, la *concepción marxista* considera en general que deben ubicarse como partes de la sociedad y, en consecuencia, condicionantes de y condicionados por ésta. Son, además, aparatos ideológicos que tienden a presentar un conjunto de mensajes no neutrales, por cuanto están dentro de las estructuras significativas acordes con el interés de la clase dominante.

Desde otro punto de vista se les da la posibilidad de contribuir al cambio social en la medida que, con creatividad generen formas de expresión y transmitan mensajes que se opongan a los de la clase dominante y tiendan a formar o reforzar un proceso de concientización.<sup>61</sup>

Esta última concepción es la que consideramos más amplia para el análisis de nuestra investigación; sin duda existen problemas *iusinformativos* o del derecho a la información que con el actual desarrollo de las TICs se maximizan; las asimetrías que generan los “medios de comunicación masivos” en la información son aspectos que trastocan los cimientos de toda sociedad.

Finalmente, nuestra concepción de los “medios de comunicación de masas” es en el sentido de construir una base de entendimiento entre los sujetos del proceso comunicativo que se vea potencializado por la etapa audiovisual en que vivimos, en donde los esquemas de comunicación tienden a ser bidireccionales.

---

<sup>61</sup> *Ídem.*

## 1.6. Derecho a la información

La base doctrinaria<sup>62</sup> del concepto de “derecho a la información”<sup>63</sup> es muy basta. Abordar la diversidad de enfoques sería un trabajo que sobrepasaría las intenciones de la investigación. Acudimos a los referentes de la doctrina jurídica mexicana para delimitar lo que nosotros entendemos por este derecho.

En el Diccionario de Derecho de la Información, podemos encontrar la definición del “derecho a la información”, en su sentido más amplio con el concepto de Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) entendiendo a este derecho como la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) el derecho a atraerse información,
- b) el derecho a informar, y
- c) el derecho a ser informado

a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

b) El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

---

<sup>62</sup> Para una amplia exposición sobre la doctrina en el “derecho a la información”, *Ibidem*, pp. 146-157

<sup>63</sup> El “derecho de la información” es diferente al “derecho a la información”; el primero es entendido bajo la acepción de ciencia jurídica; el segundo, como derecho subjetivo. Podemos concluir que el “derecho a la información” es el objeto de estudio del derecho como ciencia jurídica, es decir, del “derecho de la información”.

c) El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 de la DUDH se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien –ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad– tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.<sup>64</sup>

Este amplio concepto es importante para nuestro estudio, pues ayuda a delimitar lo que entendemos por “derecho a la información”; de las tres facultades que se desprenden del artículo 19 de la DUDH, es el “derecho a informar” el que relacionamos con el acceso a los medios de comunicación que permita la apertura y genere la pluralidad y democratización en los medios. En un primer acercamiento al concepto, relacionamos el derecho específico de constitución de sociedades y empresas informativas como el más cercano al derecho de acceso a los medios de comunicación, en el entendido de que las sociedades mercantiles están autorizadas legalmente a entrar a las licitaciones de la infraestructura de telecomunicaciones como el espectro radioeléctrico.

Es preciso mencionar, que para el estudio de las telecomunicaciones y su relación con el derecho a la información, la anterior definición señala el empleo de espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas, es decir,

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 142 y 143.

el derecho a la información necesita de las telecomunicaciones para su ejercicio, independientemente de las peculiaridades del medio de transmisión, pues sus instituciones evolucionaron en cada etapa cultural (oral, escrita, auditiva y audiovisual).

La definición de Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, derivada de la DUDH, coincide con la formulación del término por parte de Sergio López Ayllón<sup>65</sup>.

El derecho a la información comprende así todas las libertades pero aporta algo más, pues, es un intento de respuesta global al proceso informativo, plantea el acceso y participación de los individuos y los grupos sociales en una corriente bilateral.

El concepto de derecho a la información comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas –difundir, investigar y recibir información– agrupada en dos vertientes, a saber:

- a) el derecho a informar;
- b) el derecho a ser informado.

a) *El derecho a informar.* Esta parte que comprende las facultades de difundir e investigar, vendría a ser la fórmula moderna de la libertad de expresión, porque la libertad de expresión no es ya suficiente para referir la complejidad del proceso informativo, ni sus mecanismos de protección suficientes para asegurar en las sociedades modernas la existencia de una comunicación libre y democrática.

Este aspecto del derecho supone, en mucho, el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación en tanto las condiciones actuales hacen que el acceso a éstos, por parte de los grupos sociales significativos, sea limitado, cuando no inexistente. Supone también el establecimiento de fuentes de información

---

<sup>65</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, El derecho a la información, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público.

b) *El derecho a ser informado*. El segundo aspecto del derecho a la información que no se entiende sino en relación con el anterior, es la facultad de recibir informaciones. Este segundo aspecto es quizá el más novedoso y se refiere básicamente al derecho del individuo y de los grupos sociales, a estar informados de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle en su existencia. Todo lo anterior para lograr que el individuo oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad.

Este concepto converge con el anterior en relación a las facultades que infieren del artículo 19 de la DUDH; el cambio es en cuanto a estructuración o agrupación de las facultades.

Para la delimitación de nuestro concepto, es importante el “derecho a informar”, específicamente el acceso a los medios de comunicación por parte de grupos sociales significativos a fin de generar una comunicación libre y democrática a través de la pluralidad en los medios de comunicación.<sup>66</sup>

En este orden de ideas, revisamos el estrecho vínculo que existe entre comunicación e información, pero a la vez hay que decir que *información* y *comunicación*, siendo términos familiares, son distintos: no son intercambiables. La una es componente de la otra y no a la inversa; donde termina la información comienza la comunicación.<sup>67</sup> Si la información es contenido de la comunicación quizás la concepción del *derecho a la información* se complementarían como contenido del *derecho a la comunicación*. Entonces podríamos afirmar del necesario vínculo entre ambos derechos, y así clarificar la dualidad existente en lugar de extraer el *derecho a la comunicación* del *derecho a la información*.

---

<sup>66</sup> Al respecto consultar “la democratización de la comunicación”, véase MacBride, Sean *et al.*, *op. cit.*, pp.233-239.

<sup>67</sup> *Cfr.*, Ferrer, Eulalio, *op. cit.*, p. 13

El *derecho a la comunicación* fue pensado desde diversos enfoques. El autor Eulalio Ferrer lo identifica con la posibilidad del “derecho de réplica”. “El que asegura bidireccionalmente la relación equilibrada entre quien comunica y quien recibe la comunicación. Esto es: el derecho y la libertad de comunicar, junto con el derecho y la libertad de la respuesta o la réplica.”<sup>68</sup>

Por su parte, Sergio López Ayllón al hablar del “acceso a los medios” también se acerca al concepto de *derecho a la comunicación*.

El autor menciona que uno de los problemas de los medios de comunicación social –el más complejo y delicado– es el *acceso público a los medios*. No obstante, su gran poder de difusión y penetración, el acceso a ellos es limitado en razón de sus características técnicas. Esto plantea la necesidad de que los mensajes que se transmitan a través de ellos sean representativos de la pluralidad, intereses y realidad social.

El autor Antonio Pasquali establece lo que es el *derecho a la comunicación*:

... el *derecho a la comunicación* pertenece al grupo de derechos humanos primigenios y orgánicos, como aquel sin cuyo pleno disfrute se vería el ente racional impedido de acceder a la sociabilidad en tanto que animal político, de seleccionar el modo de *estar-con-el-otro* que más le plazca y de garantizarse el mayor grado posible de *reciprocidad*...<sup>69</sup>

En este sentido, el autor nos señala que la base de la convivencia social es la comunicación, que puede ser entendida –sin abordar el tema de las telecomunicaciones– como un espacio interpersonal sin el cual el individuo no podría subsistir.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 44

<sup>69</sup> *Cfr.* Pasquali, Antonio, *op. cit.*, p. 64.

... Los grandes principios ya sancionados por la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas sobre libertad de expresión, libre empleo de cualquier medio para ejercerla y prohibición de molestar a quien la practique, pese a su insuficiencia para cubrir toda la casuística actual, siguen siendo unos ladrillos muy sólidos para la construcción de un fundamentador derecho a comunicar. **Todos los demás derechos vinculados a la relación comunicante, en primer término el *derecho a la información (impropia y limitativamente llamado en muchas partes acceso a la información)*, deberán considerarse subsidiarios de aquél**, y cualquier principio o imposición contenidos en ellos que contradigan los principios primigenios del derecho a comunicar habrán de considerarse írritos.<sup>70</sup>

Como vemos en el Capítulo 2, la profundidad del derecho a la información va más allá de lo consagrado en la legislación nacional, pues internacionalmente, el concepto más amplio se le denominó derecho a la comunicación, que en éste caso, el autor considera una construcción sólida de la que derivan éste y otros derechos.

... Sólo el día que se llegue a codificar tal *derecho a la comunicación* quedará satisfecho el postulado con el que D'Arcy iniciaba en 1969 su famoso ensayo: 'La Declaración de los derechos humanos que [...] establece por primera vez en su artículo 19 el derecho del hombre a la información, habrá de reconocer un día la existencia de un derecho más amplio: el derecho del hombre a la comunicación [...]'].

En esta etapa de transición hacia una siempre mayor claridad en la materia, sobrevive una comprensible inclinación a mezclar principios del *derecho a la comunicación* y del *derecho a la información*. Conforme a lo que precede, dichos principios deberían sin embargo clasificarse en *primigenios* (comunicación) y en *derivados* (información), una diferenciación que generará a la postre una mayor claridad y distinción.<sup>71</sup>

Con lo anterior, es posible acercarnos a una definición de lo que entendemos por "derecho a la información" como el conjunto de facultades que se desprenden de la relación entre información y comunicación; la primera comprende la facultad de investigar y recibir información; la segunda, la facultad de difundir la información.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66. El énfasis es nuestro

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 66 y 67

## 1.7. Regulación

El siguiente concepto, “regulación”, tiene su estrecha relación con el desarrollo del derecho administrativo y por ende, con el papel del Estado en el modelo económico neoliberal. A continuación tratamos de definir tan amplio concepto.

La RAE define el término “regular” proveniente del latín regulāre y cuyo significado es “ajustar, reglar o poner en orden algo” o bien “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines” otra acepción es “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo”<sup>72</sup>

Desde esta acepción gramatical, la “regulación” tiene relación con términos normativos aunque no se describen elementos que integren normas jurídicas; si aceptamos la definición de “determinar reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo” el concepto toma sentido si invocamos los términos de políticas públicas, entendidas estas como acciones para lograr ciertos objetivos gubernamentales. La regulación, bajo este concepto, se ajusta a políticas públicas para ajustar el funcionamiento de un sector (como el de las telecomunicaciones).

El nuevo derecho administrativo puede ser explicado a partir de los cambios de paradigma en la política pública (orientada hacia el modelo de mercado), la globalización, la pluralidad política y la pluralidad social.<sup>73</sup>

Como explicábamos, el término de regulación está vinculado a un esquema de mercado en el que se define el papel del Estado (de un modelo intervencionista a uno de mercado)

El autor José Roldán Xopa<sup>74</sup> explica el cambio que sufrió el Estado. La idea de que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos provocó el

---

<sup>72</sup> Página oficial de la Real Academia Española, [www.rae.es](http://www.rae.es), 20 de julio de 2009.

<sup>73</sup> Cfr. Roldán Xopa, José, Derecho Administrativo, Oxford University Press, México, 2008, p. 5.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 6 y 7.

desmantelamiento de características que resultaban inoperantes y disfuncionales respecto del nuevo modelo de acción pública: aparato administrativo-burocrático grande, empresa pública numerosa, mercado nacional cerrado a la competencia, monopolios estatales, etc.; asimismo, la administración pública es el agente en cuyo seno se diseñan las líneas fundamentales de construcción del nuevo derecho.

La administración es conductora del proceso de desestatización, y a la vez ella misma se ajusta para cumplir de la mejor manera su papel de promotora, reguladora y vigilante del mercado.

Lo anterior, explica el acotamiento de actividades económicas de titularidad pública y el modo de actuación administrativa en la economía, el establecimiento del llamado “capítulo económico” de la Constitución, a contrapelo de la opinión que sostiene que se trató de una reforma estatista, señaló límites precisos a las áreas de titularidad pública y en las que tendría ejercicio exclusivo (las estratégicas); a la vez que determinó el modo de actuación en aquellas áreas (prioritarias) que pudiendo ser de titularidad privada (libre empresa), por motivos de política económica o social requirieran de subsidios del Estado; asimismo, se reafirmó la exigencia de que sólo por ley (en sentido material y formal) se estableciera el régimen de servicio público. Las actividades que antes eran de titularidad pública pasaron a la libre empresa: banca, telecomunicaciones y administración de puertos, entre otras. En materia de empresa pública, el proceso de desincorporación de entidades paraestatales –muchas de las cuales pasaron a manos privadas– es otro de los signos más conocidos de este fenómeno.<sup>75</sup>

Con lo anterior, vemos un breve pero concentrado panorama de la actuación del Estado en un modelo económico dominado por el mercado. Podemos entender que el Estado es un “regulador” de los procesos productivos, que sigue políticas públicas que son negociadas por acuerdos multilaterales como el Tratado de Libre Comercio o bien la pertenencia a organismos de cooperación como la Organización

---

<sup>75</sup> *Ídem.*

para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que generan consecuentemente una agenda a cumplir que repercute en el sector de las telecomunicaciones.

El proceso no es nuevo, fue paulatino y uno de los primeros pasos fue pasar de las áreas estratégicas a prioritarias, del papel protagonista del Estado a su papel de regulador. Los cambios más notables fueron las telecomunicaciones, por ser económicamente un sector dinámico, base de la SIC.

La autora Clara Luz Álvarez, entiende el concepto como “actividad regulatoria” mismo que define en los siguientes términos de acuerdo a lineamientos de la OCDE:

La actividad regulatoria se efectúa a través de diversos actos jurídicos que van desde disposiciones administrativas de carácter general como reglamentos, reglas, o planes fundamentales, hasta las concesiones o permisos en particular, y las resoluciones del órgano regulador sobre desacuerdos de interconexión. La regulación, como término genérico, tiene muchas implicaciones como lo señala la OCDE refiriéndose a los sectores energético, financiero, de agua y de telecomunicaciones en México.<sup>76</sup>

Finalmente, en este contexto, es posible entender el concepto de “regulación” como el conjunto de instrumentos específicos que permiten alcanzar un objetivo de política pública en un sector económico que detone el desarrollo del país.

Como analizamos, los conceptos escogidos están interrelacionados con el problema de los alcances de las telecomunicaciones en el contexto de la convergencia tecnológica, donde los medios de comunicación masiva son sólo una parte de la amplia gama de servicios de información que ofrecen. El derecho a la información es parte importante para la revisión de los fines de esta gran cantidad de oferta informativa, cuya principal característica es la concentración de los emisores, aunque los derechos fundamentales buscan hallar el proceso que deje la unidireccionalidad de la información.

---

<sup>76</sup> Cfr. Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *op. cit.*, p. 43

Después del análisis realizado a los conceptos técnicos y jurídicos básicos damos paso al Capítulo 2, el cual nos aporta las definiciones legales y los antecedentes legislativos que son útiles para la investigación.

## **CAPÍTULO 2. REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES**

- 2.1 Disposiciones constitucionales relacionadas con telecomunicaciones
  - 2.1.1 Artículo 6o. constitucional
  - 2.1.2 Artículo 25 constitucional
  - 2.1.3 Artículo 27, párrafo cuarto y sexto; 42, fracción sexta; y 48 constitucionales
  - 2.1.4 Artículo 28 constitucional, párrafo cuarto y décimo
  - 2.1.5 Artículo 133 constitucional
- 2.2 Legislación reglamentaria en telecomunicaciones
  - 2.2.1 Ley de Vías Generales de Comunicación
  - 2.2.2 Ley Federal de Radio y Televisión
  - 2.2.3 Ley Federal de Telecomunicaciones
- 2.3 Autoridades relacionadas con telecomunicaciones
  - 2.3.1 Administración Pública Federal
    - 2.3.1.1 Secretaría de Gobernación
    - 2.3.1.2 Secretaría de Educación Pública
    - 2.3.1.3 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
      - 2.3.1.3.1 Comisión Federal de Telecomunicaciones
    - 2.3.1.4 Secretaría de Economía
      - 2.3.1.4.1 Comisión Federal de Competencia
- 2.4 Organismos e instrumentos internacionales relacionados con las telecomunicaciones
  - 2.4.1 Sistema Universal de Derechos Humanos
    - 2.4.1.1 Organización de las Naciones Unidas
    - 2.4.1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos
    - 2.4.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
    - 2.4.1.4 Consejo de Derechos Humanos
      - 2.4.1.4.1 Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión
    - 2.4.1.5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
    - 2.4.1.6 Unión Internacional de Telecomunicaciones
  - 2.4.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos
    - 2.4.2.1 Organización de Estados Americanos
    - 2.4.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos
    - 2.4.2.3 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión
    - 2.4.2.4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos
      - 2.4.2.4.1 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
    - 2.4.2.5 Comisión Interamericana de Telecomunicaciones
  - 2.4.3 Organismos e instrumentos relacionados con el comercio
    - 2.4.3.1 Organización Mundial del Comercio
    - 2.4.3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

## CAPITULO 2.- REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este Capítulo abordamos el marco legal en materia de telecomunicaciones que nos introduce a un análisis histórico de la conformación de los ordenamientos jurídicos relacionados con este sector, que revolucionó la concepción de lo que entendemos como medios electrónicos de comunicación como consecuencia de la convergencia tecnológica o digital.

El primer antecedente respecto al estudio del marco jurídico de las telecomunicaciones se refiere a la radiodifusión, aunque pudiéramos inferir que proviene de las vías generales de comunicación. El desarrollo tecnológico detonó la formulación de conceptos<sup>77</sup> cada vez más complejos y, por consiguiente, el entendimiento de los mismos para el derecho resultó un reto.

El Derecho siempre se encuentra a la zaga de acontecimientos sociales, avances tecnológicos y en general es difícil que se cree con miras al futuro. En tanto, su utilidad social es convertirse en un instrumento que regule los conflictos con la finalidad de facilitar su solución. Por lo que, el derecho no permanece estático en conceptos anacrónicos que resultan incompatibles en muchas ocasiones con la realidad.

Desde el punto de vista positivo, las reformas legales son las que dan un nuevo contenido puesto que actualizan al sistema normativo en su conjunto. Es precisamente que en una construcción escalonada del orden jurídico, el carácter dinámico del derecho aparece cuando una norma vale en tanto y en la medida en que fue producida en la forma determinada por otra norma que configura el fundamento inmediato de validez<sup>78</sup> (norma constitucional).

---

<sup>77</sup> Véase Capítulo 1, *infra*.

<sup>78</sup> Cfr. Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, trad. de Roberto J. Vernengo, Porrúa, México, 2007, p. 232.

De esta manera, nuestro análisis procede, en primer lugar, a revisar los artículos relacionados con las telecomunicaciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), toda vez que los principios que contiene nuestra Ley Suprema son el fundamento del orden jurídico mexicano.

El tema de investigación está vinculado con las libertades de expresión y propiedad consagradas en la Constitución. Consideramos que el artículo 6o. constitucional preconiza la libertad de expresión en un sentido moderno que es expresada junto al derecho a la información; por otra parte, los artículos 25; 27, párrafo cuarto y sexto; 28 párrafo cuarto y décimo; 42, fracción sexta; y 48 constitucionales, son el espíritu de la rectoría del Estado, la propiedad originaria de la Nación y la prohibición de monopolios, entre otras materias.

Lo que se está regulando con la propiedad originaria del Estado en materia de concesiones es la propiedad de los medios de comunicación electrónicos que convergen en un nuevo panorama con las telecomunicaciones. La regulación de la propiedad de las telecomunicaciones y los medios electrónicos resulta necesaria para que sea compatible con los principios constitucionales de la libertad de expresión y su marco internacional.

La propiedad de las telecomunicaciones y los medios electrónicos representa no solamente un aspecto de libertades sino también de obligaciones, en donde la rectoría económica del Estado es fundamental para evitar concentraciones y monopolios,<sup>79</sup> que en este caso, la convergencia tecnológica puede incrementar a través de oligopolios que acaparen la circulación de la información. La importancia estriba, como lo menciona Saúl López Noriega, en que “cualquier poder lo suficientemente efectivo como contrapeso del poder estatal, como lo es el poder de

---

<sup>79</sup> Un monopolio puede surgir y persistir sólo cuando hay barreras que imposibiliten la aparición de empresas competidoras. En general, tales barreras pueda favorvenir de dos fuentes: primero, de las restricciones estatutarias y otras restricciones legales que impiden la entrada; y segundo, de las condiciones tecnológicas de la producción conocidas como *economías de escala*... Las empresas de servicios públicos tales como las del agua, las telecomunicaciones, la televisión por cable y la energía eléctrica son a menudo monopolios naturales. *Cfr.* Cooter, Robert *et al.*, Derecho y economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 48 y 50.

los medios, necesita a su vez de un poder que sea capaz de limitarlo... por ello, el planteamiento de una libertad de los medios irrestricta se reduce a un poder sin control, el poder arbitrario de una minoría capaz de actuar bajo ninguna regla ni regulación.”<sup>80</sup>

El análisis del marco legal de las telecomunicaciones que planteamos inicia con el orden constitucional, en el cual seguimos la lógica de conocer la genealogía de sus normas que revela el espíritu del legislador en cada proceso legislativo de las reformas constitucionales que son importantes para nuestra investigación.

Los principios que contienen las normas constitucionales relacionadas con el derecho a la información, así como la propiedad de las telecomunicaciones se cristalizaron en diferentes ordenamientos jurídicos que jerárquicamente se encuentran debajo de la Ley Suprema, mismos que son analizados en segundo orden.

Por otro lado, el análisis desde el punto de vista orgánico incluye a las autoridades de la Administración Pública Federal relacionadas con las telecomunicaciones y su contenido, de las cuales podemos advertir la participación de diferentes Secretarías de Estado y Órganos desconcentrados que tienen atribuciones y facultades diversas en cuanto los procedimientos para la asignación de los medios de transmisión de las telecomunicaciones –como el espectro radioeléctrico– (forma) así como la conformación de contenidos (fondo).

Finalmente, los organismos e instrumentos internacionales son revisados como referencia al papel tanto técnico como sustantivo de los diversos organismos especializados de los Sistemas Universales y Regionales de Derechos Humanos. En el mismo sentido, realizamos un análisis internacional desde el aspecto comercial multilateral.

---

<sup>80</sup> Cfr. López Noriega, Saúl, Democracia, poder y medios de comunicación, Fontamara, México, 2009, p. 132

## **2.1 Disposiciones constitucionales relacionadas con telecomunicaciones.**

El proceso de conformación del régimen jurídico de las telecomunicaciones tradicionalmente fue analizado por separado del régimen jurídico de la radiodifusión, en primer lugar porque la inclusión de normatividad en materia de telecomunicaciones fue posterior a la de radiodifusión; en segundo lugar porque los avances tecnológicos detonaron cambios en el marco legal de muchos países y la tendencia fue unificarlas.

Por otra parte, pensamos que los objetivos de las leyes que norman la radiodifusión y las telecomunicaciones son diferentes, pues de manera general, la Ley Federal de Radio y Televisión estableció tanto la asignación del espectro radioeléctrico para radiodifusión (forma) como los contenidos (fondo); la Ley Federal de Telecomunicaciones sólo reguló la asignación de los medios de transmisión de las telecomunicaciones como el espectro radioeléctrico (forma) pero no así los contenidos (fondo).

La distinción anterior es importante para diferenciar las disposiciones relacionadas con las telecomunicaciones, pues el artículo 6o. constitucional está relacionado con la conformación de los contenidos (fondo) a través de la libertad de expresión y el derecho a saber de acuerdo a la Constitución y leyes reglamentarias; por otro lado, los artículos 25; 27, párrafo cuarto y sexto; 28 párrafo cuarto y décimo; 42, fracción sexta; y 48 constitucionales, se relacionan con la propiedad originaria y asignación de los bienes nacionales como el espectro radioeléctrico (forma).

### 2.1.1 Artículo 6o. constitucional.

El concepto de libertades tradicionales<sup>81</sup> de expresión y de imprenta fue previsto por el Constituyente de 1917 como un binomio entre los artículos 6o. y 7o. constitucionales. Este marco procede de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. En México, muy temprano en la vida independiente del país y con pequeñas variantes, la mayoría de los textos constitucionales mexicanos, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán de 1814, hasta la Constitución de 1857, consagraron las libertades de expresión e imprenta, de la cual pasaron a la Constitución de 1917.<sup>82</sup>

El artículo 6o. constitucional en el texto original de 1917 establecía:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El contenido del artículo de referencia dejó claro el interés del Constituyente en dar la posibilidad de exteriorizar el pensamiento pero no de manera absoluta, pues enmarcó las limitaciones. Como lo señala Sergio López Ayllón, esta garantía individual incluyó la “libertad de pensamiento u opinión, que permite la libre manifestación de ideas a través de un medio no escrito, y a la libertad de imprenta cuando las ideas son expresadas por un medio escrito”.<sup>83</sup>

La primera reforma al artículo 6o. provino de la llamada “reforma política” publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de diciembre de 1977, donde se adicionó la frase “el derecho a la información será garantizado por el

---

<sup>81</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pp. 560-565.

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 561

Estado”. El proceso legislativo<sup>84</sup> consistió en la iniciativa presidencial que en su exposición de motivos contenía las razones que catalogaron a la reforma como “política”, pues el derecho a la información se entendió como una prerrogativa de los partidos políticos para tener acceso a los medios de comunicación. La reforma constitucional fue votada en la Cámara de Diputados (origen) por unanimidad de 218 votos; en la Cámara de Senadores (revisora) por unanimidad de 186 votos.

La segunda reforma fue publicada el 20 de julio de 2007 en el DOF. Esta reforma constitucional integra al texto el “derecho de acceso a la información pública”, garantía que sentó los principios y bases para su ejercicio. Las modificaciones a este precepto elevaron a rango constitucional un derecho que se venía ejerciendo vía legislación secundaria con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>85</sup> El proceso legislativo<sup>86</sup> se basó en la iniciativa de la diputada Erika Larregui Nagel integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, cuyo fin fue expresado en la exposición de motivos como el perfeccionamiento de un marco jurídico el cual brindara transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno y que enriqueciera el conocimiento que los ciudadanos requieran para una mejor participación democrática. La reforma constitucional fue aprobada en la Cámara de Diputados (origen), en lo general y en lo particular, por una votación de 425 votos a favor y una abstención; en la Cámara de Senadores (revisora), en lo general y en lo particular, por una votación de 108 votos a favor y ninguno en contra.

La tercera reforma al artículo 6o. constitucional, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el DOF, añadió la frase “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Podemos considerar que es la “segunda reforma política” en materia de medios de comunicación. El proceso legislativo<sup>87</sup> constó en la

---

<sup>84</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 13 de junio de 2009.

<sup>85</sup> Publicada el 11 de junio de 2002 en el DOF.

<sup>86</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 13 de junio de 2009.

<sup>87</sup> *Ídem.*

iniciativa a nombre del senador Manlio Fabio Beltrones Rivera y diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión. En su exposición de motivos se dan las razones de la “reforma electoral” que fija las bases para ejercer el derecho de réplica a través de su reglamentación, misma que todavía no existe. La votación en la Cámara de Senadores (origen) fue de 107 votos a favor, un voto en contra y cuatro abstenciones. En la Cámara de Diputados (revisora) se aprobó con 408 votos a favor, 33 en contra y 9 abstenciones.

El recuento de las reformas constitucionales nos muestra que, desde 1917, el artículo 6o. se desarrolló desde la base de la libertad de expresión al derecho a la información (1977), derecho de acceso a la información pública (2007) y derecho de réplica (2007). La reglamentación de este artículo nunca siguió a una reforma constitucional, pues la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) se publicó antes que la reforma constitucional.

En este sentido, el desarrollo de la garantía individual consagrada en el artículo 6o. tuvo un contexto electoral, pues en el caso de las reformas que incluyeron el “derecho a la información” y el “derecho de réplica” las exposiciones de motivos revelan que se incluyeron como parte de reformas electorales y como consecuencia, para ampliar las prerrogativas de los partidos políticos. Lo anterior es importante destacarlo dado que parte de su contenido no analizó la inclusión de un derecho fundamental para los ciudadanos.

El marco internacional es el que amplió el derecho a la información<sup>88</sup> como derecho fundamental, pues contiene “una nueva formulación de la libertad de expresión que amplía su concepción tradicional y expande su ámbito de protección adaptándola a las nuevas condiciones de la información.”<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Véase *supra* 2.4

<sup>89</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, Enciclopedia Jurídica Mexicana, *op. cit.*, p. 567.

## 2.1.2 Artículo 25 constitucional.

El llamado “capítulo económico” de la CPEUM, incluido en el Capítulo I de las garantías individuales de nuestra Carta Magna, comprende diversos artículos que se relacionan entre sí y que constituyen la referencia del denominado “derecho económico”<sup>90</sup> que encuentra los principios que lo inspiran en: la rectoría económica del Estado (artículos 25-27), la economía mixta (artículos 5, 11, 16 y 28) y la planeación democrática (artículo 26).<sup>91</sup>

Según Eros Roberto Grau, la expresión “orden económico” es incorporado al lenguaje del derecho a partir de la primera mitad del siglo XX, inicialmente con la Constitución de Weimar de 1919, la cual introduce conceptos tales como “orden económico” y “orden social”, mismos que se fueron incorporando paulatinamente a los textos constitucionales de los diferentes países donde el capitalismo adquiere un carácter de capitalismo social.<sup>92</sup>

Podemos mencionar que posterior a la Revolución Mexicana, los principios del “orden público económico” no quedaron plasmados en la Constitución de 1917 tal y como se reflejaron en la Constitución de Weimar. En otras palabras, el “capítulo económico” no estuvo de origen en la Constitución mexicana.<sup>93</sup>

Fue hasta la primera reforma económica en 1983, que el texto constitucional incluyó un marco jurídico en la materia que se dio al inicio del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con un paquete de reformas que incluyó el

---

<sup>90</sup> De conformidad con la concepción amplia, por derecho económico entendemos el conjunto de normas y principios que regulan los comportamientos de los mercados y las conductas económicas de los agentes (públicos y privados) que en ellos participan, relativas a la producción, distribución y circulación de la riqueza, observando las disposiciones y prerrogativas impuestas por *el orden público económico*, Véase en Witker Velázquez, Jorge, Enciclopedia jurídica mexicana, t. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 720 y 721.

<sup>91</sup> Cfr. Witker Velázquez, Jorge, Introducción al derecho económico, 5ª edición, McGraw-Hill, México, 2003, p. 78

<sup>92</sup> Cfr. Citado por Witker Velázquez, Jorge, Enciclopedia jurídica mexicana, *op. cit.*, pp. 737 y 738.

<sup>93</sup> El texto original del artículo 25 constitucional decía: “La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”.

“capítulo económico” mediante Decreto que contenía modificaciones a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, entre otros, y que fueron publicadas el 3 de febrero de 1983 en el DOF.

El artículo 25 constitucional, en su texto reformado en 1983, estableció lo siguiente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

**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 se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución**, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

**La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional**, en los términos que establece esta Constitución.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> El énfasis es nuestro.

El proceso legislativo<sup>95</sup> emanó de una iniciativa presidencial, en cuya exposición de motivos se expresó que los principios constitucionales del desarrollo económico nacional eran correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que llevaban a fortalecer el régimen democrático. A grandes rasgos, la también llamada “modernización administrativa” estableció en el artículo 25 constitucional los fines de la rectoría del Estado que derivaban los propósitos de garantizar que el desarrollo fuera integral, que fortaleciera la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitiera el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protegía la Constitución. El dictamen de la reforma constitucional económica fue aprobado en la Cámara de Diputados (origen) en lo general por 240 votos a favor y 65 en contra; y en particular, el artículo 25 constitucional fue aprobado por 203 votos a favor y 67 en contra.

El artículo 25 constitucional no sufrió cambios substanciales desde 1983, puesto que el 28 de junio de 1999 se publicó en el DOF una modificación a su párrafo primero en la que agrega una frase para garantizar que la rectoría del desarrollo nacional fuera “sustentable”.

Como lo menciona Jorge Witker, “en el artículo 25 se reconoce y se legitima a la economía mixta bajo la rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno y formal para participar en las tareas del desarrollo económico y social que había sido omitido desde su promulgación”.<sup>96</sup>

Es preciso mencionar que el artículo 25 constitucional, al estar en el Capítulo I de las garantías individuales no tiene el carácter de las mismas, sino que es una norma programática, es decir, que no puede ser exigida al Estado por un particular,

---

<sup>95</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 15 de junio de 2009.

<sup>96</sup> Cfr. Witker Velázquez, Jorge, *Introducción al derecho económico*, *op. cit.*, p. 77

pues su contenido no es una garantía individual.<sup>97</sup> Esto nos lleva a un problema en relación con la situación de los particulares frente al Estado ya que al permitir la participación del mercado a través de la economía mixta y de las denominadas áreas prioritarias,<sup>98</sup> el gobernado se encuentra a merced de los intereses privados.

De lo anterior, podemos asegurar que la relación de las telecomunicaciones con el “capítulo económico” de la Constitución tiene un amplio sentido en relación con la propiedad de las mismas, por la transformación de un Estado que va adelgazándose en sus actividades económicas para ser regulador de sectores que cada vez van teniendo más –o única– participación de los particulares, lo que implica pensar en el papel del Estado en el marco del “derecho económico” y su posterior desarrollo en el campo del “derecho de la competencia económica”, en el que mantiene la “rectoría económica” pero sin la posibilidad de que el gobernado le pueda exigir su intervención ante la privatización formal de los servicios públicos. Si bien los servicios de telecomunicaciones son regulados por el Estado, éstos se rigen por reglas del mercado con un fin de explotación comercial y una tendencia a la globalización.

### **2.1.3 Artículo 27, párrafo cuarto y sexto; 42, fracción sexta; y 48 constitucionales.**

El artículo 27 de la CPEUM contiene en su texto original la garantía social que la distinguió como una de las constituciones más avanzadas en su momento. Jorge Carpizo y Miguel Carbonell coinciden en que “la nota más característica de nuestra ley fundamental consiste en que fue la primera en incorporar normas de contenido social”.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> En el mismo sentido *Cfr.* Roldán Xopa, José, *op. cit.* p. 272 y Luna Ramos, Margarita Beatriz “Los derechos sociales en la Constitución mexicana” en Memoria del coloquio sobre derechos sociales, colección memorias, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 50-52.

<sup>98</sup> Las áreas prioritarias, que son actividades que pueden ser sujetas de concesión a los particulares dentro de los lineamientos que marcan las leyes de la materia, véase Witker Velázquez, Jorge, Enciclopedia jurídica mexicana, *op. cit.*, p. 743.

<sup>99</sup> *Cfr.* Carpizo, Jorge *et al.*, Enciclopedia jurídica mexicana, t. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 9.

En esta garantía social se incluyeron las disposiciones sobre el problema de la tierra. Se preceptuó, primordialmente, entre otros aspectos: que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la que puede constituir la propiedad privada imponiéndole las modalidades que dicte el interés público,<sup>100</sup> entre otras materias.

Ignacio Burgoa considera que la “propiedad originaria” a que alude el párrafo primero de la disposición constitucional, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal *como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta*.<sup>101</sup>

El concepto de “propiedad originaria” empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale sustancialmente a la idea de *dominio eminente*, o sea, a la de *imperio* que el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio.<sup>102</sup>

Consideramos que la anterior mención es importante para entrar al estudio del Artículo 27, párrafo cuarto de la Constitución puesto que en el texto original no estaba integrado un concepto más amplio del territorio del Estado, relacionado con el “espacio aéreo”.

El concepto de “espacio aéreo” fue objeto de debates en el seno legislativo, muchos de los cuales se relacionan con los antecedentes sobre el tema.

El primero que abordamos<sup>103</sup> es el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) firmado el 7 de diciembre de 1944, y publicado en el DOF el 12 de septiembre de 1946, el cual en su artículo 1o. estipula que: “los Estados

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 11

<sup>101</sup> *Cfr.* Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 17ª edición, Porrúa, México, 2005, p. 175.

<sup>102</sup> *Ídem*.

<sup>103</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitucionalidad del sistema de sanciones establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 28 México, 2008, p. 18.

contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio”; y en su artículo 2o. preceptúa que: “A los fines del presente Convenio se consideran como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentran bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado”.<sup>104</sup>

Para nuestro estudio la modificación constitucional relevante es la incorporación al texto constitucional de la frase: “el espacio situado sobre el territorio de la nación”; esta porción normativa también se añadió en los artículos 42, fracción VI y 48 correspondientes al Capítulo II, de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, de la Carta Magna.

La reforma constitucional del cuarto párrafo del artículo 27 fue publicada el 20 de enero de 1960 en el DOF; el texto de esta reforma menciona lo siguiente:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.<sup>105</sup>

El proceso legislativo<sup>106</sup> consistió en la iniciativa del Ejecutivo, que en su exposición de motivos menciona a la Convención de las Naciones Unidas sobre el

---

<sup>104</sup> *Ídem.*

<sup>105</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>106</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 15 de junio de 2009.

Derecho del Mar en 1958 y la necesidad del Estado mexicano de adecuar su legislación interna a la situación internacional, que comprende tanto los mares territoriales, las aguas interiores y el espacio aéreo nacional.

El Decreto fue aprobado por la Cámara de Senadores (origen) por unanimidad y pasó a la Cámara de Diputados (revisora) donde se discutió el concepto de “espacio aéreo” con las precisiones doctrinarias por parte del diputado Moisés Ochoa Campos, quien visualizó la limitación del concepto y sugirió la ampliación del mismo, tal y como lo sugirió la Comisión dictaminadora basada en los antecedentes del Convenio de Chicago, con la frase: “el espacio situado sobre el territorio nacional”, que no imponía límites, pues el aire es el contenido, pero el espacio es el continente del aire y que por ello el término sugerido garantizaba con mayor amplitud los derechos de la nación. La votación en la Cámara revisora fue aprobada finalmente por unanimidad de 85 votos.

La precisión de la definición referente al “espacio aéreo” es importante, pues creemos que la ampliación conceptual de “espacio situado sobre el territorio nacional”, tal y como quedó en el texto constitucional de los artículos 27, párrafo cuarto; 42, fracción sexta; y 48 de la Carta Magna, previó el contenido de lo que definimos en el Capítulo I como “espectro radioeléctrico”, pues al ser un concepto amplio dio cabida a todos los avances tecnológicos que se incluyeron en futuras reformas constitucionales y en la legislación secundaria, como la comunicación vía satélite.

La inclusión de la porción normativa de referencia también fue contemplada en la legislación secundaria, específicamente en la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 20 de mayo de 2004 en el DOF.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Este ordenamiento establece en su artículo 7o. Son bienes de uso común: I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.

Relacionamos lo anterior con el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, que establece que la propiedad del territorio (incluyendo el espacio situado sobre éste) es inalienable e imprescriptible, lo que quiere decir que el Estado conserva el dominio y control del mismo, pues es parte esencial de su existencia; por ello, la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos mediante concesiones<sup>108</sup> o permisos<sup>109</sup> a particulares no significa que el Estado pierda el dominio de su territorio.

La reforma al párrafo sexto fue publicada el 6 de febrero de 1975 en el DOF. El proceso legislativo<sup>110</sup> provino de la iniciativa presidencial que expresaba su inspiración en los ideales y principios de la Revolución Mexicana; afirmaba que el Gobierno Federal sostenía una firme política nacionalista en todos los órdenes de la vida colectiva y, entre otros, en el importante ámbito del control y aprovechamiento de los recursos naturales. Al hacerlo así el Estado atendía el hecho de que tales recursos, sujetos al gran marco jurídico del artículo 27 Constitucional, constituía el patrimonio del pueblo mexicano y garantizaba la existencia misma y el pleno desarrollo de las generaciones. La reforma constitucional fue aprobada por la Cámara de Diputados (origen), en lo general y en lo particular, por unanimidad de 162 votos. La Cámara de Senadores (revisora) votó a favor de la reforma por unanimidad de 54 votos.

El texto constitucional del párrafo sexto instauró 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**

---

<sup>108</sup> La concesión administrativa constituye un acto jurídico mixto, ya que contiene cláusulas o condiciones de orden contractual y otras de naturaleza regulatoria; en las primeras se materializan las ventajas económicas en favor del concesionario, y las últimas son previstas en el marco legal que rige las concesiones, a las que deberán sujetarse los concesionarios, y que, además, pueden ser modificadas sin su consentimiento, por así exigirlo el interés público. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad del sistema de sanciones...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>109</sup> La diferencia entre el permiso y la concesión estriba en que en ésta la administración confiere derechos a un particular y en aquél levanta una prohibición.

<sup>110</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 15 de junio de 2009.

**mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.** Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas...<sup>111</sup>

La propiedad de los recursos de la Nación, al considerarse un bien público, tiene características especiales como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, y pueden ser aprovechados por todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley. Por ser el Estado su poseedor, estos bienes se encuentran sujetos a una reglamentación especial,** ya que se localizan fuera del comercio, destinados a un servicio público y conservarán esa particularidad mientras subsista el fin a que están aplicados.<sup>112</sup>

En el caso particular de la propiedad de las telecomunicaciones y los medios electrónicos a través de concesiones, tiene especial tratamiento en sus leyes reglamentarias por tratarse de actividades de interés público con alcances en la conformación de la opinión pública. El poder de los medios electrónicos y su convergencia en las telecomunicaciones no puede ser ilimitado; por ello, su propiedad debe estar regulada en función del interés público y es evidente que “las licencias otorgadas por el Estado no confieren a los particulares un derecho absoluto, pues si bien las autoridades no pueden negarla arbitrariamente... sí puede (*sic*) cancelarla si se dejan de cumplir las condiciones previstas en la normatividad aplicable”.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>112</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitucionalidad del sistema de sanciones..., *op. cit.*, p. 17. El énfasis es nuestro.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 22

#### 2.1.4 Artículo 28 constitucional, párrafo cuarto y décimo.

El marco constitucional del llamado “capítulo económico” incluye, como mencionamos, al artículo 28 de la CPEUM.

La revisión del derecho económico en la historia nos lleva a conocer el papel del Estado en los diversos sistemas jurídicos tanto liberales, socializados y mixtos.<sup>114</sup> Para Jorge Witker,<sup>115</sup> el derecho económico nace vinculado a la intervención del Estado como agente de desarrollo. Su cenit se presenta después de la Segunda Guerra Mundial.

Con el paso del tiempo, el Estado abandona su función de “Estado benefactor”, y mediante políticas de privatización y desregulación deja en manos del sector privado importantes funciones, relacionadas incluso con la prestación de servicios públicos. Surge el llamado Estado de sector en contextos de globalidad mercantil.<sup>116</sup>

La anterior precisión nos abre las puertas para entender lo que el artículo 28 constitucional integró en su texto en 1983, pues como lo apuntamos el “capítulo económico” no estaba contemplado en la Constitución de 1917, a pesar que el texto original del artículo 28 contemplaba algunas de las materias que persisten en la actualidad como los derechos de autor.

La reforma constitucional económica publicada el 3 de febrero de 1983 en el DOF<sup>117</sup> modificó al artículo 28 constitucional. Para efectos de nuestra investigación,

---

<sup>114</sup> Véase Witker Velázquez, Jorge, Enciclopedia jurídica mexicana, *op. cit.*, pp. 717-720

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 719

<sup>116</sup> Véase en el mismo sentido Valls Hernández, Sergio *et al.*, Nuevo derecho administrativo, Porrúa, México, 2003, pp. 66-72.

nos referimos únicamente al párrafo cuarto y sexto, mismos que transcribimos a continuación:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

...

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

...

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.<sup>118</sup>

El proceso legislativo<sup>119</sup> de la “reforma de modernización administrativa”, contó con la iniciativa presidencial, la cual de manera general señaló en su exposición de motivos que protegía de manera fundamental la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se dio en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Además añadía que ello no concordaba con la evolución de una economía que, si bien garantizaba libertades económicas, estaba sujeta a regulación social bajo la rectoría del Estado con estricto apego al principio de legalidad.

---

<sup>118</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>119</sup> El proceso legislativo fue analizado, en lo general, en el apartado del artículo 25 constitucional.

En relación a las concentraciones la iniciativa agregaba que de no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico quedaría en unas pocas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad.

La parte que consideramos más importante mencionaba que el país requería eliminar concentraciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos, difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

El artículo 28 constitucional se aprobó en lo particular por la Cámara de Diputados (origen) en votación nominal por 236 votos a favor y 47 en contra y en la Cámara de Senadores (revisora) se aprobó en lo general y en lo particular por 59 votos.

La importancia del artículo 28, párrafo cuarto es el denominado monopolio de Estado<sup>120</sup> en las “áreas estratégicas”<sup>121</sup> como la acuñación de moneda y emisión de billete,<sup>122</sup> ferrocarriles y principalmente la comunicación vía satélite.

Las telecomunicaciones como género no fueron parte de la función exclusiva del Estado, sólo la comunicación vía satélite, que como referimos en el Capítulo I, consideramos un medio de transmisión inalámbrico. Con lo anterior, el Estado no

---

<sup>120</sup> De la lectura del artículo 28 constitucional, cuarto párrafo, inferimos que no existen monopolios de Estado, en primer lugar, porque establece expresamente que las actividades del Estado en áreas estratégicas no constituyen monopolio, y en segundo lugar, porque los monopolios están prohibidos por el propio texto constitucional.

<sup>121</sup> Las áreas estratégicas son aquellas actividades que por su contenido revisten especial importancia en el desarrollo económico de un país y que no puede ser sujetas, en su prestación, de concesión alguna a particulares, véase Witker Velázquez, Jorge, Enciclopedia jurídica mexicana, *op. cit.*, p. 743.

<sup>122</sup> Estas áreas estratégicas fueron parte de la reforma del Banco de México publicada el 20 de agosto de 1993 en el *DOF*.

ejercía un control directo en las telecomunicaciones destinadas a diferentes servicios<sup>123</sup> y a través de medios de transmisión diversos a la comunicación vía satélite.

Cabe recordar que el régimen jurídico de la radiodifusión (Ley Federal de Radio y Televisión) antecedió a la reforma constitucional de 1983, por lo que su inclusión como área estratégica (o su estatización) no fue posible debido a que la legislación secundaria publicada en 1960 repartió libremente el espectro radioeléctrico sin contemplar los efectos de la concentración mediática y el poder fáctico de los medios electrónicos que fue determinante para evitar ser parte de las áreas estratégicas del Estado. En caso de que se hubiera contemplado la radiodifusión como área estratégica, la estatización de los medios electrónicos hubiera sido un extremo que restringía la pluralidad informativa.

El párrafo décimo es relevante para las telecomunicaciones por confirmar la propiedad estatal o dominio público del espacio situado sobre el territorio nacional, que podemos traducir en la soberanía que tiene el Estado sobre el espectro radioeléctrico situado en el “espacio”, que es un bien de dominio de la Federación, y por lo mismo, la regulación debe ser armónica con el marco jurídico nacional e internacional sobre la materia.

La asignación del espectro radioeléctrico a través de la concesión para su explotación, uso o aprovechamiento atiende a modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, lo que constituye un mandato expreso de la Constitución para que el uso de las nuevas tecnologías contenga un fin social. De esta manera la convergencia tecnológica o digital hace eficiente el uso del espectro radioeléctrico, y detona el plan

---

<sup>123</sup> Como el servicio de telefonía, privatizado en 1990. La razón es que el artículo 28 en su cuarto párrafo no distinguió como área estratégica a los diferentes servicios de telecomunicaciones.

de migración digital<sup>124</sup> cuyo principal propósito, por mandato constitucional, debe ser constituir la pluralidad en la propiedad de los medios electrónicos de comunicación para alcanzar un fin social por medio de la diversidad de información.

Previendo lo anterior (la convergencia tecnológica y el uso eficiente del espectro radioeléctrico), una de las reformas constitucionales más importantes en materia de telecomunicaciones es la que se publicó el 2 de marzo de 1995 en el DOF. La reforma del artículo 28, párrafo cuarto constitucional liberó la participación privada en el mercado de la comunicación vía satélite y los ferrocarriles; en otras palabras, la privatización de la comunicación vía satélite es el resultado que generó el paso del área estratégica a la actividad prioritaria, con lo que el Estado asumió la rectoría económica en el sector de telecomunicaciones.

El proceso legislativo<sup>125</sup> comenzó con la iniciativa del Ejecutivo, que en su exposición de motivos señaló en materia de comunicación vía satélite, que la tendencia internacional mostraba que las funciones de regulación y fomento permanecieran bajo el control del Estado, mientras que la creación de infraestructura y la prestación de los servicios fueran atendidas por la inversión e iniciativa privada. La reforma constitucional fue aprobada en la Cámara de Senadores (origen) por 105 votos a favor, 2 votos en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados (revisora) se aprobó por 327 votos a favor y 29 en contra.

Como mencionamos, la reforma de 1995 constituye, en nuestra opinión, una de las más importantes en materia de telecomunicaciones, ya que fue la primera ocasión que se discutió en el seno del Congreso el tema de la propiedad de las telecomunicaciones a través de su privatización, en este caso específico, sobre el medio de transmisión inalámbrico por vía satelital. El futuro de las

---

<sup>124</sup> Como la que prevé 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 publicado el 2 de julio de 2004 en el *DOF*.

<sup>125</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 15 de junio de 2009.

telecomunicaciones fue cambiando en un proceso de liberalización del mercado, y su cenit es la reforma constitucional que coloca al sector de las telecomunicaciones, en lo que corresponde a la comunicación vía satélite, como una actividad prioritaria y consecuentemente con la posibilidad de ser concesionada a los particulares.

En este nuevo marco constitucional, el Estado necesitaba una legislación que impulsara la actividad comercial y tecnológica de las telecomunicaciones, misma que se publicó meses después con la Ley Federal de Telecomunicaciones.<sup>126</sup>

### **2.1.5 Artículo 133 constitucional.**

Es importante el estudio del artículo 133 constitucional, no sólo desde el punto de vista de las telecomunicaciones, sino en general, para todos los temas jurídicos que tienen vínculos con el marco internacional.

En este sentido, el artículo en mención consagra el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano.

En México, el antecedente de la supremacía constitucional proviene desde la Constitución de 1824 en la que se le otorgó al Ejecutivo Federal la facultad de celebrar tratados internacionales, con la ratificación del Congreso, posteriormente sólo se requirió sólo la aprobación de la Cámara de Senadores.<sup>127</sup>

La facultad del Ejecutivo Federal pasó a la Constitución de 1917, y se reformó en 1934 para quedar en los términos actuales, cuyo texto transcribimos:

---

<sup>126</sup> Véase *supra* 2.2.3

<sup>127</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 36, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pp. 231 y 232

En 1917:

**Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

En 1934:

**Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.<sup>128</sup>

La supremacía constitucional supone que las leyes emanadas del Congreso de la Unión, así como los Tratados celebrados por el Presidente de la República y que sean ratificados por el Senado no sean contrarios a la Constitución.

El problema en cuanto a la jerarquía de cada nivel normativo que está por debajo de la Constitución, lo interpretó la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando estableció que:

**En el orden jurídico interno, los tratados se ubican debajo de la Carta Magna y por encima de las leyes generales en atención del principio de derecho consuetudinario *pacta sunt servanda*, ya que el Estado mexicano, al signar un instrumento internacional, contrae libremente obligaciones que no pueden ser desconocidas con base en normas ordinarias, sean éstas generales, federales o locales.**<sup>129</sup>

Como mencionó Ignacio Burgoa, la supremacía constitucional puede entenderse como:

---

<sup>128</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 15 de junio de 2009. El énfasis es nuestro.

<sup>129</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, La jerarquía de los tratados internacionales..., *op. cit.*, p. 233. El énfasis es nuestro.

**La hegemonía de la Constitución, es decir, del derecho fundamental interno de México, sobre los convenios y tratados en que se manifiesta el Derecho Internacional Público, se corrobora por lo que establece el artículo 15 de nuestra Ley Suprema, en el sentido de que no son autorizables...** tales convenios o tratados si en éstos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano.<sup>130</sup>

Podemos aceptar lo anterior desde el punto de vista jurídico positivo, aunque la interpretación que realizamos al margen de lo que dice el constitucionalista mexicano es *a contrario sensu*, es decir, si están prohibidos los tratados que vayan en contra de las garantías constitucionales, se entiende que están permitidos aquéllos que amplíen las garantías individuales de los hombres y mujeres.<sup>131</sup>

Como pudimos analizar, las disposiciones constitucionales relacionadas con las telecomunicaciones atienden a una categoría que proponemos en relación al “fondo” y “forma”, entendiendo el concepto de telecomunicaciones en su sentido más amplio, pues el derecho a la información en su sentido moderno proporciona el “contenido” de los medios electrónicos; por otra parte, la “forma” consideramos que está regulada por el “capítulo económico” de la Constitución con relación a la designación de las áreas prioritarias, la propiedad de las telecomunicaciones en un modelo de economía mixta y la rectoría económica del Estado en este sector.

Finalmente, los artículos que se revisaron con anterioridad, no constituyen el único marco constitucional de las telecomunicaciones,<sup>132</sup> sino sólo el que nos representa una guía para nuestro tema de investigación, pues por los diferentes contenidos de las reformas en telecomunicaciones es difícil clarificar y categorizar el régimen constitucional de esta materia, pues inclusive hay temas relacionados con los pueblos indígenas (artículo 2o., apartado B, fracción VI), en materia electoral (artículo 41 base III), entre otros.

---

<sup>130</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>131</sup> Nuestra opinión es que diversos instrumentos internacionales han ampliado las garantías individuales, en particular las relacionadas con el “derecho a la información”. Véase *supra* 2.4

<sup>132</sup> Para consultar un estudio sistematizado sobre el marco legal de las telecomunicaciones, véase Biebrich Torres, Carlos Armando, *et al.*, *op. cit.*

## **2.2 Legislación reglamentaria en telecomunicaciones.**

El marco constitucional en telecomunicaciones que propusimos nos da la pauta para analizar la correspondencia de los principios constitucionales con el contenido de la legislación secundaria. Bajo esta perspectiva, analizamos en orden cronológico las diferentes leyes y buscamos enlazar el momento que contextualizó a la expedición de las legislaciones a fin de tener un panorama completo de cómo se fue dando el proceso de conformación del régimen jurídico de las telecomunicaciones.

### **2.2.1 Ley de Vías Generales de Comunicación.**

El primer antecedente de las telecomunicaciones lo encontramos en la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada el 19 de febrero de 1940 en el DOF.

Esta legislación, aún vigente, incluyó como “vías generales de comunicación” tanto a los medios de transporte (comunicaciones terrestres, por agua y aeronáuticas) como a las comunicaciones eléctricas y postales.

La publicación de leyes especiales, como la Ley Federal de Radio y Televisión, Ley del Servicio Postal Mexicano, Ley de Puertos, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Ley de Navegación, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Ley de Aviación Civil, Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Aeropuertos, derogó muchos de los libros y artículos que integran a la Ley de Vías Generales de Comunicación. La diversidad de las leyes enunciadas da cuenta de la gran categoría que resultaba ser el concepto de “vía general de comunicación”, que a la vez, provocaba grandes confusiones en los ámbitos administrativos y jurisdiccionales.

El proceso legislativo<sup>133</sup> contó con la iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, en cuya exposición de motivos estableció que el objetivo principal que se perseguía era hacer que las vías generales de comunicación se explotaran como verdaderos servicios públicos, es decir, actividades técnicas prestadas de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades generales. La propuesta del Ejecutivo se aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que no había un libro específico dedicado a las telecomunicaciones, sino que podemos inferir que se encontraban dentro del Libro Quinto de las Comunicaciones Eléctricas.<sup>134</sup>

Como lo señala Javier Orozco Gómez<sup>135</sup> las diferencias fundamentales entre la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Vías Generales de Comunicación se encuentra, en que la Ley de Vías Generales de Comunicación regulaba el sector de comunicaciones, transportes e infraestructura, con algunas disposiciones comunes en estas materias. Por el contrario la Ley Federal de Telecomunicaciones es una ley especializada en la materia.

### **2.2.2 Ley Federal de Radio y Televisión.**

El marco jurídico de los medios electrónicos comenzó con la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) publicada el 19 de enero de 1960 en el DOF, pues como mencionamos, su finalidad no sólo consistió en la administración del espectro radioeléctrico (forma), sino además en materia de contenidos (fondo).

---

<sup>133</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 12 de julio de 2009.

<sup>134</sup> La Ley de Vías Generales de Comunicación en su libro primero, disposiciones generales, establecía en su artículo 1o: "son vías generales de comunicación fracción X. Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza."

<sup>135</sup> Orozco Gómez Javier, "Estudio dogmático de las telecomunicaciones y la radiodifusión" en Orozco Gómez, Javier (coord.), Constitución y telecomunicaciones, Porrúa, México, 2008, p.29

De esta manera, la LFRT advirtió la capacidad de influencia que tienen los medios masivos de comunicación con relación a la opinión pública, pues creemos que uno de los motivos de su reglamentación es la penetración en la audiencia.

El proceso legislativo<sup>136</sup> se conformó por la iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, quien señaló en la exposición de motivos que la legislación que regulara esta importante actividad de interés público, debía ser especial y autónoma y contemplar íntegramente los complejos factores que convergen en su función así como los aspectos particulares que reviste.

La reforma fue discutida en la Cámara de Diputados (origen) de donde se emitieron conceptos importantes para la definición de los alcances de la ley. El diputado José Guillermo Salas Armendáriz señaló que de acuerdo con las doctrinas sobre la naturaleza jurídica de la radio y la televisión, no constituía un servicio público ni podía ser monopolizada por el Estado o por otras personas de derecho público o privado; además agregó que los radioescuchas o televidentes no podían considerarse con el carácter de usuarios pues esa actividad, aunque muy importante, no era del tipo de necesidades de orden colectivo. El proyecto de Decreto fue aprobado, en lo general, por unanimidad de 90 votos.

Al entrar en vigor la LFRT se logró conjuntar en un ordenamiento jurídico todo lo referente a la función social de la radiodifusión; la jurisdicción federal de la materia y los órganos reguladores; el otorgamiento de concesiones y permisos; instalaciones, operación y tarifas; contenidos; infracciones y sanciones.<sup>137</sup> La LFRT cuenta con seis Títulos (principios fundamentales; jurisdicción y competencias; concesiones permisos e instalaciones; funcionamiento; coordinación y vigilancia; infracciones y sanciones) y tiene 106 artículos.

---

<sup>136</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 12 de julio de 2009.

<sup>137</sup> *Cfr.* Orozco Gómez Javier, *op. cit.*, pp.30-33.

El contenido de los principios fundamentales de la LFRT se expresan en un capítulo único, del cual, el artículo 3o. establece que la industria de la radio y televisión comprende “el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible”. El artículo 4o. de la LFRT declara a la radio y televisión como “actividad de interés público”, y no “servicio público”; el artículo 5o. otorga a la radio y la televisión una “función social”: esta sería la de “contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana”.<sup>138</sup>

La LFRT cuenta con 8 reformas, que cronológicamente fueron el 27 de enero de 1970 (materia de concesiones), 31 de diciembre de 1974 (infracciones y sanciones), 10 de noviembre de 1980 (materia de procedimiento y concesiones), 11 de enero de 1982 (programación infantil), 13 de enero de 1986 (monto de sanciones pecuniarias), 30 de noviembre de 2000 (facultades a la Secretaría de Gobernación y Secretaría de Educación Pública), 11 de abril de 2006 (a grandes rasgos, convergencia tecnológica) y 19 de junio de 2009 (reforma electoral), todas publicadas en el DOF.

De las reformas a la LFRT, destacamos la reforma del 11 de abril de 2006 que modificó de manera conjunta la Ley Federal de Telecomunicaciones, misma que analizamos en el Capítulo 3.

### **2.2.3 Ley Federal de Telecomunicaciones.**

El marco jurídico de las telecomunicaciones tiene algunos antecedentes que no están cristalizados en legislación secundaria y que creemos importante señalar:

- 1) En 1990 se privatizó la empresa estatal Teléfonos de México;

---

<sup>138</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, Enciclopedia Jurídica Mexicana, *op. cit.*, 2002, p. 606.

- 2) Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluyeron un capítulo de telecomunicaciones;
- 3) La reforma constitucional de 2 de marzo de 1995 que modificó el artículo 28 constitucional respecto del régimen aplicable a los satélites de telecomunicación;
- 4) Como resultado a estas modificaciones, el 7 de junio de 1995, se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones en el DOF.<sup>139</sup>

La Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) es una ley que reglamentó en parte la reforma del artículo 28, párrafo cuarto, constitucional publicada el 2 de marzo de 1995 en el DOF, en la cual, la comunicación vía satélite pasó a ser una actividad prioritaria del Estado.

La parte sustantiva de la LFT no está relacionada con la regulación de los “contenidos”<sup>140</sup> de los medios electrónicos (fondo), sólo, respecto al aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite (forma).

La estructura de la LFT tiene nueve capítulos (disposiciones generales; del espectro radioeléctrico; de las concesiones y permisos; de la operación de servicios de telecomunicaciones; de las tarifas; del registro de telecomunicaciones; de la requisa; de la verificación e información; infracciones y sanciones) y 74 artículos.

Los principios que consagra la LFT están relacionados con la rectoría económica del Estado en materia de telecomunicaciones y el dominio que éste ejerce sobre el espacio radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas por los convenios internacionales en la materia en México (artículo 2o., LFT).

---

<sup>139</sup> Cfr. Exposición de motivos de las reformas a la LFT y LFRT publicadas el 11 de abril de 2006 en el DOF.

<sup>140</sup> Aunque la LFT, vista de manera integral, no prevé la regulación de contenidos, en particular encontramos dentro de sus objetivos un mandato para promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional. Véase artículo 7, fracción X de la LFT.

El espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicación y los sistemas de telecomunicación vía satélite, son considerados vías generales de comunicación (artículo 4o., LFT); el artículo 7º. De la LFT señala sus objetivos, entre los que destacan promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; asegurar la rectoría del Estado en la materia; fomentar la sana competencia entre los prestadores de servicios de comunicaciones, y promover una adecuada cobertura social.<sup>141</sup>

El proceso legislativo<sup>142</sup> consistió en la iniciativa del Ejecutivo que contenía en su exposición de motivos la declaración de que el Estado debía promover la competencia en las telecomunicaciones; fortalecer la soberanía y seguridad nacional, y una adecuada promoción de la cobertura social, mediante el aprovechamiento del avance tecnológico de las telecomunicaciones.

La Cámara de Senadores (origen) aprobó la reforma legal por 102 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones; la Cámara de Diputados (revisora) por su parte aprobó el dictamen en lo general y en lo particular por 336 votos a favor y 39 votos en contra.

La LFT tiene 3 reformas: 11 de abril de 2006 (a grandes rasgos, convergencia tecnológica); 9 de febrero de 2009 (base de datos de teléfonos celulares para fines de investigación) y 30 de noviembre de 2010 (combate a la delincuencia y crimen organizado). Como lo mencionamos anteriormente, la reforma del 11 de abril de 2006 es analizada en el Capítulo 3.

---

<sup>141</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, *op. cit.*, 2002, p. 595.

<sup>142</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, [www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm), 12 de julio de 2009.

## **2.3 Autoridades relacionadas con telecomunicaciones.**

A continuación exponemos la estructura que auxilia al Presidente de la República en materia de telecomunicaciones (en un concepto amplio) y los criterios por los cuales las Secretarías de Estado y algunos de sus Órganos desconcentrados tienen diversas atribuciones en cuanto a “forma” y fondo”.

### **2.3.1 Administración Pública Federal.**

El Presidente de la República tiene a su cargo la Administración Pública Federal conforme al artículo 90 de la CPEUM. A su vez, existe una legislación secundaria conocida como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicada el 29 de diciembre de 1976 en el DOF. “Dicha ley orgánica se encarga de precisar el mismo precepto, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación”.<sup>143</sup>

Además de la LOAPF que otorga las atribuciones genéricas de las dependencias de la Administración Pública Federal, la legislación especializada, en particular la LFRT y LFT, otorga las atribuciones específicas a las Secretarías de Estado y Órganos desconcentrados respecto al objetivo de cada ley, que coincide con las atribuciones contenidas en sus Reglamentos Internos.

Para efectos de nuestro estudio analizamos que en el caso de la LFRT intervienen la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recientemente, a partir de las reformas publicadas en el DOF el 11 de abril de 2006, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia; la LFT incluye a la

---

<sup>143</sup> Cfr. Carpizo, Jorge *et al.*, Enciclopedia jurídica mexicana, *op. cit.*, p. 97.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia.

Por último, desde el punto de vista económico, consideramos que es importante analizar a las telecomunicaciones como sector de servicios, lo cual compete a la Secretaría de Economía. Las atribuciones en competencia económica las vemos al entrar al estudio de la Comisión Federal de Competencia.

### **2.3.1.1 Secretaría de Gobernación.**

Como apuntamos en líneas anteriores, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tiene facultades que son de “fondo”, pues regula los contenidos de los medios de comunicación masiva, tal y como lo establece la LOAPF en su artículo 27:

A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXI.- Vigilar que las publicaciones impresas y **las transmisiones de radio y televisión**, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;...<sup>144</sup>

De esta manera, la SEGOB tiene la atribución genérica de la vigilancia de los contenidos en los medios masivos de comunicación, tanto impresos como electrónicos, en concordancia con los límites establecidos en el artículo 6o. constitucional. Por tanto, la SEGOB es la autoridad que vigila el “fondo” de lo transmitido a través de los medios electrónicos<sup>145</sup> regulados por la LFRT y la LFT.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>145</sup> Entendemos a los “medios electrónicos” como una especie de los medios de comunicación masiva, en particular a la radio y la televisión,

<sup>146</sup> La radio y televisión abiertas están reguladas por la LFRT; en tanto que la radio y televisión restringidas, por la LFT. Al respecto el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, publicado el 29 de febrero de 2000 en el DOF, otorga diversas atribuciones a la SEGOB para la regulación de los contenidos transmitidos a través de concesiones o permisos específicos al amparo

Por otra parte, la LFRT en su Título Segundo, "Jurisdicción y competencias", señala la competencia específica de la SEGOB, en su artículo 10 que transcribimos a continuación:

Compete a la Secretaría de Gobernación:

**I.- 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;**

**II.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidos 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;

III.- Derogada.

**IV.- Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de esta ley;**

V.- Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de esta ley, y

VI.- Las demás facultades que le confieren las leyes.<sup>147</sup>

Esta legislación además faculta a la SEGOB en otros artículos, como el 62 (obligación de los concesionarios o permisionarios a difundir informaciones de trascendencia para la nación), 65 (retransmisión de programas extranjeros), 70 y 71 (relacionados con sorteos), 73 (apoyo a artistas mexicanos), 75 (exclusividad de transmisiones en idioma nacional, con excepciones), 85 (exclusividad de locutores mexicanos, con excepciones), 90 (organismo dependiente de la Secretaría denominado, Consejo Nacional de Radio y Televisión), 91 (atribuciones del Consejo Nacional de Radio y Televisión), 96 (facultad de visitas de inspección), 97 (obligación de concesionarios y permisionarios de atender observaciones) y 99 (inspecciones conjuntas de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Gobernación con personal a su cargo)

---

de la LFT, mediante los cuales se prestan los servicios de audio restringido y de televisión restringida de manera terrenal (a través de cable o microondas) o vía satélite.

<sup>147</sup> El énfasis es nuestro.

Cabe destacar que la SEGOB, de acuerdo a su Reglamento Interior publicado en el DOF el 30 de julio de 2002, establece su organización interna, de la cual se desprenden las dependencias relacionadas con su misión de regular el contenido de los medios electrónicos. En su artículo 2o., apartado A, fracción V, establece al Subsecretario de Normatividad de Medios y en el apartado B, fracción XVII, a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC).<sup>148</sup> La RTC depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Normatividad de Medios y es la unidad administrativa encargada de ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren a la SEGOB en materia de radio, televisión y cinematografía. Entre sus facultades, RTC supervisa los contenidos de radio, televisión y cinematografía, para su clasificación, transmisión, comercialización, distribución y exhibición, según sea el caso. También es la encargada de coordinar y supervisar técnicamente la transmisión, enlace y distribución de los programas oficiales en medios electrónicos.<sup>149</sup> .

### **2.3.1.2 Secretaría de Educación Pública.**

La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene atribuciones que consideramos actividades de “fondo” al tratarse de los “contenidos” tanto educativos como culturales, de conformidad con lo establecido en la LOAPF en el artículo 38:

A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXIX.- Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de **radio y televisión** y en la industria editorial;

...

XXX bis.- Promover la producción cinematográfica, de **radio y televisión** y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar

---

<sup>148</sup> Las atribuciones de la RTC están contenidas en el artículo 25 del Reglamento Interior de la SEGOB.

<sup>149</sup> *Cfr.* Secretaría de Gobernación, [www.rtc.gob.mx](http://www.rtc.gob.mx), 31 de julio de 2009.

la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; ...<sup>150</sup>

Además la SEP tiene atribuciones otorgadas por la LFRT en su Título Segundo, "Jurisdicción y Competencias", como el caso de la programación infantil.

La LFRT señala la competencia de la SEP en su artículo 11 que transcribimos a continuación:

La Secretaría de Educación Pública tendrá las siguientes atribuciones:

**I.- Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión;**

**II.- Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico;**

**III.- Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión;**

IV.- Elaborar y difundir programas de carácter educativo y recreativo para la población infantil;

**V.- Intervenir dentro de la radio y la televisión para proteger los derechos de autor;**

VI.- Extender certificados de aptitud al personal de locutores que eventual o permanentemente participe en las transmisiones;

VII.- Informar a la Secretaría de Gobernación los casos de infracción que se relacionen con lo preceptuado en este artículo, con excepción de la fracción IV, a fin de que imponga las sanciones correspondientes, y

**VIII.- Coordinar el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al Gobierno Federal, con apego al artículo tercero constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; y**

IX.- Las demás que le confiera la ley.<sup>151</sup>

Otras atribuciones que tiene la SEP, derivadas de la LFRT, se encuentran en los artículos 80 y 81 que contienen lo relativo a las "escuelas radiofónicas".

Para el cumplimiento de éstas y otras funciones, la Secretaría se apoya de la unidad administrativa denominada Dirección General de Televisión Educativa (sus atribuciones están contenidas en el artículo 42 del Reglamento Interior de la SEP

---

<sup>150</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>151</sup> El énfasis es nuestro.

publicado en el DOF el 21 de enero de 2005), de acuerdo al artículo 2o., apartado A, fracción XXXVII de su Reglamento Interior.

### 2.3.1.3 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) regula actividades que consideramos de “forma” por tratarse de la infraestructura de telecomunicaciones que utiliza tanto redes alámbricas como inalámbricas. De esta manera la LOAPF establece en el artículo 36 las atribuciones que la SCT tiene en materia de telecomunicaciones:

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

III.- Otorgar **concesiones y permisos** previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, **sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites**, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; ...<sup>152</sup>

En consecuencia, las actividades de la SCT son de “forma” toda vez que se relacionan con el otorgamiento de concesiones y permisos<sup>153</sup> de telecomunicaciones,

---

<sup>152</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>153</sup> La LFT establece el otorgamiento de los títulos habilitantes de la siguiente manera:

Artículo 11.- Se requiere **concesión** de la Secretaría para: I. Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial; II. Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; III. Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y IV. Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

Artículo 31.- Se requiere **permiso** de la Secretaría para: I. Establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, y II. Instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras.

es decir, los títulos habilitantes para el uso, aprovechamiento o explotación de la infraestructura que comprende, de manera general, la red de telecomunicaciones<sup>154</sup>.

Asimismo, la SCT tiene diversas atribuciones de “forma” para lograr los siguientes objetivos planteados por la LFT<sup>155</sup>: promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y promover una adecuada cobertura social.

Cabe destacar que, a partir de las reformas a la LFRT y LFT publicadas el 11 de abril de 2006 en el DOF, las atribuciones de la SCT en materia de radiodifusión

---

<sup>154</sup> La LFT define en el artículo 3o, fracción VIII a la “red de telecomunicaciones” como el sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario

<sup>155</sup> El artículo 7 de la LFT establece que corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes: I. Planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes; II. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación; III. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones y otras disposiciones administrativas; IV. Acreditar peritos en materia de telecomunicaciones; V. Establecer procedimientos para homologación de equipos; VI. Elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; VII. Gestionar la obtención de las posiciones orbitales geostacionarias con sus respectivas bandas de frecuencias, así como las órbitas satelitales para satélites mexicanos, y coordinar su uso y operación con organismos y entidades internacionales y con otros países; VIII. Participar en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones, considerando, entre otros factores las diferencias existentes del sector con respecto al de los países con que se negocie, y vigilar su observancia; IX. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí o a través de terceros, redes de telecomunicaciones; X. Promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional; XI. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones, la capacitación y el empleo de mexicanos cuyas relaciones laborales se sujetarán a la legislación de la materia; XII. Interpretar esta Ley para efectos administrativos; XIII. Supervisar a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la elaboración y actualización por parte de los concesionarios del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, y XIV. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales le confieran en la materia.

forman parte de la competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Para referir lo anterior, transcribimos el artículo 9o. de la LFRT:

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, corresponde:

**I. Ejercer las facultades que le confiere la Ley Federal de Telecomunicaciones, promoviendo la más amplia cobertura geográfica y de acceso a sectores sociales de menores ingresos;**

**II. Promover las inversiones en infraestructura y servicios de radio y televisión en el país, impulsando su desarrollo regional;**

III. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de radiodifusión, la capacitación y el empleo de mexicanos;

IV. Interpretar esta Ley para efectos administrativos en el ámbito de su competencia, y

V. Las demás facultades que le confieren la presente Ley y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Para los fines de la presente Ley, a la Dependencia a que se refiere este artículo se le podrá denominar también como la Secretaría.

**La resolución sobre el rescate de frecuencias queda reservada al Secretario de Comunicaciones y Transportes.<sup>156</sup>**

En este sentido, es importante señalar que a partir de la resolución de la controversia constitucional<sup>157</sup> que involucró al Reglamento Interior de la SCT publicado el 8 de enero de 2009 en el DOF, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Secretaría no cuenta con atribuciones para el otorgamiento de concesiones y permisos<sup>158</sup> de radiodifusión, siendo exclusivas de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la SCT señala la organización interna para el despacho de sus asuntos en materia de telecomunicaciones.<sup>159</sup> En su artículo

---

<sup>156</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>157</sup> Véase sentencia dictada en la controversia constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión publicada el 9 de febrero de 2010 en el DOF.

<sup>158</sup> De conformidad con el artículo 13 de la LFRT, las estaciones comerciales requerirán **concesión**. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán **permiso**.

<sup>159</sup> El artículo 5 señala las facultades indelegables del Secretario, y el artículo 6, las facultades de los Subsecretarios, de las cuales mencionamos que subsisten aquéllas relacionadas con las concesiones

2o., fracción IV, establece al Subsecretario de Comunicaciones y en la fracción XX a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión (DGPTR).<sup>160</sup> La DGPTR forma parte de la estructura de la Subsecretaría de Comunicaciones y depende jerárquicamente de ésta. Entre sus facultades, la DGPTR es responsable de formular y proponer las políticas y programas para el establecimiento, uso, aprovechamiento y desarrollo de los servicios de telecomunicaciones. Además, entre otras funciones, es la encargada, previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de analizar las solicitudes de otorgamiento, modificación, cesión y prórroga de las concesiones, asignaciones y permisos en materia de telecomunicaciones.<sup>161</sup>

#### **2.3.1.3.1 Comisión Federal de Telecomunicaciones.**

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), al igual que la SCT, cuenta con atribuciones de “forma” que complementan el otorgamiento de concesiones y permisos de telecomunicaciones.<sup>162</sup>

La COFETEL fue creada mediante el “Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones” publicado en el DOF el 9 de agosto de 1996, mismo que cumplió el mandato que la LFT señaló al Ejecutivo Federal en su artículo transitorio décimo primero para constituir un órgano desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa, el cual tendría la organización y facultades necesarias para regular el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Asimismo, la creación de la COFETEL fue acorde a lo establecido en la LOAPF que prevé en su artículo 17 que las Secretarías de Estado pueden contar con

---

y permisos en materia de telecomunicaciones, toda vez que las atribuciones en materia de radiodifusión son exclusivas de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

<sup>160</sup> Las atribuciones de la DGPTR se encuentran en el artículo 25 del Reglamento Interior de la SCT.

<sup>161</sup> Véase Secretaría de Comunicaciones y Transportes, <http://dgpt.sct.gob.mx>, 31 de julio de 2009.

<sup>162</sup> La dualidad de algunas funciones entre la SCT y COFETEL, en particular en el trámite de concesiones y permisos de telecomunicaciones, ha sido motivo de numerosas críticas sobre el diseño institucional del órgano regulador. En este sentido, al procedimiento administrativo que involucra atribuciones de ambas autoridades se le ha llamado coloquialmente “doble ventanilla”.

órganos administrativos desconcentrados para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En este sentido, el Reglamento Interno de la SCT establece en el artículo 2o. que para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría contará, entre otros, con órganos administrativos desconcentrados, y en la fracción XXX señala a la COFETEL. Además, el Capítulo VII “De las atribuciones de los órganos administrativos desconcentrados” prevé a la COFETEL y establece en el artículo 40 sus atribuciones que se le confieren la LFT, la LFRT, su Reglamento Interior, y aquellas que le sean otorgadas por el Secretario.

En consecuencia, el ámbito de acción de la COFETEL es derivado de la LFT, así como las reformas a ésta última y a la LFRT, de fecha 11 de abril de 2006. Asimismo el Reglamento Interno que actualmente rige a la COFETEL, entró en vigor el 5 de enero de 2006, en el se describe la organización de la Comisión para el despacho de los asuntos que le competen.

A continuación analizamos las funciones que se confieren a la COFETEL de conformidad con los ordenamientos jurídicos mencionados.

La LFT establece en el artículo 9-A las atribuciones en materia de telecomunicaciones (no exclusivas) y radiodifusión (exclusivas).<sup>163</sup> Las facultades no

---

<sup>163</sup> Las atribuciones de la Comisión son: I. Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones, así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes; III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector; **IV. Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación;** V. Someter a la aprobación de la Secretaría, el

exclusivas de la COFETEL están relacionadas con las opiniones que emite respecto a las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, mismas que son necesarias para las resoluciones que la SCT emite en estos asuntos. Las facultades exclusivas<sup>164</sup> de la Comisión están relacionadas con actividades decisorias –no de opinión– en el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión, en las resoluciones sobre su prórroga, refrendo o modificación, así como en las declaraciones administrativas sobre su caducidad, nulidad, rescisión o revocación, a

---

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; VI. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales; VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones; VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; IX. Llevar el registro de telecomunicaciones previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones; X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica; XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables; XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia; XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; **XVI. De manera exclusiva, 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, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables,** y XVII. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

<sup>164</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 98/2010 con el rubro COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 945.

excepción del rescate de frecuencias que, como lo señala el artículo 9 de la LFRT, queda reservada al Secretario de Comunicaciones y Transportes.

De esta manera, la LFT y la LFRT<sup>165</sup> establecen por primera vez, derivado de las reformas antes mencionadas, atribuciones en materia de radiodifusión para la COFETEL que antes eran de la SCT, tal y como lo establece la LFT en su artículo 9-A, fracciones XVI y XVII que transcribimos a continuación:

Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

...

**XVI. De manera exclusiva, 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, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y**

**XVII. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.**

...<sup>166</sup>

Por tanto, debido a la importancia que representa la radio y televisión abiertas<sup>167</sup>, consideramos que la COFETEL, además de ser un órgano técnico (forma), cumple con políticas de radiodifusión que pueden incidir indirectamente en los contenidos (fondo) mediante la apertura de más opciones de radio y televisión.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Véase 2.3.1.3, *infra*

<sup>166</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>167</sup> Los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010 demuestran que el 92.6 por ciento de viviendas cuenta con televisor. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/rdcpyv10.asp](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/rdcpyv10.asp), 5 de marzo de 2011. De esta manera podemos afirmar que, en gran medida, la televisión referida es la analógica o abierta que se convierte en un factor determinante en la formación de la opinión pública de los mexicanos. Véase Carreño Carlón, José, Los medios de comunicación, serie para entender, Nostra Ediciones, México, 2007, pp. 13-36.

<sup>168</sup> La adopción de nuevos estándares tecnológicos para la transición a la Televisión Digital Terrestre y a la Radio Digital Terrestre permitirá que la sustitución de transmisiones analógicas en radiodifusión

#### 2.3.1.4 Secretaría de Economía.

La Secretaría de Economía (SE) no tiene facultades expresas relacionadas con las telecomunicaciones, pero podemos inferir que al formular las políticas generales de comercio, tiene amplias facultades para intervenir en cualquier sector.<sup>169</sup> En el caso particular, las telecomunicaciones son un sector relevante para la economía cuya regulación en materia de “competencia económica” es fundamental para el equilibrio de otros derechos.

De acuerdo a la LOAPF, la SE tiene atribuciones que consideramos están relacionadas con la competencia económica, tal y como lo señala el artículo 34:

A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XVIII.- Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios;

De esta manera, el órgano desconcentrado dependiente de la SE, de acuerdo al artículo 2o., apartado C, fracción I, de su Reglamento Interno, es la Comisión Federal de Competencia que está facultada para reglamentar lo relacionado con la “competencia económica”.

---

por transmisiones digitales generen mayor valor a los contenidos radiodifundidos. En el caso de la televisión, el análisis técnico de capacidad espectral demuestra que, en estándar digital, sería posible desplegar hasta dos cadenas televisivas con nivel de cobertura de alrededor de 90% de la población nacional mientras que, en formato analógico, sólo se podría construir una cadena televisiva con un nivel de cobertura no mayor al 60% de la población. *Cfr.* Comisión Federal de Telecomunicaciones, Acciones de política regulatoria 2011-2012, COFETEL, México, pp. 20-24.

<sup>169</sup> Por ejemplo, en materia de normas oficiales mexicanas (NOMs), la SE prevé en su Reglamento Interno, publicado el 22 de noviembre de 2002 en el DOF, a la Dirección General de Normas que es la encargada de codificar por materia las NOMs, incluyendo a las telecomunicaciones.

#### 2.3.1.4.1 Comisión Federal de Competencia.<sup>170</sup>

La Comisión Federal de Competencia (CFC), creada en 1993, es un órgano desconcentrado de la SE con autonomía técnica y operativa encargado de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) en México. La CFC está conformada por cinco comisionados, de los cuales uno es el Presidente; así como 10 Direcciones Generales.

El objetivo de la LFCE es promover la eficiencia económica y proteger al proceso de competencia (rivalidad entre empresas que buscan incrementar sus utilidades o participación de mercado) y libre concurrencia (posibilidad de incursionar libremente en los mercados para ofrecer bienes y servicios). Los principales beneficiados por la competencia son los consumidores, es decir, todos los mexicanos, ya que genera una mayor diversidad opciones de productos y servicios, y a menores precios. La competencia incrementa también la eficiencia de las empresas y tiene un alto impacto en la competitividad internacional de México.

Las principales acciones que lleva a cabo la CFC son:

- **Autorizar, condicionar o impedir las concentraciones (generalmente adquisiciones y fusiones de empresas) que, por su importancia, pudieran tener efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia;**
- Emitir opinión favorable sobre los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, derechos u otros bienes propiedad del Estado (generalmente mediante licitaciones o privatizaciones), conforme a la LFCE y otras leyes sectoriales, para evitar fenómenos de concentración;
- **Sancionar las prácticas monopólicas prohibidas por la LFCE, tanto las absolutas (acuerdos entre empresas para manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones), como las relativas que**

---

<sup>170</sup> Cfr. Comisión Federal de Competencia, [www.cfc.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2670&Itemid=369](http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2670&Itemid=369), 5 de agosto de 2009.

**pueden realizar empresas con poder de mercado (entre otras, la división vertical de mercados, las ventas atadas, la negación de trato, la depredación de precios y la imposición de restricciones a la reventa de productos); y,**

- Promover la aplicación de principios homogéneos de competencia económica en las políticas públicas y la regulación de la actividad económica, con el fin de evitar las barreras legislativas o administrativas al proceso de competencia y libre concurrencia (promoción de la competencia).

Uno de los temas más relevantes y que mayor importancia pueden tener en el futuro de la política de la competencia y en la vida de la CFC, es la relación de la política de competencia con la regulación sectorial, y por tanto, la relación de la CFC con sus pares en sectores regulados específicos. En especial, en el sector telecomunicaciones, no sólo por la historia de privatizaciones en dicho sector, sino también por las prácticas comerciales existentes y la regulación sectorial.<sup>171</sup>

De esta manera, la CFC y la COFETEL son responsables de la regulación de la competencia económica de las telecomunicaciones. No se puede entender la actividad de una sin el complemento de la otra.

En este mismo sentido, la LFT previó un mecanismo de coparticipación regulatoria para hacer efectiva la competencia en el sector telecomunicaciones a través de las tarifas. Al respecto, transcribimos la atribución específica de la COFETEL derivada del artículo 9-A de la LFT:

XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y **establecer obligaciones específicas**, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, **a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado**

---

<sup>171</sup> Cfr. Mena Labarthe, Carlos, "Biografía de una Comisión de Competencia", en Roldán Xopa, José *et al.*, (coord.), Competencia económica: estudios de derecho, economía y política, México, 2007, p. 51.

**relevante**, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.<sup>172</sup>

A través de esta atribución legal, COFETEL está en condiciones de imponer una regulación asimétrica<sup>173</sup> siempre y cuando exista una resolución de la CFC que declare que un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones tiene poder sustancial en el mercado conforme al artículo 13 de la LFCE que citamos a continuación:

**Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante**, deberá considerarse:

- I. Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes económicos puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;
- II. La existencia de barreras de entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- IV. Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos.
- V. Su comportamiento reciente; y
- VI. Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.<sup>174</sup>

Al respecto, la SCT también cuenta con la facultad de establecer obligaciones específicas, al igual que COFETEL, de acuerdo al artículo 63 de la LFT que establece lo siguiente:

La Secretaría está facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

---

<sup>172</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>173</sup> Como se adoptó en el caso del operador dominante Teléfonos de México, que en la práctica, y después de los años que tiene operando, se ha visto que pasó de ser una empresa monopólica de Estado a un monopolio privado. Véase Pereznieta Castro, Leonel, Derecho de la competencia económica, Oxford, México, 2002, p. 26.

<sup>174</sup> El subrayado es nuestro.

En este orden de ideas, es importante destacar algunos antecedentes de dominancia<sup>175</sup> que la CFC emitió en materia de telecomunicaciones, En 1998, la CFC emitió declaratoria resolviendo que Teléfonos de México tenía poder sustancial en los mercados relevantes de:

- servicios de telefonía básica local,
- de acceso,
- larga distancia nacional,
- transporte interurbano,
- y larga distancia internacional.

Sin embargo, sentencias emitidas por el Poder Judicial dejaron insubsistentes las determinaciones de la CFC.<sup>176</sup>

Por último, podemos decir que, pese a la compleja actividad regulatoria de la competencia económica en materia de telecomunicaciones, para el debido cumplimiento de la LFCE y la LFT es necesaria la especialización de los órganos jurisdiccionales, situación prevista en la reforma a la LFCE publicada el 10 de mayo de 2011 en el DOF.<sup>177</sup>

## **2.4 Organismos e instrumentos internacionales relacionados con las telecomunicaciones.**

Las fuentes internacionales en materia de telecomunicaciones tienen su origen en distintos instrumentos internacionales, que para fines de nuestra investigación clasificamos en tres apartados:

---

<sup>175</sup> Cfr. Portal Competencia Económica, [www.competenciaeconomica.com.mx/eventos/2/Presentacion\\_diplomado.pdf](http://www.competenciaeconomica.com.mx/eventos/2/Presentacion_diplomado.pdf), 25 de junio de 2011.

<sup>176</sup> *Ídem*.

<sup>177</sup> Al respecto, la reforma al artículo 39 de la LFCE prevé los Juzgados de Distrito y Tribunales especializados en materia de competencia económica. Estos órganos jurisdiccionales entrarán en funciones una vez que el Poder Judicial de la Federación los establezca a más tardar el 10 de noviembre de 2011, de acuerdo con el artículo sexto transitorio del Decreto.

- Sistema Universal de los Derechos Humanos
- Sistema Interamericano de los Derechos Humanos
- Organismos e instrumentos relacionados con el comercio

El carácter técnico y complejo de las telecomunicaciones es materia de organismos especializados de los sistemas universales y regionales de derecho internacional. Para fines de nuestro estudio, decidimos incluir el análisis de dichos organismos en los apartados de derechos humanos como es el caso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), órgano especializado de la Organización de las Naciones Unidas, y de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) dependiente de la Organización de los Estados Americanos.

Difícilmente las normas de carácter técnico tendrán un carácter deóntico o normativo. Las normas técnicas<sup>178</sup> de los organismos especializados tienen otras funciones que indirectamente provocan cambios sociales que son detonados por los avances tecnológicos como la convergencia digital.

Por lo anterior, realizamos el estudio de las telecomunicaciones<sup>179</sup> en el marco internacional, entendidas en su concepto más amplio que integra a los medios de comunicación electrónicos, así como su relación con los derechos humanos desde el punto de vista del derecho a la información.<sup>180</sup>

Por último, las telecomunicaciones tienen relación con el comercio, pues no hay actividad económica que no las use, lo que implica el predominio de este sector sobre los otros, por su dinamismo, utilidad y valor comercial.

---

<sup>178</sup> Véase Robles, Gregorio, *op. cit.*

<sup>179</sup> Véase *supra* 1.1

<sup>180</sup> Visto como el *derecho a difundir* información a través de plataformas tecnológicas como las telecomunicaciones, con lo que también se relaciona con el concepto de *derecho a la comunicación*. Véase 1.6, *infra*.

## 2.4.1 Sistema Universal de Derechos Humanos.

El nacimiento de los sistemas de protección de derechos humanos tiene sus antecedentes en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; las constituciones de principios del siglo XX consagraron garantías más allá del individuo, como las garantías sociales de la Constitución mexicana de 1917.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue calificada como el texto jurídico más importante de la era moderna, que junto a la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 son considerados por diversos autores, documentalmente el principio y origen del constitucionalismo.<sup>181</sup> Dentro del Preámbulo de dicho documento, se considera que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos, por lo que la Asamblea Nacional reconoció y declaró los siguientes derechos:

**Artículo 1. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común.**

**Artículo 2. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.**

**Artículo 4. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro. Así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguren a los restantes miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden estar determinados por la Ley.**

**Artículo 5. La Ley sólo puede prohibir las acciones perjudiciales para la sociedad. Todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que aquélla no ordena**

**Artículo 10. Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, con tal de que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.**

---

<sup>181</sup> *Cfr.* Gómez Gallardo, Perla, "Libertad de expresión y derecho al honor en la política jurídica" (Análisis de Instrumentos Internacionales) en Carpizo, Jorge *et al.* Moral Pública y libertad de expresión, Jus, México, 2008, pp. 65-95.

**Artículo 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones, es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder por el abuso de esa libertad en los casos determinados por la Ley.**

Fue después de la Segunda Guerra Mundial que se experimentó un obscuro desprecio por la raza humana, que motivó a las Naciones Unidas a firmar la Carta de San Francisco de 1945.<sup>182</sup>

La columna vertebral del Sistema Universal de Derechos Humanos se integra por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los pactos sobre derechos humanos, además de complementarse se otros instrumentos jurídicos internacionales.<sup>183</sup>

#### **2.4.1.1 Organización de las Naciones Unidas.**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nace con la Carta de San Francisco que entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Junto con la creación de la ONU las potencias aliadas dieron la pauta para crear toda una serie de organizaciones de cooperación en diferentes áreas de la economía, la educación, las comunicaciones entre otras. En esta línea, de acordó el establecimiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (ahora Banco Mundial) y del Fondo Monetario Internacional, que después se convirtieron en los pilares del desarrollo de los países industrializados de economía de mercado.<sup>184</sup>

El artículo 1o. de la Carta de las Naciones Unidas contiene los propósitos de la ONU que son:

---

<sup>182</sup> Cfr. Villagra de Biedermann, Soledad, "El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta" en González Feldmann, Cynthia (comp.), El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay- Konrad Adenauer- Stiftung, Uruguay, 2004, pp. 141 y 142.

<sup>183</sup> Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, Enciclopedia jurídica mexicana, t. X, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 253.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 192.

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
- 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y**
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes<sup>185</sup>

Con el objeto de dar cumplimiento a los propósitos, la ONU se dio a la tarea de la elaboración de documentos fundamentales que comprometieran a los países miembros, mismos que tuvieron su génesis en diversos contextos.

La importancia de los documentos de la ONU, en el marco jurídico internacional, es el contenido de principios universales de los derechos humanos que las naciones pertenecientes a la ONU observan en sus órdenes jurídicos internos.

#### **2.4.1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la DUDH. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de

---

<sup>185</sup> Cfr. Organización de las Naciones Unidas, [www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml](http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml), 3 de agosto de 2009.

enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".<sup>186</sup>

En el preámbulo de la DUDH de la ONU de 1948 se reconoce la dignidad inmanente y la igualdad y carácter inalienable de los derechos de todos los miembros de la familia humana que son la base de la libertad, la justicia y la paz mundiales.<sup>187</sup>

El artículo 19 de la DUDH expresó:

**Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.**<sup>188</sup>

Como afirmamos, la cuestión de “fondo” de las telecomunicaciones tiene que ver, en sentido amplio, con el concepto de derecho a la información.<sup>189</sup>

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva analizaron el artículo 19 de la DUDH en sus tres aspectos más importantes: investigar, recibir y difundir información. De esta manera, es posible analizarlo en sus diversas etapas para obtener la información.

En este sentido, las telecomunicaciones pueden ser entendidas como el *medio* por el cual se difunde la información. La velocidad y ubicuidad de las telecomunicaciones que convergen en un mundo digital con las llamadas TICs hace que sean el *medio* más utilizado para difundir información.

El artículo 19 fue concebido “más allá de la información” por uno de los estudiosos de los problemas mundiales de la comunicación: Jean D’Arcy. El diplomático de origen francés fue el primero en definir y reivindicar en 1969 el

---

<sup>186</sup> Cfr. Organización de las Naciones Unidas, [www.un.org/es/documents/udhr/](http://www.un.org/es/documents/udhr/), 3 de agosto de 2009.

<sup>187</sup> Cfr. Vallarta Marrón, José Luis, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 2006, p. 529.

<sup>188</sup> Organización de las Naciones Unidas, [www.un.org/es/documents/udhr/](http://www.un.org/es/documents/udhr/), 3 de agosto de 2009.

<sup>189</sup> Véase *supra* 1.6

“derecho a la comunicación” como un nuevo derecho del hombre, por encima o más allá del derecho a la información. Señalaba que el “derecho a la comunicación” debería formar parte de la DUDH. Una interpretación que se apoyaba en los nuevos usos tecnológicos, las transmisiones vía satélite, y que proclamaba la superación de los monopolios estatales de radiotelevisión como estructuras emisoras únicas.<sup>190</sup>

En este sentido, entendemos que el artículo 19 de la DUDH contiene el binomio de información y comunicación, aunque se delimitó al “derecho a la información”. Creemos que la difusión de información por cualquier medio de expresión es el fundamento de un “derecho a difundir” que está relacionado con el “derecho a comunicar” o el “derecho de acceso a los medios de comunicación”. La relación con las telecomunicaciones deriva al considerar a estas últimas como *medios* que posibiliten la difusión de información sin limitación de fronteras.<sup>191</sup>

#### **2.4.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por la resolución 2200 (XXI) el 16 de diciembre de 1966 los textos de dos tratados internacionales: el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos (PDCP) y el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC). La doctrina reconoce que no hay ninguna jerarquía entre este tipo de derechos; más bien, existe una indivisibilidad entre las dos categorías de derechos, y en consecuencia los Estados están obligados a adoptar medidas simultáneas a fin de que su población goce de los derechos civiles, y políticos y económicos, sociales y culturales. El PDCP entró en vigor el 23 de marzo de 1976.<sup>192</sup>

El artículo 19 del PDCP establece:

---

<sup>190</sup> *Cfr.* Portal Infoamérica, [www.infoamerica.org/teoria/arcy1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria/arcy1.htm), 25 de julio de 2009.

<sup>191</sup> Es importante resaltar que sobre la teledifusión no existe todavía un régimen jurídico convencional de carácter general ni tampoco ha habido resoluciones consensuales sobre la materia. Tal parece que dos principios se oponen: la soberanía de los Estados y la libertad de información como derecho humano. Véase en Becerra Ramírez, Manuel, *op. cit.*, p. 238.

<sup>192</sup> *Ibidem*, pp. 252 y 253. Además consúltese López Ayllón, Sergio, Enciclopedia Jurídica Mexicana, *op. cit.*, p.566.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.<sup>193</sup>

Para Perla Gómez Gallardo, se sigue garantizando la libertad de expresión con un uso armónico respetando en todo momento los derechos o la reputación de los demás, estos son principalmente: la dignidad, la vida privada, el honor y la propia imagen. Aunque la redacción contiene conceptos abiertos, es precisamente ese beneficio el que permite que en la aplicación se logren interpretaciones que actualicen estos derechos en función del caso concreto sin que pierdan vigencia.<sup>194</sup>

El autor Sergio López Ayllón señala que este artículo contiene “una nueva formulación de la libertad de expresión que amplía su concepción tradicional y expande su ámbito de protección adaptándola a las nuevas condiciones de la información”.<sup>195</sup>

El “derecho a la información” es ampliado conceptualmente por el PDCH que contiene en esencia en su apartado 2 el contenido del artículo 19 de la DUDH con las facultades de: investigar, recibir y difundir información.

---

<sup>193</sup> Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm), 28 de julio de 2009.

<sup>194</sup> Cfr. Gómez Gallardo, Perla, *op. cit.*, pp. 65-95.

<sup>195</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, *op. cit.*, p. 567.

#### **2.4.1.4 Consejo de Derechos Humanos.<sup>196</sup>**

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, establecida en 1946 y dependiente del Consejo Económico y Social, fue el principal órgano intergubernamental de derechos humanos de la ONU hasta su reemplazo por el Consejo de Derechos Humanos en 2006. Además de asumir los mandatos y responsabilidades anteriormente encomendados a la Comisión, el recién creado Consejo, que depende directamente de la Asamblea General, ha ampliado los mandatos. Éstos incluyen la formulación de recomendaciones a la Asamblea General para seguir desarrollando el derecho internacional en su esfera de los derechos humanos, y la realización de un examen periódico universal<sup>197</sup> acerca del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de cada Estado en materia de derechos humanos.

##### **2.4.1.4.1 Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.<sup>198</sup>**

La Comisión de Derechos Humanos decidió, por resolución 1993/45 de 5 de marzo de 1993, designar a un relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Expresando su persistente preocupación por el gran número de casos de detención, detención prolongada, ejecuciones extrajudiciales, tortura, intimidación, persecución, hostigamiento; en particular por la aplicación indebida de las

---

<sup>196</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx](http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx), 28 de julio de 2009.

<sup>197</sup> El turno de México en el examen periódico universal fue en febrero de 2009. El documento del Consejo General de Derechos Humanos A/HRC/11/27 de 29 de mayo de 2009 contiene el informe que contiene la relación de los derechos humanos en México; el numeral 55 contiene la recomendación de introducir reformas legislativas y dar seguimiento al fallo de 7 de junio de 2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que será analizado en el Capítulo 3. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/MX/A\\_HRC\\_11\\_27\\_MEX\\_S.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/MX/A_HRC_11_27_MEX_S.pdf), 28 de julio de 2009.

<sup>198</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [www2.ohchr.org/spanish/issues/opinion/index.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/issues/opinion/index.htm), 28 de julio de 2009.

disposiciones sobre el delito de difamación y calumnia, así como sobre vigilancia, registros, confiscaciones por la censura, casos de amenazas, actos de violencia y discriminación contra las personas que ejercen el derecho a la libertad de opinión y de expresión; incluido el derecho a buscar, recibir y difundir información, y los derechos, estrechamente relacionados, a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de reunión pacífica y de asociación, además del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.

Así como contra las personas que desean promover los derechos enunciados en la DUDH y en el PDCP y procuran enseñar esos derechos a los demás, o que defienden esos derechos y libertades, en particular los juristas y otros profesionales que representan a personas que ejercen esos derechos y hace un llamamiento a los Estados para que pongan fin a esas violaciones y sometan a los responsables a la justicia; la Comisión de Derechos Humanos pidió al Relator Especial:

- a) Que reuniera toda la información pertinente dondequiera que ocurriesen casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra personas que trataran de ejercer o de promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, tal como se enunciaba en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en su caso, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, teniendo en cuenta la labor que realizaban otros mecanismos de la Comisión y de Subcomisión que se relacionasen con este derecho, con miras a evitar la duplicación de trabajos que, como asunto de alta prioridad;
- b) Que, como asunto de alta prioridad, reuniese toda la información pertinente dondequiera que ocurriesen casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra profesionales en la esfera de la información que trataban de ejercer o de promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión;**

- c) Que recabase y recibiese información fidedigna y confiable de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y cualesquiera otras partes que tuviesen conocimiento de estos casos.**

En el desempeño de su mandato el Relator Especial:

- a) Transmite llamamientos urgentes y cartas de denuncia a los gobiernos interesados sobre supuestos casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra profesionales en la esfera de la información que tratan de ejercer o de promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- b) Realiza visitas a los países;
- c) Presenta anualmente un informe sobre sus actividades y métodos de trabajo a la Comisión de Derechos Humanos.<sup>199</sup>

#### **2.4.1.5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).<sup>200</sup>**

La UNESCO pertenece a la familia de las Naciones Unidas y, como miembro de la misma, comparte sus mismos ideales y objetivos: paz y seguridad, justicia y derechos humanos, promoción del progreso económico y social y mejora de las condiciones de vida. El organismo mantiene diferentes formas de cooperación con otros organismos especializados, fondos y programas miembros del sistema, tal y como lo estipula el Artículo XI de su Constitución:

La UNESCO podrá cooperar con otros organismos y organizaciones intergubernamentales especializados, cuyas tareas y actividades estén en armonía con las suyas.

---

<sup>199</sup> *Ibidem.*

<sup>200</sup> Cfr. UNESCO, [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=32248&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=32248&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), 28 de julio de 2009.

En particular, la UNESCO coopera y coordina sus actividades con las Naciones Unidas y las organizaciones del sistema de Naciones Unidas. La UNESCO tiene acuerdos firmados con otros 16 organismos del sistema de Naciones Unidas.<sup>201</sup>

#### **2.4.1.6 Unión Internacional de Telecomunicaciones.<sup>202</sup>**

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es la organización más importante de las Naciones Unidas en lo que concierne a las TICs. En su calidad de coordinador mundial de gobiernos y sector privado, la función de la UIT abarca tres sectores fundamentales, a saber: radiocomunicaciones, normalización y desarrollo. La UIT también organiza eventos TELECOM y fue la principal entidad patrocinadora de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información.

La UIT tiene su sede en Ginebra (Suiza) y está formada por 191 Estados miembros y más de 700 miembros de sector y asociados.

#### **2.4.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos.**

El origen de este sistema se gesta en la década de los treinta. En efecto, son perceptibles los primeros antecedentes de la Declaración Americana de los Derechos Humanos en algunas de las resoluciones adoptadas por la VIII Conferencia Internacional Americana celebrada en la capital de Perú, en 1938. Más tarde, cuando los países latinoamericanos preparaban su postura ante el Tratado que iba a dar vida a la ONU en 1945, se celebró en la ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, también denominada Conferencia de Chapultepec.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Para más información sobre documentación de la UNESCO relacionada con problemas de la comunicación, véase MacBride, Sean *et al.*, *op. cit.*

<sup>202</sup> *Cfr.* Unión Internacional de Telecomunicaciones, [www.itu.int/net/about/index-es.aspx](http://www.itu.int/net/about/index-es.aspx), 8 de agosto de 2009.

<sup>203</sup> *Cfr.* Becerra Ramírez, Manuel, *op. cit.*, p. 253.

En un plano regional, paralelamente a la creación del sistema europeo, se creó el sistema interamericano de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos, establecido en la Novena Conferencia Panamericana de Bogotá, en 1948.<sup>204</sup>

#### **2.4.2.1 Organización de Estados Americanos.**

El actual esquema de organización interamericana se gesta en 1947 con la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente.

Al año siguiente, en 1948, se llevó a efecto en Bogotá la IX Conferencia Panamericana que adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o, también conocido como Pacto de Bogotá, y la Carta de la OEA, que es el resultado de la experiencia adquirida en las conferencias panamericanas, en la Unión Panamericana y la Oficina Panamericana de la Salud.

La Carta de la OEA fue modificada por el Protocolo de Buenos Aires, en 1967.<sup>205</sup> En la referida Carta se mencionan cuáles son sus propósitos en el artículo 2 que establece:

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;

---

<sup>204</sup> Cfr. Villagra de Biedermann, Soledad, *op. cit.*, pp. 141 y 142.

<sup>205</sup> Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *op. cit.*, p. 223

- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;**
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;**
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Como uno de los documentos básicos más sobresalientes de la OEA, que sigue los principios de la Carta, podemos citar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que vemos en el siguiente apartado.

#### **2.4.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

El antecedente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (la Declaración Americana) de 1948, que comprende un preámbulo y 38 artículos, en los que se definen los derechos protegidos y los derechos enunciados, estableciendo en una de sus cláusulas introductorias: “que en repetidas ocasiones, los Estados americanos reconocieron que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacido nacional de determinado Estado, sino que tiene como fundamento los atributos de la persona humana”.

Más tarde, el Protocolo de Buenos Aires asignó a la Comisión Interamericana, como función principal, la tarea de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. La nueva versión de la Carta de la OEA le otorgó a la Comisión la función expresa de “velar por la observancia de tales derechos humanos, entendidos como tales los consagrados en la Declaración Americana”. Con esto avanzaba en la conformación de un instrumento jurídico de carácter obligatorio, mientras no entrara en vigor la Convención, y además no sólo la Comisión, sino incluso la propia

Declaración Americana obtuvieron una base jurídica sólida en la Carta de la OEA.<sup>206</sup>  
La CADH fue firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.<sup>207</sup>

El artículo 13 de la CADH referente a la libertad de pensamiento y de expresión estableció:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.<sup>208</sup>

Al igual que el artículo 19 del PDCP, el artículo 13 de la CADH contiene un concepto más amplio del “derecho a la información” que complementa el orden jurídico interno.

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, pp. 254 y 255.

<sup>207</sup> *Cfr.* López Ayllón, Sergio, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, *op. cit.*, p. 566

<sup>208</sup> El subrayado es nuestro.

En especial, destacamos el apartado 3 que se refiere a la restricción de la libertad de expresión por vías indirectas como el control oficial de frecuencias radioeléctricas que inhiben el “derecho a la información” en su sentido amplio conforme al artículo 19 de la DUDH, pues se restringe el “derecho a difundir” información, una de las facultades esenciales que la doctrina conceptualiza como una etapa del “derecho a la información”.

Como lo señala Perla Gómez Gallardo, la Corte Interamericana hizo referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que

**[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.**

De ahí que con el uso responsable de la libertad de expresión no sólo se ejerce el derecho humano fundamental con el que cuenta sino que a la vez garantizan el derecho a saber de la sociedad destinataria de la información en la consolidación de la democracia mexicana.<sup>209</sup>

#### **2.4.2.3 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.<sup>210</sup>**

La libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido por los documentos básicos de los Sistemas de protección de los derechos humanos. Por esta razón, la CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión adoptaron la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión; nuestro objeto de investigación, al

---

<sup>209</sup> Cfr. Gómez Gallardo, Perla, *op. cit.*, pp. 65-95.

<sup>210</sup> Cfr. Organización de Estados Americanos, [www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2](http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2), 5 de agosto de 2009.

relacionarse con el “derecho a la información” entendido bajo la premisa de acceso a los medios electrónicos de comunicación, se funda en el numeral que se transcribe a continuación:

12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.<sup>211</sup>

Este principio se relaciona con el artículo 13 de la CADH en su apartado 3, pues trata sobre el control en la asignación de frecuencias radioeléctricas que consideramos analizar el Capítulo 3.

#### **2.4.2.4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue creada por resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en 1959. La CIDH fue formalmente establecida en 1960, cuando el Consejo de la Organización aprobó su Estatuto. Su Reglamento, sancionado en 1980, fue modificado en varias oportunidades, la última de ellas en 2006.

La CIDH es uno de los dos órganos del Sistema Interamericano responsables de la promoción y protección de los derechos humanos. Está integrada por siete miembros, elegidos por la Asamblea General, quienes ejercen sus funciones con carácter individual por un período de cuatro años, reelegibles por una sola vez.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>212</sup> *Cfr.* Organización de Estados Americanos, [www.oas.org/comision\\_derechos\\_humanos.asp](http://www.oas.org/comision_derechos_humanos.asp), 28 de julio de 2009.

En el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en México<sup>213</sup> publicado el 24 de septiembre de 1998, la CIDH revisó diversas temáticas de entre las cuales el Capítulo X trató el derecho a la libertad de expresión. La CIDH emitió diversas recomendaciones al Estado mexicano, de las que destacamos la número 670 que menciona lo siguiente:

Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado por la Convención Americana.

En el Capítulo XI de conclusiones y recomendaciones finales, la CIDH reafirma la anterior transcripción en el numeral 758.

En congruencia con sus postulados y dadas las visitas y revisiones de los derechos humanos, en particular de la libertad de expresión, la CIDH crea la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que analizamos a continuación.

#### **2.4.2.4.1 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.<sup>214</sup>**

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que fue creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de la esfera de sus atribuciones y competencias y opera dentro del marco jurídico de ésta.

En su 97º período ordinario de sesiones celebrado en octubre de 1997 y en ejercicio de las facultades que le otorgan la Convención y su Reglamento, la Comisión decidió, por unanimidad de sus miembros, establecer una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en lo sucesivo “la Relatoría”), con carácter

---

<sup>213</sup> *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm](http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm), 28 de julio de 2009.

<sup>214</sup> *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=52&IID=2](http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=52&IID=2), 28 de julio de 2009.

permanente, independencia funcional y estructura operativa propia. La creación de la Relatoría obedeció también a las recomendaciones efectuadas por amplios sectores de la sociedad de los Estados del hemisferio, sobre la profunda preocupación que existe por las constantes restricciones a la libertad de expresión e información. Asimismo, también obedeció a las propias observaciones de la CIDH acerca de la realidad de la libertad de expresión e información, con las cuales pudo constatar las graves amenazas y problemas que existen para el pleno y efectivo desenvolvimiento de este derecho de vital importancia para la consolidación y desarrollo del estado de derecho.

En su 98° período extraordinario de sesiones celebrado en marzo de 1998, la Comisión definió de manera general las características y funciones que debería tener la Relatoría y decidió crear un fondo voluntario de asistencia económica para la misma.

Al crear la Relatoría, la Comisión buscó estimular de manera preferente la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión e información en el hemisferio, considerando el papel fundamental que ésta juega en la consolidación y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos; formular recomendaciones específicas a los Estados miembros sobre materias relacionadas con la libertad de expresión e información, a fin de que se adopten medidas progresivas en su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre la materia y actuar prontamente respecto a aquellas peticiones y otras comunicaciones en donde se señale que este derecho está siendo vulnerado en algún Estado miembro de la OEA.

La iniciativa de la Comisión de crear una Relatoría para la Libertad de Expresión de carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados miembros de la OEA durante la Segunda Cumbre de las Américas. En esta Cumbre, los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas reconocieron el papel fundamental que la libertad de expresión e información juega en materia de derechos humanos y dentro

del sistema democrático y expresaron su satisfacción por la creación de esta Relatoría.

Asimismo, en esta misma Cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas expresaron su compromiso de apoyar la Relatoría para la Libertad de Expresión. Sobre el particular, en el Plan de Acción de la citada Cumbre se recomendó lo siguiente: Fortalecer el ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia, incluyendo el derecho fundamental a la libertad de expresión, información y pensamiento, mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

#### **2.4.2.5 Comisión Interamericana de Telecomunicaciones.<sup>215</sup>**

La Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) es el foro principal de telecomunicaciones de la región donde los gobiernos y el sector privado se reúnen para coordinar los esfuerzos regionales para desarrollar la Sociedad Global de la Información. CITEL es una entidad de la Organización de los Estados Americanos, tiene su sede en Washington, D.C., Estados Unidos. Participan 35 Estados miembros y más de 200 miembros asociados. CITEL recibió mandatos específicos de los Jefes de Estado en las Cumbres de las Américas.

La CITEL tiene autonomía para realizar sus funciones dentro de los límites prescritos por la Carta de la OEA, su Estatuto y los mandatos de la Asamblea General. Sus objetivos incluyen facilitar y promover el continuo desarrollo de las telecomunicaciones en el hemisferio.

La Comisión tiene un Comité Ejecutivo Permanente, llamado COM/CITEL integrado por trece miembros, y los:

---

<sup>215</sup> Cfr. CITEL, [www.citel.oas.org/sp/introduccion.asp](http://www.citel.oas.org/sp/introduccion.asp), 8 de agosto de 2009.

- Comité Consultivo Permanente I: Telecomunicaciones
- Comité Consultivo Permanente II: Radiocomunicaciones incluyendo la Radiodifusión
- Comité de Coordinación
- Grupo de Trabajo Preparatorio de Conferencias

Los Comités Consultivos Permanentes (CCP) están integrados por todos los Estados miembros, miembros asociados que representan empresas y entidades privadas de telecomunicaciones, observadores permanentes y organismos regionales e internacionales.

### **2.4.3 Organismos e instrumentos relacionados con el comercio.**

Los tratados multilaterales en materia comercial que se relacionan con las telecomunicaciones tienen una especial significación para este sector, puesto que se trata de acuerdos, por una parte, de los países que representan los proveedores de tecnología a nivel mundial. Quizás el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el más representativo por la gran influencia económica que tiene Estados Unidos de América en nuestro país, no sólo en materia de distribución de tecnologías sino en la relación comercial de todas las actividades económicas en materia de contenidos de medios electrónicos de comunicación, telefonía, satélites y en general de todas las telecomunicaciones.

#### **2.4.3.1 Organización Mundial del Comercio.**

La Organización Mundial del Comercio, conocida como (OMC), es un foro de negociaciones comerciales multilaterales que entre sus funciones administra los procedimientos de solución de diferencias comerciales entre países miembros, supervisa las políticas comerciales y coopera con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre la política económica y comercial a escala mundial.

Para que se lograra la conformación de la OMC, sucedieron diversas rondas de negociaciones bajo el esquema del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), con el fin de que los países se fueran adhiriendo a ellas de forma progresiva, protegiendo así sus economías nacionales.

La última y más importante ronda del GATT fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994 y dio lugar a la creación formal de la OMC. Mientras que el GATT se ocupó principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus Acuerdos abarcan el comercio de servicios, y las invenciones, creaciones y dibujos y modelos que son objeto de transacciones comerciales (propiedad intelectual).<sup>216</sup>

Como objetivos centrales de la OMC, podemos citar los siguientes:

- Administrar los acuerdos comerciales de la OMC.
- Servir de foro para negociaciones comerciales.
- Ayudar a que el comercio se desenvuelva sin obstáculos, conforme a un sistema reglamentado.
- Resolver las controversias comerciales entre los gobiernos por métodos imparciales (la OMC intervino en la solución de más de 190 controversias comerciales).
- Organizar negociaciones comerciales.
- Reducir el proteccionismo y las barreras arancelarias, entre otros.

Con respecto a las mercancías (en el marco del GATT) se elaboraron diversos acuerdos temáticos, dentro de los cuales los más importantes son los siguientes:

- Agricultura
- Reglamentos sanitarios para los productos agropecuarios (MSF)

---

<sup>216</sup> *Cfr.* Organización Mundial de Comercio, "Entender la OMC", documento consultado en el sitio oficial de la OMC, [www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/understanding\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf), 5 de agosto de 2009.

- Textiles y vestido
- Normas sobre productos (OTC)
- Medidas en materia de inversiones
- Medidas antidumping
- Métodos de valoración en aduana
- Inspección previa a la expedición
- Normas de origen
- Licencias de importación
- Subvenciones y medidas compensatorias
- Salvaguardias

Con respecto a los servicios (anexos del AGCS):

- Movimiento de personas físicas
- Transporte aéreo
- Servicios financieros
- Transporte marítimo
- Telecomunicaciones

### **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)**

La creación del AGCS fue uno de los logros principales de la Ronda Uruguay, cuyos resultados entraron en vigor en enero de 1995. El AGCS se inspiró –en esencia– en los mismos objetivos que su equivalente en el comercio de mercancías: crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas y fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva.

## **Anexo sobre telecomunicaciones**

El anexo sobre telecomunicaciones trata de las medidas que afectan al acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos. En particular, exige que ese acceso se conceda a otra parte en términos razonables y no discriminatorios, para permitir el suministro de cualquier servicio consignado en su lista.

No deberán imponerse más condiciones a la utilización de las redes públicas que las necesarias para salvaguardar las responsabilidades de sus operadores, en cuanto operadores de servicios públicos; proteger la integridad técnica de la red y velar por que los proveedores extranjeros de servicios no suministren servicios sino cuando les esté permitido con arreglo a un compromiso específico. El anexo también fomenta la cooperación técnica para ayudar a los países en desarrollo a fortalecer sus propios sectores nacionales de telecomunicaciones.<sup>217</sup>

El objetivo de este Anexo es que al reconocer las características específicas del sector de los servicios de telecomunicaciones y, en particular, su doble función como sector independiente de actividad económica y medio fundamental de transporte de otras actividades económicas, los miembros, con el fin de desarrollar las disposiciones del Acuerdo en lo que se refiere a las medidas que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos, convienen en el Anexo que sigue. En este Anexo se recogen, en consecuencia, notas y disposiciones complementarias del Acuerdo.

El Anexo define a las "telecomunicaciones" como la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético. Se entiende por "servicio público

---

<sup>217</sup> Durante la Ronda Uruguay (1986-1994), se contrajeron por primera vez compromisos respecto de los servicios de telecomunicaciones, principalmente en relación con los servicios de valor añadido. Después, los países miembros, en negociaciones ampliadas (1994-1997), celebraron negociaciones sobre los servicios de telecomunicaciones básicas. Desde entonces, se contrajeron nuevos compromisos, ya sea por los nuevos miembros en el momento de su adhesión, o en forma unilateral por los demás miembros.

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

#### **2.4.3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>218</sup>**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), conocido también por NAFTA (por sus siglas en inglés North American Free Trade Agreement), es un bloque comercial entre Canadá, Estados Unidos y México que establece una zona de libre comercio. Entró en vigor el 1 de enero de 1994. A diferencia de tratados o convenios similares (como el de la Unión Europea) no establece organismos centrales de coordinación política o social. Existe sólo una secretaría para administrar y ejecutar las resoluciones y mandatos que se derivan del tratado mismo.

Entre los objetivos de este Tratado se pueden enumerar los siguientes:

- Eliminar fronteras para comercializar, y facilitar el cruce por las fronteras del movimiento de servicios entre los territorios de los países miembros.
- Promover condiciones de competencia en el área del libre comercio.
- Proporcionar protección y aplicación de derechos intelectuales en cada país.
- Crear procedimientos de la implementación y aplicación de este acuerdo, para su administración conjunta, así como la resolución de problemas.
- Establecer una estructura más trilateral, regional, y multilateral de cooperación para extender y aumentar los alcances de este acuerdo.

---

<sup>218</sup>*Cfr.* Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), [www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/indice1.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp), 5 de agosto de 2009.

- Eliminar barreras al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario acceso a sus respectivos mercados.
- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios con la excepción de personas entre territorios de las partes firmantes (países involucrados).
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.

En el cuerpo del Tratado, el tema de las Telecomunicaciones se integra en el Capítulo XIII, de acuerdo con el artículo 1302, respecto al acceso a redes y servicios públicos de telecomunicación señala:

1. Cada una de las Partes garantizará que cualquier persona de otra Parte tenga acceso a, y puedan hacer uso de cualquier red o servicio público de telecomunicaciones ofrecidos en su territorio o de manera transfronteriza, inclusive los circuitos privados arrendados, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, para la conducción de sus negocios, incluyendo lo especificado en los Párrafos 2 a 8.
2. Sujeto a lo dispuesto en los párrafos 6 y 7, cada una de las Partes garantizará que a las personas de las otras Partes se les permita:
  - (a) comprar o arrendar y conectar equipo terminal u otro equipo que haga interfaz con la red pública de telecomunicaciones;
  - (b) interconectar circuitos privados, arrendados o propios, con las redes públicas de telecomunicaciones en territorio de esa Parte o a través de sus fronteras, incluido el acceso mediante marcación directa a y desde sus usuarios o clientes, o con circuitos arrendados o propios de otra persona, en términos y condiciones mutuamente aceptadas por dichas personas;
  - (c) realizar funciones de conmutación, señalización y procesamiento; y
  - (d) utilizar los protocolos de operación que ellos elijan.

3. Cada una de las Partes garantizará que:
  - (a) la fijación de precios para los servicios públicos de telecomunicaciones refleje los costos económicos directamente relacionados con la prestación de los servicios; y
  - (b) los circuitos privados arrendados estén disponibles sobre la base de una tarifa fija.

Ninguna disposición de este párrafo se interpretará en el sentido de impedir subsidios cruzados entre los servicios públicos de telecomunicaciones.

4. Cada una de las Partes garantizará que las personas de otra Parte puedan emplear las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones para transmitir la información en su territorio o a través de sus fronteras, incluso para las comunicaciones internas de las empresas, y para el acceso a la información contenida en bases de datos o almacenada en otra forma que sea legible por una máquina en territorio de cualquier Parte.
5. Además de lo dispuesto en el Artículo 2101, "Excepciones generales", ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a ninguna Parte que adopte o aplique cualquier medida necesaria para:
  - (a) asegurar la confidencialidad y la seguridad de los mensajes; o
  - (b) proteger la intimidad de los suscriptores de redes o de servicios públicos de telecomunicaciones.
6. Cada una de las Partes garantizará que no se impongan más condiciones al acceso a redes o servicios públicos de telecomunicaciones y a su uso, que las necesarias para:
  - (a) salvaguardar las responsabilidades de servicio público de los proveedores de redes o servicios públicos de telecomunicaciones, en particular su capacidad para poner sus redes o servicios a disposición del público en general; o
  - (b) proteger la integridad técnica de las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones.

7. Siempre que las condiciones para el acceso a redes o servicios públicos de telecomunicaciones y su uso cumplan los criterios establecidos en el párrafo 6, dichas condiciones podrán incluir:
  - (a) restricciones a la reventa o al uso compartido de tales servicios;
  - (b) requisitos para utilizar interfaces técnicas determinadas, inclusive protocolos de interfaz, para la interconexión con las redes o los servicios mencionados;
  - (c) restricciones en la interconexión de circuitos privados, arrendados o propios, con las redes o los servicios mencionados, o con circuitos arrendados o propios de otra persona, cuando los circuitos se utilicen para el suministro de redes o de servicios públicos de telecomunicaciones; y
  - (d) procedimientos para otorgar licencias, permisos, registros o notificaciones que, de adoptarse o mantenerse, sean transparentes y que el trámite de las solicitudes se resuelva de manera expedita.
8. Para propósitos de este artículo, trato "no discriminatorio" significa términos y condiciones no menos favorables que aquellos otorgados a cualquier otro cliente o usuario de redes o servicios públicos de telecomunicaciones similares en condiciones similares.

Respecto a los monopolios, en torno a las telecomunicaciones, el artículo 1305 dispone lo siguiente:

1. Cuando una Parte mantenga o designe un monopolio para proveer redes y servicios públicos de telecomunicaciones, y el monopolio compita, directamente o a través de una filial, en la prestación de servicios mejorados o de valor agregado u otros bienes o servicios vinculados con las telecomunicaciones, la Parte se asegurará de que el monopolio no utilice su posición monopólica para incurrir en prácticas contrarias a la competencia en esos mercados, ya sea de manera directa o a través de los tratos con sus filiales, de modo tal que afecte desventajosamente a una persona de otra

Parte. Dichas prácticas pueden incluir los subsidios cruzados, y la discriminación en el acceso a las redes y a los servicios públicos de telecomunicaciones.

2. Cada una de las Partes adoptará o mantendrá medidas eficaces para impedir la conducta contraria a la competencia a que se refiere el párrafo 1, tales como:

- (a) requisitos de contabilidad;
- (b) requisitos de separación estructural;
- (c) reglas para asegurar que el monopolio otorgue a sus competidores acceso a y uso de sus redes o sus servicios públicos de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que los que se conceda a sí mismo o a sus filiales; o
- (d) reglas para asegurar la divulgación oportuna de los cambios técnicos de las redes públicas de telecomunicaciones y sus interfaces

El artículo 1310, habla de las definiciones propias del Capítulo, pero para efectos de la presente investigación nos interesan los siguientes:

Redes o servicios públicos de telecomunicaciones: significa las redes públicas de telecomunicaciones o los servicios públicos de telecomunicaciones;

Red pública de telecomunicaciones: significa la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre puntos terminales definidos de la red;

Servicio público de telecomunicaciones: significa cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte obligue explícitamente o de hecho a que se ofrezca al público en general, incluidos el telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos, y que por lo general conlleva la transmisión en tiempo real de información suministrada por el usuario entre dos o más puntos, sin cambio "de punto a punto" en la forma ni en el contenido de la información del usuario;

Servicios mejorados o de valor agregado: significa los servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que:

- (a) actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario;
- (b) que proporcionan al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o
- (c) implican la interacción del usuario con información almacenada;

Telecomunicaciones: significa la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.<sup>219</sup>

Por último, la regulación de las telecomunicaciones tiene diversos aspectos tanto técnicos, económicos y en general relacionados con el uso de tecnologías, que necesariamente impactan en la sociedad y por ello es importante dar un vistazo a las consecuencias en los derechos humanos y los marcos legales que los garantizan.

En México, desde el punto de vista constitucional, es difícil encontrar explícitamente el concepto de “telecomunicaciones”, pues las reformas que actualizaron el orden supremo nacional tuvieron diversos contextos y motivos para su inclusión.

La propiedad de las telecomunicaciones, y en particular de los medios electrónicos de comunicación (como cuestión de “forma”) resulta del análisis sistemático de diversos preceptos constitucionales.

El contenido (fondo) lo encontramos en el artículo 6o. constitucional, al vincularlo con los instrumentos internacionales que amplían el concepto de “derecho a la información”.

---

<sup>219</sup> *Ibidem.*

A final de cuentas, encontramos que la asignación del espectro radioeléctrico, como bien de dominio público de la Nación, forma parte de una ampliación conceptual del “derecho a la comunicación”, que debe privilegiar la función social y permitir el acceso de diversos grupos sociales a las telecomunicaciones en general, con la finalidad de tener pluralidad en los medios electrónicos de comunicación.

Decidimos abordar con mayor peso el aspecto de los derechos humanos, pues el debate del uso de la tecnología (que no es nuevo) nos coloca en la paradoja de decidir si el acceso a las telecomunicaciones es realmente un derecho humano, y no una actividad económica en un mundo globalizado, que es acelerado por el consumo de tecnología. Sin duda pensamos que el aporte de las telecomunicaciones cambió la concepción de la sociedad y que ayudaron a los seres humanos a tener insumos para estar informado y comunicado. El problema estriba en que la concentración de la tecnología en actividades económicas, desprovistas de una función social, pone en desequilibrio a los derechos de muchos hombres y mujeres.

El Informe MacBride<sup>220</sup> señaló, en este sentido que:

La concentración de la tecnología de las comunicaciones en un número relativamente pequeño de países desarrollados y corporaciones transnacionales condujo a situaciones de monopolio virtual en este campo. Para contrarrestar estas tendencias se requieren medidas nacionales e internacionales...

La concentración de los medios electrónicos de comunicación, de las tecnologías, y en general de las telecomunicaciones, conduce a un estado de desequilibrio que en lo particular, atenta contra los derechos de información y comunicación de los hombres y mujeres. El control del poder fáctico de los medios electrónicos ante el panorama de la convergencia tecnológica y las medidas nacionales para contrarrestar sus efectos, reviste de importancia el caso decidido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad

---

<sup>220</sup> Cfr. MacBride, Sean *et al.*, *op. cit.*, p. 220.

26/2006 que es parte medular del análisis del Capítulo 3 que estudiamos a continuación.

### **CAPITULO 3. REFORMA Y SENTENCIA RELEVANTES EN LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES**

#### 3.1 Proceso Legislativo

##### 3.1.1 Cámara de origen

##### 3.1.2 Cámara revisora

#### 3.2 Proceso Jurisdiccional

##### 3.2.1 Preámbulo

##### 3.2.2 Antecedentes

##### 3.2.3 Demanda y rendición de informes

###### 3.2.3.1 Demanda

###### 3.2.3.2 Informes

##### 3.2.4 Actuaciones y documentos fundamentales

###### 3.2.4.1 Actuaciones

###### 3.2.4.2 Documentos

##### 3.2.5 Sentencia y voto particular

###### 3.2.5.1 Considerandos de la Sentencia

###### 3.2.5.2 Criterios de invalidez del artículo 28 de la LFRT

###### 3.2.5.3 Voto particular formulado por el ministro Genaro David Góngora Pimentel

##### 3.2.6 Implicaciones

### **CAPITULO 3.- REFORMA Y SENTENCIA RELEVANTES EN LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES**

La conformación del presente capítulo integra un breve análisis de la reforma a la LFRT y a la LFT publicada en el DOF el 11 de abril de 2006 y de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 publicada el 20 de agosto de 2007 en el DOF.

La intervención del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la regulación de las telecomunicaciones fue fundamental para definir criterios de interpretación de los principios constitucionales que rigen esta materia. La inconstitucionalidad parcial de las reformas resolvió no sólo un tema de interés económico y de política pública como el de las telecomunicaciones sino que puso de relevancia el principio de división de poderes que supone un Estado democrático.

La SCJN, en su fin de garantizar el respeto y la defensa de los principios constitucionales, resolvió la acción de inconstitucionalidad<sup>221</sup> 26/2006 que declaró la invalidez de varios de los artículos de la LFT y la LFRT.

Proponemos analizar, en primer lugar, la reforma relevante en nuestro tema de investigación para revisar, en segundo término, la sentencia que invalida parte de su contenido.

Los apartados los dividimos en el proceso legislativo (reformas) y el proceso jurisdiccional (acción de inconstitucionalidad 26/2006); nuestro análisis lo delimitamos al estudio de la prestación de servicios adicionales por los concesionarios de radiodifusión en el contexto de la convergencia tecnológica.

---

<sup>221</sup> Mecanismo de control abstracto de constitucionalidad contenido en el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.1 Proceso Legislativo

La revisión de la regulación de las telecomunicaciones en el Capítulo 2 nos proporcionó un amplio panorama del marco legal de este sector. Consideramos que la importancia de conocer el proceso deliberativo de las Cámaras de Diputados y Senadores es importante para entender el contexto e intención del legislador al crear las leyes.

En este sentido, la particularidad que reviste el tema de las telecomunicaciones, tema fundamental para el desarrollo del país, mostró un mayor interés por la sociedad que, en ejercicio de su derecho a saber, buscó comprender el proceso legislativo que dio origen a un polémico<sup>222</sup> Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la LFT y de la LFRT.

Las reformas tuvieron como contexto un panorama de nuevas tecnologías que hacían más eficiente el uso del espectro radioeléctrico, detonado por la digitalización de las señales, que podía posibilitar un mayor número de servicios (por ejemplo, Internet y telefonía) en una misma banda de frecuencia concesionada para un uso determinado (por ejemplo, la radio y televisión abierta). Es decir, la convergencia tecnológica<sup>223</sup> daba la posibilidad de ofrecer más servicios para todos los involucrados en las telecomunicaciones pero parecía que estos beneficios sólo los aprovecharían los concesionarios de radiodifusión al reformarse algunos artículos de las leyes de la materia.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> Conocido coloquialmente como la “*Ley Televisa*”

<sup>223</sup> Véase 1.4, *infra*.

<sup>224</sup> En particular las adiciones y reformas que, en nuestra opinión, intentaron establecer la convergencia tecnológica para permitir la prestación de servicios adicionales que favorecieran a los radiodifusores son:

De la LFT:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...XV. Servicio de radiodifusión: servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y XI. Servicio de radio y televisión: el servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de radiodifusión.

De la LFRT:

Artículo 28. Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la

En nuestra opinión, la convergencia tecnológica, que permitía a los radiodifusores prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, fue uno de los principales contenidos de las reformas, pues ante un panorama de nuevos negocios para las empresas de radiodifusión resultaba importante tener una serie de mecanismos para que los grandes<sup>225</sup> concesionarios de radiodifusión tuvieran un espacio en los nuevos nichos de mercado de las telecomunicaciones.

La convergencia abre un amplio espectro de posibilidades desde la óptica del mercado o de los derechos fundamentales. En otras palabras, puede fomentar la concentración de los medios electrónicos o bien la pluralidad de los mismos.

Bajo esta perspectiva, pareciera ser que el espíritu de las reformas fue meramente económico cuando se verifica<sup>226</sup> que éstas fueron a favor del concesionario de radiodifusión para que accediera a la estructura de nuevos mercados. Por lo tanto, el interés particular de las televisoras en el mercado de las telecomunicaciones –cada vez más segmentado– fue el gancho para inducir una reforma que les posibilitara la oferta de otros negocios.

De acuerdo con Rudolf Huber<sup>227</sup> las empresas mediáticas privadas persiguen intereses meramente económicos, razonables desde su punto de vista empresarial. Sin embargo, la creación de conglomerados empresariales dominantes o monopolios en el mercado mediático interfiere no solamente en la sana competencia en el sector al ocasionar un descenso real de la oferta para el usuario, sino, también tiene

---

Secretaría... (Este último declarado inválido por la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006)

<sup>225</sup> Por las cuantiosas inversiones para crear infraestructura. Esto da como resultado una *barrera de entrada* en la industria de las telecomunicaciones. Véase en Mariscal, Judith y otro, “Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México”, pp. 13-16, en [www.telecomcide.org/](http://www.telecomcide.org/), 10 de septiembre de 2009.

<sup>226</sup> Con la declaración de invalidez del artículo 28 de la LFRT.

<sup>227</sup> *Cfr.* Huber Rudolf, “El equilibrio entre el libertinaje y el intervencionismo del Estado en el mercado mediático”, en Villanueva Ernesto *et al.* (coord.), Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?, serie estudios jurídicos número 110, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007, p. 7.

consecuencias negativas para la libertad de información, dado que la baja de pluralidad entre los medios de comunicación conlleva una disminución de fuentes de información y de opiniones, un requisito esencial para la participación libre de una ciudadanía informada y crítica.<sup>228</sup>

Coincidimos en que la concentración de los medios electrónicos no sólo violenta principios económicos como la libre competencia sino incluso, derechos fundamentales particularmente el derecho a la información en su manifestación de difusión de ideas y opiniones contrapuestas a través de la pluralidad de los medios electrónicos de comunicación. Estos principios son el eje del estudio de las reformas y la acción de inconstitucionalidad, pues nuestra crítica se basa en el respeto a los derechos fundamentales.

A continuación proporcionamos el contexto de la aprobación de las reformas mencionadas.

### **3.1.1 Cámara de origen**

El proceso legislativo<sup>229</sup> de las reformas contó con la iniciativa del Diputado Miguel Lucero Palma del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en sesión celebrada el 22 de noviembre de 2005, presentó la Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la LFT y de la LFRT.

Con esta misma fecha, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa en comento a las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Radio, Televisión y Cinematografía, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

---

<sup>228</sup> *Ídem*

<sup>229</sup> *Cfr.* Mena Ortiz, José Jorge, "Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión. Proceso Legislativo", en González Luna Bueno, Federico *et al.* (comp.), op cit., pp. 442-443.

Después de realizar un análisis de la iniciativa, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, en reunión de trabajo celebrada el 29 de noviembre de 2005, aprobaron por unanimidad la propuesta de dictamen del proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFT y de la LFRT, el cual únicamente incorporó modificaciones relativas a la parte electoral, a efecto de transparentar la contratación en medios electrónicos durante precampañas y campañas.

Dicho proyecto se discutió en el Pleno de la Cámara de Diputados, el 1 de diciembre de 2005. Al respecto, cabe señalar que los diputados Pablo Gómez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario del PRD; Emilio Chuayffet Chemor, coordinador del grupo parlamentario del PRI; Jorge González Morfín, coordinador del grupo parlamentario del PAN; Jorge Kawhagi Macari, coordinador del grupo parlamentario del PVEM, y Jesús Martínez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario de Convergencia, presentaron una solicitud por escrito, por virtud de la cual solicitaron que el dictamen se turnara lo antes posible y se le dispensara la segunda lectura, mismo que fue aprobado en votación económica, por lo que el presidente diputado Heliodoro Carlos Díaz Escárraga dispensó la segunda lectura.

El proyecto fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 1o. de diciembre de 2005, con 327 votos a favor, del mismo número de diputados asistentes, de la siguiente manera: PRI, 161; PAN, 95; PRD, 51; PVEM, 12; PT, 2; Convergencia, 4; Independientes, 2.<sup>230</sup>

Sin importar el debate sobre la reforma de los medios electrónicos<sup>231</sup>, la Cámara de origen sorprendió con la aprobación *fast track* del tema. En el corto

---

<sup>230</sup> *Ídem.*

<sup>231</sup> Generado desde la *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos*, impulsada por la Secretaría de Gobernación a partir de marzo de 2001 para una reforma democrática del marco legal de los medios electrónicos. Véase en Alva de la Selva, Alma Rosa, "Del recorrido hacia una reforma democrática de los medios: las aportaciones de la "Iniciativa Ciudadana", en Vega Montiel, Aimée *et al.* (coord.), Las claves necesarias de una comunicación para la democracia, AMIC-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2008, pp. 15-33.

tiempo de ocho días se dictaminó la iniciativa y fue votada por unanimidad de los 327 legisladores que estaban presentes en la Cámara de Diputados (cámara de origen) con la dispensa de la segunda lectura que fue solicitada por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios. De esta manera el proceso de deliberación resultó en una nula reflexión e intercambio de ideas de los diputados, que en poco más de diez minutos aprobaron las reformas, que como mencionamos tenían un especial contenido en materia de convergencia tecnológica para que los concesionarios de radiodifusión estuvieran en condiciones de prestar servicios adicionales.

La coyuntura pre-electoral<sup>232</sup> hace suponer que la actuación de los diputados, ante este panorama, ofuscara su razón para aprobar las reformas sin discusión, sobretudo en tiempos en donde se dio la polarización entre los partidos políticos contendientes a la presidencia de la República.

Como lo señalamos antes, el contexto mediático del país era uno que esperaba incrementar los negocios de telecomunicaciones para ampliar nuevos servicios, como el *triple* o *cuádruple play*,<sup>233</sup> a través del espectro radioeléctrico concesionado para un uso determinado de radiodifusión.

En estas condiciones, el escenario resultaba atractivo para los concesionarios de televisión que, como grandes conglomerados de medios de comunicación masiva, tenían una “pantalla” a cambio por ofrecer.<sup>234</sup> A partir de ese momento, el proceso legislativo tuvo un especial seguimiento por instituciones<sup>235</sup> y miembros de la

---

<sup>232</sup> El 2 de julio de 2006 se celebraron elecciones generales para Presidente de la República y renovación del Congreso.

<sup>233</sup> El *triple play* es la prestación de servicios de voz, video y datos; el *cuádruple play*, de voz, video, datos y movilidad.

<sup>234</sup> Es aquí donde las ideas del politólogo italiano, Giovanni Sartori tienen vigencia, pues al hablar de la *videopolítica* y *videodemocracia* refiere que influye igualmente en la elección de cualquiera y de todos los funcionarios que ocupan cargos de elección. Además la videopolítica influye profundamente en las elecciones, es decir, en las elecciones que toman los políticos. La videopolítica cambia al ciudadano, porque el ciudadano que ve la política en imágenes (videociudadano) en un protagonista totalmente nuevo dentro o fuera del proceso político. Véase en Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 165.

<sup>235</sup> El 8 de diciembre de 2005 la Comisión Federal de Competencia hizo del conocimiento del Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, mediante el

sociedad civil que exigieron ser escuchados en audiencias públicas para dar a conocer su punto de vista y exigir que se deliberara en la revisión de la minuta proveniente de la Cámara de Diputados.

### **3.1.2 Cámara revisora**

La Cámara de Senadores (cámara revisora) continuó con el proceso legislativo.<sup>236</sup> El 8 de diciembre de 2005 recibió la minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la LFT y de la LFRT, de la Cámara de Diputados.

En esa misma fecha, la mesa directiva de la Cámara de Senadores turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos, Primera.

La Comisión de Comunicaciones y Transportes convocó formalmente a cinco reuniones de trabajo con la finalidad de recibir en audiencia pública a:

- Todos los interesados que lo solicitaron.
- Todos los interesados que fueron propuestos por senadores integrantes de la Comisión.
- Especialistas y representantes del sector que participaron activamente durante los procesos de análisis en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión.

En la totalidad de las reuniones intervinieron 53 ponentes, representando, entre otros, a TV UNAM; a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C. (RCD); a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y

---

oficio PRES-10-096-2005-148, que la minuta no asegura la eficacia en la prestación de los servicios, ni evita fenómenos de concentración en la asignación del espectro, lo que es contrario al interés público, en términos del artículo 28 constitucional.

<sup>236</sup> Cfr. Mena Ortiz, José Jorge, *op. cit.*, pp. 443-444.

Televisión (CIRT); a la Universidad Iberoamericana (UIA); al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; al Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, A.C. (IDET); al Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); a Radiodifusores Independientes Organizados, A.C.; a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; a la Asociación Nacional para la Reforma del Estado (ANRE); al Banco de México; a la Comisión Federal de Competencia, y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; así como a diversas asociaciones privadas relacionadas con la consultoría en materia de telecomunicaciones.<sup>237</sup>

Las audiencias públicas trataron de subsanar la terrible omisión de la Cámara de Diputados, pues ante un tema tan importante como la reforma de los marcos legales de la radiodifusión y las telecomunicaciones, convocando a los diversos sectores para que dieran sus opiniones y pudieran ser tomadas en cuenta por el Senado de la República.

Estas audiencias fueron útiles para subrayar las posiciones que había, para evidenciar la ausencia de argumentos de quienes defendían las reformas y establecer una posición testimonial que en ese momento tuvo efectos en el ámbito de la opinión pública.

Este proceso legislativo<sup>238</sup> *sui generis*, además de las cinco audiencias públicas convocadas por la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, la Comisión celebró durante 2006 otras cinco reuniones de trabajo de las cuales participaron tanto legisladores como los diversos interesados en el tema.

En estas reuniones de trabajo, se discutieron diversos temas sobre el contenido de la minuta, los más relevantes fueron:

---

<sup>237</sup> *Ídem*.

<sup>238</sup> *Ibidem*, pp. 446-447.

- La creación del órgano regulador en el texto de una ley y su autonomía plena.
- Transparencia en los actos del órgano regulador.
- Función social de la radio y la televisión.
- Procedimiento para el nombramiento de los comisionados.
- Método de asignación de permisos y otorgamiento de concesiones, convergencia tecnológica y contenidos.
- Eliminación de la denominada “doble ventanilla”<sup>239</sup>

Como mencionamos, los temas que trataron las reformas fueron diversos debido a que la parte sustancial de la adecuación normativa no se tocó en el caso de la LFRT; el caso de la LFT fue distinto, pues era la primera reforma de este ordenamiento legal.

El tema de la convergencia tecnológica, como ya lo apuntamos, es una característica de este proceso legislativo que toca necesariamente a los dos marcos legislativos: radiodifusión y telecomunicaciones.

A diferencia de la discusión en la Cámara de origen, el Senado de la República celebró una sesión maratónica el 30 de marzo de 2006. Como lo indica Jorge Mena,<sup>240</sup> en esta fecha se presentó en el Pleno de la Cámara Alta el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contenía proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFT y de la LFRT.

En primera instancia intervino el Senador Felipe de Jesús Vicencio Álvarez (PAN), quien presentó moción suspensiva, en la que solicitaba, suspender la

---

<sup>239</sup> *Ídem.*

<sup>240</sup> *Ibidem*, pp. 447-448.

discusión del dictamen, a fin de corregirlo, así como para reponer el procedimiento y evitar vicios formales que podrían invadirlo.

Esta moción fue rechazada para su discusión por 77 votos en contra y 44 a favor, en virtud de que la moción se encontraba completamente infundada por dos razones, la primera, la minuta ya había sido aprobada por las Comisiones Unidas y había sido revisada por los grupos parlamentarios, y en segunda instancia, ésta se revisó con la participación de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y con las constancias del Pleno y se determinó que no existían elementos para solicitar la reposición del procedimiento.

Posteriormente, se continuó con la discusión del dictamen, en el cual participaron legisladores de todos los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Senadores. Luego de un amplio debate del dictamen fue aprobado en lo general y los artículos no reservados por 81 votos; 40 en contra; 4 abstenciones. Posteriormente el dictamen fue aprobado en lo particular por: 78 votos a favor; 37 en contra, y 1 abstención.

Con ello, se declaró aprobado en lo general y en lo particular el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFT y de la LFRT. De esta manera, se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el DOF, la cual se llevó a cabo el 11 de abril de 2006.<sup>241</sup>

### **3.2 Proceso Jurisdiccional**

En este apartado explicamos *grosso modo* la acción de inconstitucionalidad 26/2006, delimitando su estudio a la invalidez del artículo 28 de la LFRT. Por tal motivo, dividimos la exposición en cinco partes: en primer lugar, un preámbulo en el que se dio el contexto del proceso constitucional; en segundo lugar, los antecedentes; en tercer lugar, el contenido de la demanda de los promoventes y de la rendición del

---

<sup>241</sup> *Ídem.*

informe por los Poderes involucrados; en cuarto lugar, las actuaciones y documentos fundamentales; finalmente, la parte considerativa de la sentencia.

### 3.2.1 Preámbulo

Las expectativas ciudadanas, la cobertura mediática y los intereses en juego, tanto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo como de las empresas de radiodifusión, dieron a la acción de inconstitucionalidad una dimensión histórica tal que su resolución se percibió como el parteaguas que marcó las características futuras del papel de la SCJN en su función de determinar los límites constitucionales a los poderes públicos y privados.

La actividad judicial, en un sistema de pesos y contrapesos, tiene importancia vital en un Estado democrático.<sup>242</sup> La SCJN erigida como un Tribunal Constitucional, es un pilar no sólo en el control institucional sino además en la construcción de una legitimación ante la sociedad.

En la búsqueda de esta legitimación, el ministro presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia dejó clara su postura hacia el nuevo papel de la Corte en su discurso de protesta<sup>243</sup> al mencionar que la SCJN tenía una misión muy importante en la definición de derechos fundamentales, en la generación de criterios jurisprudenciales, en la consolidación del estado de derecho, en la gestación de la cultura de la legalidad y el desarrollo de la dogmática constitucional. En su discurso inaugural el ministro presidente mencionó:

Este año que comienza, habremos de resolver temas importantes que han sido sometidos a nuestra potestad... De entre ellos destaco los siguientes: La definición de la jerarquía normativa de los tratados internacionales celebrados por nuestro país; el estudio de la posible discriminación establecida en las normas que rigen el fuero marcial en relación con los militares que padecen enfermedades como el cáncer o el sida; la

---

<sup>242</sup> Fue la primera vez que el Senado de la República, reuniendo el requisito de la tercera parte de promoventes, ejerció la acción de inconstitucionalidad desde su creación en 1994.

<sup>243</sup> En sesión pública solemne, celebrada el 2 de enero de 2007.

resolución sobre casos de interés político y social, como la investigación relacionada con el gobernador del Estado de Puebla; **las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con las reformas a la LFT y a la LFRT...**<sup>244</sup>

El protagonismo asumido por la Corte, como guardián de la Constitución, es como señala Christian Courtis, en cuanto a las justificaciones que forman parte del entramado de tópicos y construcciones conceptuales empleados habitualmente por los jueces para fundamentar un mayor protagonismo en la adopción de medidas que, modificando criterios por otros poderes o por sus propios precedentes, tienen importante influencia sobre la configuración del derecho vigente y sobre la determinación de numerosos aspectos de la vida social.<sup>245</sup>

Este caso recuerda, guardando las diferencias, el resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en *Marbury vs Madison*, el cual resultó ser un paradigma sobre el papel de los tribunales como guardianes de la Constitución. De esta manera, es clave la argumentación y mensajes de la SCJN respecto de la función que tiene la Constitución como la institución rectora de los principios y objetivos de las políticas públicas para el desarrollo de la Nación, en este caso, en el sector de las telecomunicaciones.

### 3.2.2 Antecedentes<sup>246</sup>

Un grupo de 47 senadores<sup>247</sup> de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión promovieron ante la SCJN, en fecha 4 de mayo de 2006, una acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez del “Decreto por el que se reforman,

---

<sup>244</sup> Cfr. Versión estenográfica de la sesión del 2 de enero de 2007, p. 12, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), 5 de septiembre de 2009. El énfasis es nuestro.

<sup>245</sup> Cfr. Courtis, Christian, “Reyes desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales”, en Carbonell, Miguel *et al.* (comp.), *Jueces y derecho*, Porrúa-UNAM, México 2004, p. 410.

<sup>246</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Invalidez de las reformas a las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 41 México, 2009, pp. 37-39.

<sup>247</sup> 15 del PAN, 16 del PRI, 15 del PRD y 1 de Convergencia.

adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFT y de la LFRT” publicado en el DOF el 11 de abril de 2006.

El Ministro Presidente de la Suprema Corte ordenó el 8 de mayo de 2006, formar y registrar el expediente relativo con el número 26/2006 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que llevara a cabo el procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo; por ausencia de este último, el Ministro Presidente ordenó remitir el expediente al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, hasta en tanto el Ministro designado se reincorporara a sus actividades.

En la misma fecha el Ministro instructor suplente admitió la demanda y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que se pronunciara al respecto.

El 30 de mayo de 2006, el Ministro Presidente ordenó remitir el expediente al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien se reincorporó a sus actividades, para que continuara con la tramitación del asunto. Al día siguiente, este último tuvo por rendidos los informes de los presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del secretario de Gobernación en representación del Poder Ejecutivo Federal; puso los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos, los cuales fueron recibidos el 9 de junio de 2006, fecha en la que también llegó la opinión del procurador general de la República.

El Tribunal en Pleno de la SCJN se declaró competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con la normativa aplicable, en virtud de que planteaba la posible contradicción de diversas disposiciones de la LFT, y de la LFRT con la Constitución General de la República. Reconoció también que la demanda se presentó oportunamente, ya que el Decreto impugnado fue publicado en

el DOF el 11 de abril de 2006 y ésta fue presentada el 4 de mayo siguiente, por tanto, no transcurrieron los 30 días naturales para que venciera el plazo establecido para su interposición.

Aceptó también la legitimación de los promoventes, quienes cumplían con los requisitos constitucionales y legales previstos para ello al momento de presentar la demanda, ya que los 47 firmantes eran senadores de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión y representaban más del 33% de un total de 128 que conformaban dicho órgano legislativo, y en ella denunciaban la inconstitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en dos leyes federales en sentido formal y material.<sup>248</sup>

### 3.2.3 Demanda y rendición de informes.

En este apartado presentamos una breve explicación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad en sus escritos iniciales.

Los senadores promoventes de la LIX Legislatura, en términos del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, nombraron como representantes comunes a los senadores Manuel Bartlett Díaz y Javier Corral Jurado, quienes acreditaron como delegados a los abogados José Luis Zambrano Porras, Alejandro Madrazo Lajous<sup>249</sup> y Mariana Benitez Tiburcio.

De acuerdo a la ley reglamentaria, la demanda contiene la norma general cuya invalidez se reclame (la LFRT y LFT), los preceptos constitucionales que se estimen violados (principalmente derivados de las garantías individuales)<sup>250</sup> y los conceptos

---

<sup>248</sup> *Ídem.*

<sup>249</sup> Existe una publicación de los abogados, véase en Zambrano Porras, José Luis y Madrazo Lajous Alejandro, "La Ley Televisa ante la Suprema Corte", en *Revista Isonomía*, número 26, abril de 2007, pp. 71-100.

<sup>250</sup> La argumentación constitucional se fundó en las garantías individuales. Los artículos constitucionales que no entran en el capítulo de las garantías individuales de la Constitución fueron el 41, 49, 70, 72, 80, 81, 83, 89, 90, 133 y 134. Además se analizaron instrumentos internacionales. La pregunta es si sólo los derechos consagrados en el capítulo de garantías individuales son los derechos fundamentales, o si existe otro elenco de derechos fuera de este capítulo o incluso no reconocidos en la Constitución. Véase en Apreza Salgado, Socorro *et al.*, "Algunos alcances sobre la

de invalidez (la argumentación lógico-jurídica que estima la inconstitucionalidad de las normas generales). En la demanda inicial se plantean veintiún violaciones a la Constitución.<sup>251</sup>

Los informes contienen razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la norma constitucional. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rinden su informe por separado. El Poder Ejecutivo rindió su informe por conducto de del Secretario de Gobernación.

### **3.2.3.1 Demanda<sup>252</sup>**

De los veintiún conceptos de invalidez, destacamos solamente aquellos que fueron esencialmente fundados para declarar la invalidez del artículo 28 de la LFRT.

#### **a) En el séptimo concepto de invalidez:**

Plantea que se generan problemas de discriminación entre prestadores de servicios al regularse de manera diversa, considerando que la LFT y la LFRT se basan en distintos modelos de desarrollo según los cuales el Estado ejerció su rectoría sobre el espectro radioeléctrico de manera diferente.

El trato preferencial y discriminatorio así descrito representa para los concesionarios en materia de radiodifusión una ventaja competitiva de entrada al mercado de las telecomunicaciones en perjuicio de los particulares y de los propios concesionarios en esta materia, impidiendo la concurrencia y libre competencia, fomentándose la concentración en los servicios de telecomunicaciones.

---

eficacia de los derechos fundamentales en México” en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo LVII, volumen II, número 248, julio-diciembre, 2007, México, pp. 157-186.

<sup>251</sup> Véase el cuadro correlacionado de los conceptos de invalidez.

<sup>252</sup> Fojas 1-151, tomo I del expediente de la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

Excluye a los permisionarios de radiodifusión de la posibilidad de que presten servicios de telecomunicaciones.

**b) En el décimo segundo concepto de invalidez se argumenta:**

Se está privando al Estado de la rectoría para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico a corto, mediano y largo plazo, al permitirse que, a pesar de constituir un bien del dominio público escaso, su uso sea determinado mediante las peticiones formuladas por los concesionarios.

**c) En el décimo quinto concepto de invalidez se alega:**

La radiodifusión debe entenderse como un componente fundamental de la sociedad de la información, en este contexto, la optimización del uso del espectro radioeléctrico puede y debe abrir opciones democratizadoras debido al uso de nuevas tecnologías (digitalización). Este proceso no debe entenderse como un mero proceso tecnológico, sino que debe implicar el establecimiento de políticas sobre aspectos fundamentales de esta nueva sociedad de la información, tales como la recuperación y repartición del espectro radioeléctrico, la reglamentación de nuevos servicios de telecomunicaciones y una política de servicios masivos de educación, cultura e información que fortalezcan el desarrollo de las capacidades de la población marginada y más excluida del desarrollo.

**d) En el vigésimo concepto de invalidez se argumenta:**

El espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la Nación y las bandas de frecuencia son una porción de éste. Es así que el uso, aprovechamiento y explotación de éstas mediante una concesión, supone el derecho, para el Estado, de recibir una contraprestación económica.

Constituye una práctica reconocida internacionalmente que los concesionarios que son autorizados para prestar servicios auxiliares (*ancillary services*), deben pagar un porcentaje de los ingresos que recibe por la prestación de éstos.

### **3.2.3.2 Informes.**

Los informes fueron rendidos por los representantes legales de las Cámaras de Diputados y Senadores y del Poder Ejecutivo Federal, como se muestra a continuación.

#### **a) Informe rendido por la Cámara de Diputados.<sup>253</sup>**

Fue presentado por el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, Álvaro Elías Loredo, quien señaló que resultaba infundada la pretensión de los promoventes en el sentido de que se declare la invalidez constitucional de las normas, razones y fundamentos jurídicos que sostiene la validez constitucional de las normas generales impugnadas.

#### **b) Informe rendido por la Cámara de Senadores.<sup>254</sup>**

Fue presentado por el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, Enrique Jackson Ramírez, quien manifiesta que el informe sostiene la validez de la norma general impugnada por Senadores de diversos Grupos Parlamentarios integrantes de la LIX Legislatura.

#### **c) Informe rendido por el Poder Ejecutivo Federal.<sup>255</sup>**

---

<sup>253</sup> Fojas 472-633.

<sup>254</sup> Fojas 637-789.

<sup>255</sup> Fojas 796-901

Fue rendido por el Secretario de Gobernación, Carlos María Abascal Carranza, en representación del Presidente de la República Vicente Fox Quesada. Solicita declarar la validez constitucional de la norma general impugnada.

Consideramos importante, analizar en el informe rendido por el Poder Ejecutivo, los argumentos jurídicos que vertieron para sostener la constitucionalidad del artículo 28 de la LFRT:

...no existe trato discriminatorio alguno frente a particulares como lo alega la actora, ya que la autorización referida es para concesionarios que ya participaron en una licitación en términos de la propia ley, a quienes se les autoriza la prestación de servicios adicionales a través de la propia banda de frecuencia concesionada: es decir, cuando ya se satisficieron los requisitos legales para ser concesionario, a diferencia de cualquier particular.<sup>256</sup>

Por otra parte, el discurso argumentativo continúa con consideraciones que respaldan la constitucionalidad de la norma impugnada relativa a la prestación de servicios adicionales por los concesionarios de radiodifusión:

... la norma legal que prevé la posibilidad de otorgar a un concesionario la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones en la banda de frecuencia materia de su concesión, no implica en forma alguna la constitución de un monopolio o el establecimiento de una práctica monopólica, que en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional, exige determinados requisitos objetivos para su determinación, como es el caso, por ejemplo, de existencia de poder sustancial en el mercado relevante.<sup>257</sup>

Finalmente, en la contestación a los conceptos de invalidez relativos al artículo 28 de la LFRT el representante del Ejecutivo señaló que el norma no constituye una ventaja exclusiva a favor de persona alguna.

---

<sup>256</sup> Foja 844.

<sup>257</sup> Foja 845.

### **3.2.4 Actuaciones y documentos fundamentales**

La intención de exponer las diferentes etapas del proceso constitucional es dar un seguimiento a las actuaciones que fundaron la invalidez de parte de la reforma, en especial del artículo 28 de la LFRT. Con ello, estamos seguros que, más allá de los argumentos constitucionales, existió una lógica procedimental que con base en pruebas declaró fundada parcialmente la pretensión de los promoventes.

#### **3.2.4.1 Actuaciones**

Dentro de las actuaciones, previamente al inicio de las sesiones públicas del Pleno de la SCJN, los ministros dieron espacio para escuchar a las partes interesadas en defender, por un lado, la constitucionalidad de las reformas y, por el otro, los que defendían la inconstitucionalidad.

Posteriormente, los ministros recibieron a los expertos en telecomunicaciones propuestos por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

##### **a) Audiencia conjunta a las partes interesadas.<sup>258</sup>**

El 14 de mayo los ministros recibieron una audiencia conjunta a las partes interesadas en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Hicieron uso de la palabra: el Instituto de Derecho de las Telecomunicaciones; el Consejo Directivo y el Consejo Consultivo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión; la Asociación Mexicana de Ingenieros y Técnicos en Radio y Difusión; la Dirección General de Información a la Presidencia del Grupo Televisa; la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR); el Comité de Sistemas de Televisión Avanzada (ATSC); el Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas; el Grupo Radiorama y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN). La reunión tuvo lugar en el Salón de Sesiones de la Segunda Sala.

---

<sup>258</sup> Informe Anual de Labores 2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 296 y 297.

El día 15 de mayo, el Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en compañía de los ministros que integrantes del Pleno, recibieron en una segunda audiencia conjunta a las partes interesadas en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Hicieron uso de la palabra: diversos promoventes de la acción de inconstitucionalidad; la Comisión Federal de Competencia; la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C.; el Centro Nacional de Comunicación, A.C.; la Asociación de Radios Comunitarias; integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores; la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) y la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación. La reunión se efectuó en el Salón de Plenos de la sede alterna del Máximo Tribunal.<sup>259</sup>

En el caso de quienes defienden las reformas, hay que distinguir los abogados de la industria de la televisión.

Los abogados de la Industria, especialmente quienes hablaron en nombre de Televisa y TV Azteca, se centraron en la defensa del contenido del artículo 28 de la LFRT; este era el asunto estratégico que le da sentido a la digitalización para expandirse en un futuro al mercado de las telecomunicaciones, cuando la tecnología lo permita, mediante la convergencia de redes.

La industria hizo énfasis en los costos de la no incorporación al proceso de digitalización, cuestión sobre la cual buscaron hacer notar que el Estado debe invertir y no únicamente los empresarios.

#### **b) Comparecencia de expertos en telecomunicaciones.**

El 21, 22 y 24 de mayo en el Pleno de la SCJN inició la discusión abierta con la exposición de expertos de la UNAM e IPN.

---

<sup>259</sup> *Ídem.*

Un aspecto técnico que resultó interesante aclarar con los especialistas técnicos del IPN y de la UNAM, era la posición de la industria que sostenía que con la digitalización no se liberará espacio radioeléctrico. El efecto práctico de esto era si una vez que se concluya con la transición a la televisión digital, se tiene o no que reincorporar el espacio radioeléctrico al Estado para su dominio y explotación.

Las partes involucradas y líderes de opinión coincidieron en destacar lo positivo del proceso de la Corte al decidir tomar en cuenta puntos de vista de las partes involucradas y conocer las opiniones de expertos de la UNAM e IPN.

### 3.2.4.2 Documentos

#### a) Dictamen técnico 1.-105 elaborado por la SCT<sup>260</sup>

El 4 de abril de 2006, la SCT dirigió un oficio a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para exponer sus comentarios de las reformas a la LFRT y LFT mediante un dictamen técnico, Consideramos que este documento fue de gran relevancia para fundar la invalidez toda vez que fue la opinión técnica de la Secretaría del ramo.

A continuación transcribimos la parte esencial del dictamen técnico en relación con el artículo 28 de la LFRT:

Si bien los antecedentes y la parte considerativa de la iniciativa hacen referencia a la política de televisión digital, **valdría la pena que los derechos y obligaciones derivados de dicha política quedaran claramente establecidos en la iniciativa a efecto de no dejar lugar a dudas sobre su interpretación.**

**Esto se señala ya que el presente artículo deroga parte de la Política de Televisión Digital publicada en el DOF el 2 de julio de 2004, así como el último párrafo de la condición III de los títulos de concesión de radio en el país.** Lo anterior debido a lo siguiente:

---

<sup>260</sup> Fojas 300-326, tomo II.

En la Política el presupuesto para prestar servicios de telecomunicaciones en las bandas atribuidas a radiodifusión es que primero se garantice que se dará en condiciones de alta definición, ahora eso no es necesario, es decir, **incluso se podría llegar al extremo de prestar sólo servicios de telecomunicaciones.**

Si bien a lo largo del texto del presente artículo se habla de servicios adicionales al de radiodifusión, es claro que al sustituir el título y no otorgar otro complementario, se podría inclusive dejar de prestar el servicio de televisión.

Las bandas atribuidas al servicio de radiodifusión, por el sólo hecho de que la Secretaría hubiera sustituido el título a un concesionario, se convierte automáticamente en bandas administradas para servicios de telecomunicaciones (ver fracción I).

La política de televisión digital está planteada para que concesionarios y permisionarios participen de ella, con este artículo sólo los concesionarios pueden prestar servicios de telecomunicaciones.

**Si bien es deseable que se presten servicios de telecomunicaciones, en todo momento debe de prestarse el servicio de televisión digital. Como está planteado existen inclusive dos formas extremas de verlo:** (i) por un lado cabe la posibilidad de que el espectro nunca se restituya al Estado ya que el particular podrá argumentar que a él le aplica la LFT y que en consecuencia no le retiren el canal adicional; y (ii) Que el espectro espejo que aún no se ha otorgado, no se puede otorgar en los términos planteados en la política y en los títulos de concesión o permisos, ya que la forma planteada en dichos documentos se opone a la LFT, y por lo tanto debiera ser licitado y no asignado (ver fracción II).

#### **b) Amicus Curiae<sup>261</sup>**

El 22 de agosto de 2006, las ciudadanas Salma Jalife Villalón, Clara Luz Álvarez González de Castillay Beatriz Adriana Camarena Osorno presentaron un documento denominado *Amicus Curiae* (amigo de la corte) que contenía las opiniones técnicas que manifestaron en su calidad de ex comisionadas.

---

<sup>261</sup> Fojas 374-436, tomo II.

El documento tuvo como título “La pérdida de la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico, así como las prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas que promueve el Decreto en contravención a los principios que protege la Constitución Política Mexicana”; y se solicita que el Decreto debe declararse inconstitucional y por lo tanto inválido, a efectos de que el Congreso de la Unión tenga una segunda oportunidad de emitir legislación en materia de comunicaciones convergentes que permita al país desarrollarse plenamente y con apego a la CPEUM.

El 25 de octubre de 2006 fue presentado otro documento de *Amicus Curiae*<sup>262</sup> por el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México a través de Alberto Benítez Tiburcio, José Roldán Xopa y Marta Villarreal Ruvalcaba. El documento se centró en los efectos de las reformas a la LFRT y LFT en la radiodifusión comunitaria.

### **3.2.5 Sentencia y voto particular.**

Después de presentados los informes, el ministro instructor dio vista a las partes a fin de que formularan sus alegatos. Hasta ese momento, las partes aportaron todo lo necesario para que los ministros debatieran el sentido del proyecto que se distribuyó con antelación, a fin de estar preparados para su discusión al iniciar las sesiones ordinarias en las que el Pleno decidió la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

Un punto muy importante que destacamos es que al dictar sentencia, la SCJN debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda. Asimismo la SCJN puede fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

---

<sup>262</sup> Fojas 19-51, tomo III.

Lo anterior resulta una verdadero control de constitucionalidad que faculta a la Corte a entrar al estudio de la sentencia sin formalismos y a favor del orden constitucional. En la especie, la Corte aplicó la suplencia de los conceptos de invalidez en el considerando décimo quinto.

### **3.2.5.1 Considerandos de la Sentencia**

Los considerandos que se presentan a continuación son los que resultaron fundados para declarar la invalidez del artículo 28 de la LFRT.

#### **a) Décimo Cuarto. Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espectro radioeléctrico)**

Se estima que, específicamente, la prestación de servicios de radiodifusión se halla sujeta a dos vertientes, a saber:

- a) Función social de la radiodifusión, que ejercen una influencia decisiva en todos los aspectos de la vida del país.
- b) Deberá procurarse que el acceso a la adquisición, operación y administración de los servicios de radiodifusión, mediante concesiones o permisos, se otorgue de manera transitoria y pluralmente a fin de evitar la concentración de este servicio de interés público, en grupos de poder.  
Es decir, el Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, deberá evitar el acaparamiento de los medios masivos de comunicación, lo que resulta de vital relevancia si se considera la función social que la radio y la televisión llevan a cabo y su poder de influencia sobre la población

#### **c) Décimo Quinto. Inconstitucionalidad de la autorización a los concesionarios de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones**

El incremento en la diversidad de servicios que habrá de materializarse una vez que las emisoras de radio y televisión de señal abierta concreten el proceso de convergencia tecnológica, mediante la digitalización de sus respectivas señales, exige el establecimiento de reglas uniformes en la prestación de los servicios adicionales o asociados que las emisoras estarán en posibilidad de prestar.

La convergencia tecnológica lleva a la utilización más eficiente del espectro radioeléctrico al permitirse la prestación de diversos servicios, compatibles entre sí, a través de las mismas bandas de frecuencias, lo que se logra en virtud del avance tecnológico que implica la digitalización de la televisión y la radio, razón por la cual tal convergencia fue materia de recomendación internacional y se ajusta plenamente a nuestro orden constitucional.

Sin embargo, los sistemas y mecanismos implementados para el logro de tal convergencia deben respetar los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, que son, precisamente, los que el artículo 28 de la LFRT transgrede. Esto es, la rectoría del Estado en materia económica y en materia de derecho a la información, que lleva implícita, además, una garantía de igualdad, no puede quedar supeditada al mero desarrollo tecnológico dentro de un mercado específico, sino que será éste el que debe obedecer y adaptarse a los fines constitucionalmente establecidos.

La disposición en análisis propicia la concentración, en manos de los concesionarios de radiodifusión, de los servicios de telecomunicaciones, lo que evidentemente se contrapone a un régimen que asegure una efectiva pluralidad de concesionarios que evite la formación de grupos de poder en una actividad que tiene una influencia decisiva en la sociedad, pues debe tomarse en cuenta que es un hecho notorio que los actuales concesionarios de servicios de radiodifusión tienen un poder sustancial en el mercado de la radio y televisión abiertas, por lo que el otorgamiento de mayores privilegios para la obtención de concesiones en materia de

telecomunicaciones, implicará la traslación de su posición preponderante en su mercado, al segmento de los servicios de telecomunicaciones, provocándose así que las actividades tanto de radiodifusión como de servicios adicionales de telecomunicaciones se concentren en unos cuantos agentes económicos, en lugar de que se abran a la competencia y se logre una mayor diversidad y pluralidad tanto en los medios masivos de comunicación, como en materia de telecomunicaciones.

Finalmente, incide en la función que el Estado tiene encomendada como guardián de la libertad de expresión y del derecho a la información, función que supone el fomento de la pluralidad y diversidad en la conformación de los medios de comunicación masiva.

### **3.2.5.2 Criterios de invalidez del artículo 28 de la LFRT<sup>263</sup>**

El texto del artículo 28 de la LFRT del que se reclama su inconstitucionalidad, es el siguiente:

Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.

Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

---

<sup>263</sup> *Ibidem*, pp. 131-142.

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;

II. El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La norma transcrita permite a los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación de servicios de radiodifusión obtener otras concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterse al procedimiento de licitación pública y establece, sólo como una mera posibilidad, el pago de una contraprestación a cambio de la nueva concesión. El Alto Tribunal consideró que esas disposiciones eran contrarias a los principios de igualdad, de la rectoría económica del Estado y de la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión; al mismo tiempo que propiciaban fenómenos de concentración contrarios al interés público y a la libre concurrencia en este segmento del mercado y, por tanto, violatorias de los artículos 1o., 25, 27 y 28 constitucionales.

Expresó de la misma forma que la norma impugnada vulneraba el principio de igualdad al otorgar a los concesionarios en materia de radiodifusión un trato privilegiado, primero frente a los permisionarios de los mismos servicios, segundo a los concesionarios de servicios de telecomunicaciones, y tercero respecto de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar los servicios de telecomunicaciones, ya que todos ellos, para obtener una concesión para prestar estos últimos servicios, tendrían forzosamente que sujetarse al procedimiento de licitación pública previsto en la LFT, mientras que los concesionarios de radio y televisión abiertos podrían acceder a una concesión para servicios de telecomunicaciones sin sujetarse a ese procedimiento, donde bastaba únicamente con la presentación de una simple solicitud, y sin que necesariamente debieran cubrir al Estado una contraprestación por ella, dado que el pago de ésta se establece sólo como una posibilidad a definir por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Este trato diferenciado, en términos de competencia económica y libre concurrencia, constituía un claro trato discriminatorio que provocaba, entre otras cosas, una barrera regulatoria y económica, pues evidentemente obstaculizaba la libre concurrencia y propiciaba las prácticas monopólicas de los agentes que tuvieran poder sustancial en el sector de la radiodifusión.

El trato privilegiado a los concesionarios de la radio y televisión abiertas no fue debidamente justificado en el procedimiento legislativo que le dio origen. En la exposición de motivos y en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora, únicamente se expresó que el mecanismo de autorización para la prestación de servicios de telecomunicaciones adicionales, resultaba conveniente por dos razones: la primera, por resultar congruente con el principio de economía procesal en la administración pública; y la segunda, para fomentar la convergencia tecnológica.

A su vez, el Tribunal en Pleno expresó que el artículo 28 de la LFRT violentaba los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, al contradecir la rectoría económica del Estado que presuponía la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, porque lejos de evitar fenómenos de concentración, favorecía el acaparamiento de los medios de telecomunicación en pocas personas en perjuicio del interés público y de la libre concurrencia.

A su juicio, la disposición analizada propiciaba la concentración de los servicios de telecomunicaciones, en manos de los actuales concesionarios de radiodifusión, quienes contaban ya con un poder sustancial en el mercado de la radio y televisión abiertas, por lo que al otorgarles mayores privilegios para la obtención de concesiones respecto de esos servicios, traería como consecuencia el traslado de esa posición preponderante en ese segmento, lo cual provocaría que las actividades de radiodifusión y las de servicios adicionales de telecomunicaciones se concentraran en unos cuantos agentes económicos, en lugar de abrirse a la competencia que propiciara una mayor diversidad y pluralidad tanto en los medios masivos de comunicación, como en materia de telecomunicaciones.

A lo anterior debía añadirse que la ley impugnada no establecía como obligatorio el pago de una contraprestación por los servicios adicionales de telecomunicación, cuando estos fueran autorizados para ser prestados por los concesionarios de radiodifusión, lo que significaba que el Estado no obtendría beneficio alguno por el otorgamiento del uso de un bien del dominio público de la nación escaso y de alta cotización, con lo cual transgredía los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Finalmente, el Máximo Tribunal expresó que la desigualdad y ventaja económicas que el artículo 28 de la LFRT otorgaba a los concesionarios de los servicios de audio y televisión abierta, tampoco se subsanaba mediante la emisión del Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas, del Secretario de Comunicaciones y Transportes, publicado en el DOF el 3 de octubre de 2006, el cual autorizó a los concesionarios de bandas de frecuencias para uso determinado, concretamente a los de telefonía local fija, televisión y/o audio restringidos, a prestar servicios adicionales al que tenían especificado en su título de concesión, con la adición a los títulos de concesión respectivos, a fin de que pudieran determinar libremente en la banda o bandas de frecuencias que les fueron concesionadas con anterioridad, la cantidad de ancho de banda del espectro radioeléctrico que destinarían a la prestación de los referidos servicios adicionales; es decir autorizaba que en la banda de frecuencia concesionada para un uso determinado se incluyera un uso diverso, mediante el pago de una contraprestación fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Manifestó igualmente sobre lo dispuesto en el Acuerdo anterior, que la diferencia en el trato a uno y otro sector subsistía, desde el momento que los beneficiados con el mismo no podían acceder mediante simple autorización y sin sujetarse a un procedimiento de licitación a la prestación de servicios de

radiodifusión, mientras que el artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión sí permite que los concesionarios de servicios de radiodifusión pueden acceder a la prestación de servicios de telecomunicaciones en tales términos. Por otra parte, los concesionarios de bandas de frecuencias para uso determinado, mencionados en el Acuerdo, no eran todos los que resultaban afectados por la norma impugnada, también estaban los permisionarios de servicios de radiodifusión y los nuevos interesados. Por último, el trato desigual persistiría en el Acuerdo citado en tanto se estableciera el pago de una contraprestación por la modificación del título de la concesión y en el artículo impugnado la contraprestación era mencionada sólo como una mera posibilidad.<sup>264</sup>

### **3.2.5.3 Voto particular formulado por el ministro Genaro David Góngora Pimentel.**<sup>265</sup>

El artículo 28 de la LFRT que prevé la autorización de servicios adicionales de telecomunicaciones y la fijación discrecional de la contraprestación por parte de la Secretaría, se invalidó en su totalidad, haciéndose extensiva dicha declaración al 28-A de dicho ordenamiento.

Al respecto, el Ministro estimó que la invalidez también debió extenderse al último párrafo del punto SEGUNDO, numeral 2, del “Acuerdo por el que se adoptó el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”,<sup>266</sup> el cual señala la posibilidad de

---

<sup>264</sup> *Ídem.*

<sup>265</sup> *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Invalidez de las reformas a las leyes federales..., *op. cit.*, pp. 179-180.

<sup>266</sup> Publicado en el *DOF* el 2 de julio de 2004. El cual establece: “Por último, el modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones, sin que esto impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición. En este sentido, la solicitud para la prestación de servicios de telecomunicaciones que, en su caso, sea factible prestar por el concesionario o permisionario, a través de los canales asignados a la TDT, sin que de manera alguna implique la interrupción total o parcial de la TDT, estará sujeta y se resolverá conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables. El Gobierno Federal podrá establecer una contraprestación económica y, en tal caso, el concesionario o permisionario estará obligado a cubrir la misma a favor

la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, además de prever que es discrecional para el Gobierno Federal establecer una contraprestación económica, aspectos que fueron invalidados por la decisión mayoritaria del Alto Tribunal, por lo que era evidente que al ser una norma de menor jerarquía, se presentaba una situación de dependencia vertical; en consecuencia, con fundamento en los artículos 73, en relación con el 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, debería haberse declarado también su invalidez. De lo contrario se correría el riesgo de que aun a pesar de la declaración de invalidez del artículo 28, se siguiera autorizando la prestación de servicios adicionales con fundamento en el acuerdo.<sup>267</sup>

### 3.2.6 Implicaciones

La SCJN determinó el rumbo de la política pública en servicios de radio, televisión y telecomunicaciones. La resolución respecto del artículo 28 de la LFRT tuvo efectos en la política de televisión digital. La posibilidad que otorgaba el referido artículo para que se autorizara discrecionalmente la convergencia de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, se debe leer a la luz del “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”, publicado en el DOF el 2 de julio de 2004, y en virtud del cual la industria de la televisión invirtió, sin participación del Estado, en la tecnología que permitirá el tránsito a la televisión digital, recibiendo a cambio la prerrogativa para solicitar la prestación de servicios de telecomunicación

La inconstitucionalidad de este artículo pone en riesgo la inversión privada en digitalización, pero permite al Poder Ejecutivo redefinir el uso del espectro radioeléctrico y la política pública en radio, televisión y telecomunicaciones. Claro está que también lo pone en el dilema de si el Estado tendría que invertir en la

---

del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes al momento en que se otorgue, en su caso, el título de concesión respectivo”.

<sup>267</sup> *Idem.*

transformación tecnológica que permita la digitalización y la convergencia total de redes, con la respectiva restricción de recursos, o es una tarea que deben asumir los concesionarios para responder al dinamismo y competitividad que demandan los mercados de radiodifusión y de telecomunicaciones.

Es importante tener presente la estrecha relación de los artículos 28 y 28-A de la LFRT con el Acuerdo referido, ya que un aspecto relevante es que con motivo de éste se entregó una porción del espectro radioeléctrico a algunas concesionarias a fin de que transmitieran su señal espejo con vistas a la futura implementación de la televisión digital. En principio subsistiría dicho Acuerdo, pero valdría la pena reflexionar sobre la oportunidad de precisar la situación.

En suma, la SCJN hizo el papel de *policy maker*, y su decisión la hizo partícipe de la forma como el Estado está definiendo la rectoría del desarrollo tecnológico nacional, concretamente en la hechura e implementación de políticas públicas en materia de inversión y servicios de radio, televisión y telecomunicaciones.

CONCEPTO DE INVALIDEZ (DEMANDA)	ACTO RECLAMADO Y NORMA IMPUGNADA	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIO FUNDAMENTAL VIOLADOS	CONSIDERANDO Y SENTIDO (SENTENCIA)	TEMA
<p><b>SÉPTIMO</b></p>	<p><u>Servicios adicionales de telecomunicaciones</u></p> <p>Autorización a las radiodifusoras, en términos especiales, a diferencia de las concesionarias en materia de telecomunicaciones, para prestar servicios de telecomunicaciones a través del espectro concesionado exclusivamente para radiodifusión</p> <p><b>(28 LFRT)</b></p>	<p><b>1° y 28 CPEUM</b></p> <p><u>Principios:</u></p> <p>1) "igualdad" [trato desigual y discriminatorio por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de barreras de entrada para los interesados en obtener frecuencias para prestar servicios de telecomunicaciones (cualquier nuevo competidor)</li> <li>- Exclusión a permisionarios de radiodifusión de la posibilidad de que presten servicios de telecomunicaciones en las mismas condiciones que se los permite a los concesionarios</li> <li>- Pago de contraprestación para concesionarios de radiodifusión cuyos títulos deriven de una licitación ("nuevos entrantes" en radiodifusión)]</li> </ul> <p>2) "conurrencia, libre competencia" (se fomenta la concentración en los servicios de telecomunicaciones)</p>	<p><b>DÉCIMO CUARTO</b></p> <hr/> <p>SUSTANCIALMENTE FUNDADO</p> <hr/> <p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p> <hr/> <p>SUSTANCIALMENTE FUNDADO (suplidos en su deficiencia)</p>	<p>Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espacio radioeléctrico)</p> <p>Inconstitucionalidad de la autorización a los concesionarios de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones</p>
<p><b>DÉCIMO SEGUNDO</b></p>	<p>Otorgamiento de un título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencia (que debe entenderse como una fracción del espectro electromagnético)</p>	<p><b>25, 27 y 28 CPEUM</b></p> <p><u>Principio:</u></p> <p>1) "rectoría sobre el espectro radioeléctrico" (para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico) (Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; Reglamento de Radiocomunicación de la UIT)</p> <p>2) "derecho del Estado mexicano para establecer las modalidades de uso primario y secundario del</p>	<p><b>DÉCIMO CUARTO</b></p> <hr/> <p>SUSTANCIALMENTE FUNDADO</p> <hr/> <p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p>	<p>Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espacio radioeléctrico)</p>

	<p>tico), no supone el dominio, propiedad ni posesión indefinida de ésta</p> <p><b>(28 LFRT)</b></p>	<p>espectro radioeléctrico” (el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional) (Reglamento de Radiocomunicación de la UIT)</p> <p>3) “potestad soberana del Estado para otorgar concesiones” (las leyes deben fijar las modalidades y condiciones que aseguren a eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes de dominio público de la Nación)</p>	<p>SUSTANCIALMENTE FUNDADADO (suplidos en su deficiencia)</p>	<p>Inconstitucionalidad de la autorización a los concesionarios de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones</p>
<p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p>	<p>Contravención de lo dispuesto por la Constitución Federal y los tratados internacionales que el Estado mexicano ha celebrado</p> <p><b>(Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFT y LFRT)</b></p>	<p><b>133 CPEUM</b></p> <p>Tratados Internacionales:</p> <p><u>Principio:</u></p> <p>1) “supremacía constitucional”</p> <p>2) “jerarquía normativa”</p> <p><b>Convención Americana de Derechos Humanos</b></p> <p>Artículos 1°, 13 y 24</p> <p><i>(no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de frecuencias radioeléctricas o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones)</i></p> <p><b>1° y 6 CPEUM</b></p> <p><u>Principio:</u></p> <p>1) “libertad de expresión”</p> <p>2) “derecho a la igualdad frente a la ley”</p> <p>(la radiodifusión debe ser el soporte tecnológico para el ejercicio de la “libertad de expresión” y el “derecho a la información”, que a diferencia de la prensa, no emplea papel, sino el uso de señales a través del</p>	<p><b>DÉCIMO CUARTO</b></p> <hr/> <p>SUSTANCIALMENTE FUNDADO</p> <hr/> <p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p> <hr/> <p>SUSTANCIALMENTE FUNDADADO (suplidos en su deficiencia)</p>	<p>Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espacio radioeléctrico)</p> <p>Inconstitucionalidad de la autorización a los concesionarios de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones</p>

		<p>espectro radioeléctrico)</p> <p><b>Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH</b></p> <p><u>Principio 12</u>  <i>(Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos)</i></p> <p><u>Principio:</u></p> <p>1) "radiodifusión como servicio público"</p> <p>(se reduce la actividad radiodifusora a criterios esencialmente económicos)</p>		
<b>VIGÉSIMO</b>	<p>Discrecionalidad de la SCT del pago de una contraprestación por la autorización para prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión (servicios auxiliares o ancillary services)</p> <p><b>(28 LFRT)</b></p>	<p><b>1°, 27, 28 y 134 CPEUM</b></p> <p><u>Principios:</u></p> <p>1) "igualdad" (privilegio exclusivo del concesionario de radiodifusión)</p> <p>2) "bien de dominio público de la Nación" (espectro radioeléctrico) "potestad soberana del Estado para otorgar concesiones" (derecho del Estado a recibir una contraprestación económica)</p> <p>3) "competencia y libre concurrencia" (ventaja exclusiva)</p> <p>4) "administración del Estado con las mejores condiciones - eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez- para la enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes"</p>	<p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p> <hr/> <p>SUSTANCIALMENTE FUNDADO (suplidos en su deficiencia)</p> <hr/>	<p>Inconstitucionalidad de la autorización a los concesionarios de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones</p>

Nota. Cuadro de elaboración propia.

## **CAPITULO 4.**

### **PANORAMA DE LA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN MÉXICO Y PROPUESTA PARA SU SOLUCIÓN**

- 4.1 Concentración y pluralismo
  - 4.1.1 Concentración de medios electrónicos
    - 4.1.1.1 Tipos de concentraciones de medios electrónicos
  - 4.1.2 Pluralismo informativo
    - 4.1.2.1 Pluralismo informativo externo
    - 4.1.2.2 Pluralismo informativo interno
- 4.2 Panorama de la concentración de los medios electrónicos en México
  - 4.2.1 Grupo Televisa, S.A.B.
    - 4.2.1.1 Contexto
    - 4.2.1.2 Tipo de concentración aplicada
  - 4.2.2 TV Azteca, S.A. de C.V.
    - 4.2.2.1 Contexto
    - 4.2.2.2 Tipo de concentración aplicada
  - 4.2.3. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.
    - 4.2.3.1 Contexto
    - 4.2.3.2 Tipo de concentración aplicada
  - 4.2.4 Análisis de la concentración en las empresas mediáticas mexicanas
- 4.3 Prospectiva de la concentración de las telecomunicaciones
- 4.4 Principios rectores en la regulación de las telecomunicaciones
  - 4.4.1 Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)
  - 4.4.2 Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión
  - 4.4.3 Los principios de CAMDEN sobre la libertad de expresión y la Igualdad (Artículo XIX)
  - 4.4.4 Compromiso con la libertad de expresión (FUNDALEX)
  - 4.4.5 Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual (AMARC)
- 4.5 Nuestra propuesta
  - 4.5.1 Justificación
  - 4.5.2 Reglas antimonopólicas
- 4.2.3 Recuperación de Espectro
- 4.2.4 Reserva de espectro para la creación de medios públicos

## **CAPITULO 4.- PANORAMA DE LA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN MÉXICO Y PROPUESTA PARA SU SOLUCIÓN.**

En este Capítulo presentamos un estudio de los fenómenos de concentración en los medios electrónicos que pretendemos verificar con los conceptos estudiados en los Capítulos precedentes, a fin de explicar nuestra visión del panorama comunicacional en México.

Cabe aclarar que en primer lugar, resultó necesario definir los conceptos de concentración de medios electrónicos y pluralismo informativo, los que consideramos necesarios incluir en este Capítulo para apoyar el estudio de los fenómenos de concentración de medios en el caso mexicano.

En segundo lugar, realizamos un estudio de prospectiva en la concentración de las telecomunicaciones. Con este análisis pretendemos narrar algunos casos que, en la especie, violan la regulación sobre dicha materia y evaden la decisión de la SCJN que invalida algunas de las reformas estudiadas en el Capítulo 3.

Finalmente, presentamos los principios que deben incluirse en un nuevo marco legal que regule las telecomunicaciones. En esta secuencia, mostramos nuestra propuesta de reforma a las leyes relativas.

### **4.1 Concentración y pluralismo.**

El tema de la concentración *versus* pluralismo es un tema que refleja muchas de las luchas que se tienen en el terreno de las ideas. En la concentración se tiene una concepción monista de las cosas, una visión del mundo. La pluralidad supone lo opuesto, un mundo con muchas visiones, no sólo una.

El terreno de los medios de comunicación, podemos decir, no es tan plural. Sólo algunos tienen el monopolio de la palabra. Además, como instrumento político, no dar voz a otros es una forma de control.

El control de los recursos comunicacionales es una vía que coarta el derecho fundamental de la libertad de expresión. La discrecionalidad en el abastecimiento del insumo informativo, sea papel o frecuencias radioeléctricas es una forma sutil de acallar a otras voces.<sup>268</sup>

Norberto Bobbio<sup>269</sup> explica que en el siglo de oro de las publicaciones políticas, la exigencia económica de la concentración va disminuyendo el número de diarios, del cual deriva el pluralismo y la confrontación de opiniones.

Ernesto Villanueva da cuenta de este fenómeno en los inicios del siglo pasado en México con el control del papel periódico, “se trata de la materia prima esencial para hacer la libertad de expresión y de información... Esta es la razón de fondo que motivó al Ejecutivo Federal a intervenir en este rubro de la economía en la década de los treinta...” La discrecionalidad en el suministro de la fuente de insumos, favorecía a unos y perjudicaba a otros. “La ayuda del Estado mexicano a la prensa en el suministro de papel... se tradujo en un proceso clientelar que abre la posibilidad para premiar lealtades y sancionar la crítica...”<sup>270</sup>

La pluralidad informativa es también un proceso de construcción de la democracia. Una sociedad controlada u oprimida busca en primer lugar, expresarse. Este derecho fundamental no se puede negar con mecanismos que controlen los recursos comunicacionales.

---

<sup>268</sup> Es este sentido, el artículo 13 de la CADH establece que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Además, existen estudios que denominan estas vías o medios indirectos como “mordazas invisibles”. Véase en Gómez, Gustavo *et al.* (coord.), Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión, AMARC ALC, Argentina, 2009.

<sup>269</sup> *Cfr.* Bobbio, Norberto, Diccionario de política, 7ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 396.

<sup>270</sup> *Cfr.* Villanueva, Ernesto, “El papel periódico y Pipsa. Del control absoluto a la democracia dirigida en la prensa” en Revista Asamblea, número 1, octubre 1997, México, pp. 31 y 33.

#### 4.1.1 Concentración de medios electrónicos

El término está relacionado con la propiedad de los medios de comunicación o de la empresa informativa, así como el control de la misma a través de diferentes estrategias.

Consiste en la adquisición del control económico, total o parcial, por parte de una o más empresas sobre otra a través de fusiones, creaciones de empresas comunes, de adquisición de participaciones y, en general, todos los medios a través de los cuales una empresa puede llegar a ejercer una influencia decisiva directa o indirecta sobre la empresa controlada.<sup>271</sup>

Al respecto, la legislación mexicana no determina en la LFRT una disposición específica que refiera a la concentración de radio y/o televisión. La única posibilidad de aplicar ciertas medidas es de forma supletoria;<sup>272</sup> por ejemplo, si se aplica la LFT, que en su artículo 63 establece para el concesionario de redes públicas de telecomunicaciones (a través de las cuales se presta, entre otros, el servicio de radio y televisión restringida), que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo con la LFCE, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

En efecto, la LFCE en su artículo 16 entiende por concentración la fusión, adquisición de control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La Comisión impugnará y sancionará aquellas concentraciones cuyo

---

<sup>271</sup> Cfr. Zaccaria, Roberto, Diritto dell'informazione e della comunicazione, con la colaboración de A. Valastro, CEDAM, Padova, 1998, p. 547, citado por Apreza Salgado, Socorro, Veracidad y Pluralismo informativo en el medio televisivo: una tarea pendiente, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2004, pp.259 y 260.

<sup>272</sup> LFRT, artículo 7-A. A falta de disposición expresa en esta Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicarán: I. Ley Federal Telecomunicaciones

objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

Es así, que de manera sistemática, al correlacionar la LFRT con la LFT es posible tener una normativa que controle la concentración de medios electrónicos, aunque bastaría ver su alcance efectivo en materia de radio y/o televisión abierta.

El aspecto económico es sólo una perspectiva del concepto de concentración de medios electrónicos que, como se mencionó, tiene relación con la empresa informativa y, por ende, con el derecho corporativo.<sup>273</sup>

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, de manera particular del derecho a la información, la concentración de medios restringe la pluralidad informativa e impide el acceso a fuentes contrapuestas de información.

Según Guillermo Tenorio<sup>274</sup> la concentración informativa supone una actividad empresarial de algún medio masivo de comunicación de ocupar gran parte o la totalidad del espacio informativo, aprovechándose de su poder económico, incidencia política, un marco legal favorecedor y una sociedad pasiva controlada.

Socorro Apreza define la concentración de medios de comunicación cuando:

Una empresa o grupo empresarial, a través de cualquier medio, ejerza una influencia decisiva directa o indirecta sobre otra u otras empresas – cadenas-, capaz de menoscabar o eliminar la independencia de estas fuentes de información, e incluso impedir la entrada en el mercado de nuevos operadores.<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> Véase Zarkín Cortés, Sergio Salomón, Derecho corporativo, Porrúa, México, 2005.

<sup>274</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo, “La concentración de las empresas informativas y la libertad de expresión: la censura disfrazada”, en Tenorio Cueto, Guillermo (coord.), Libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas, Porrúa, México, 2007, p. 179.

<sup>275</sup> Cfr. Apreza Salgado, Socorro, “Concentración de medios de comunicación versus pluralismo informativo externo” en Villanueva, Ernesto *et al.* (coord.), Reforma de medios electrónicos..., *op. cit.*, p. 70.

Desde la perspectiva de las TICs, encontramos que la concentración de medios electrónicos se fusiona con otras industrias culturales,<sup>276</sup> transitando entre una concentración de telecomunicaciones y por lo tanto de oferta audiovisual, a un entorno de convergencia tecnológica.

Para Martín Becerra y Guillermo Mastrini<sup>277</sup> la concentración de medios de comunicación es un proceso que incluye, pero supera, los contornos de las actividades de los medios. Incluye también a las telecomunicaciones, al conjunto de las industrias culturales –como la cinematografía, las ediciones de libros o la fonografía- y las redes digitales –como Internet-. La concentración no conoce fronteras de actividad entre las que se dedican a la producción, tratamiento, almacenamiento y circulación –comercial- de contenidos, y en los últimos años tiende a superar las fronteras geográficas. Grandes grupos de comunicación y de industrias convergentes operan en simultáneo en diferentes países latinoamericanos.<sup>278</sup>

Nuestra definición de concentración de medios de comunicación supone la existencia de factores de índole empresarial, regulados por el derecho corporativo, que usa actos jurídicos relacionados con las sociedades mercantiles para propiciar la acumulación de patrimonios con el fin de controlar las empresas relacionadas con los medios electrónicos, telecomunicaciones, industrias culturales y en general aquéllas que provean de servicios convergentes, lo que provoca la afectación de derechos fundamentales, como el derecho a la información, en cuanto a la influencia de la línea editorial de los productos informativos y los derechos económicos de otras empresas, en cuanto a la distorsión del mercado.

---

<sup>276</sup> Para estudiar este término con más profundidad, proponemos analizarlo desde la “economía política de la comunicación y la cultura” que centra su estudio principalmente en cuatro procesos: el desarrollo de las industrias (*mediáticas y culturales*), la extensión de su rango corporativo, su mercantilización y el cambiante rol de la intervención del Estado y los gobiernos en la producción cultural. Véase en Sánchez Ruiz, Enrique *et al.* “La economía política de la comunicación y la cultura. Un abordaje indispensable para el estudio de las industrias y las políticas culturales y de comunicación” en Vega Montiel, Aimée (coord.), La comunicación en México. Una agenda de investigación, colecciones alternativas, CIIH-UNAM, México, 2009, p. 57.

<sup>277</sup> *Cfr.* Becerra, Martín *et al.*, “Un escenario para pocos. Estructura, efectos e indicadores de concentración infocomunicacional latinoamericana” en Gómez, Gustavo *et al.* (coord.), Las mordazas invisibles..., *op. cit.*, pp. 317 y 318.

<sup>278</sup> *Idem.*

#### 4.1.1.1 Tipos de concentraciones de medios electrónicos.

Los diferentes mecanismos que las empresas utilizan para sus fines comerciales mediante alianzas que derivan en concentraciones tienen relación directa con las sociedades mercantiles y los actos que de ellas derivan. Esta rama jurídica está relacionada con el derecho corporativo.

Socorro Apreza<sup>279</sup> señala que la concentración se puede dar en distintas manifestaciones: *horizontal*, *vertical*, *multimedia* y *multisectorial*: la integración vertical es un fenómeno que está ocupando el lugar en todos los medios y sectores relacionados. Hoy en día es frecuente ver grupos multimedia que controlan el total del valor de la cadena de productos audiovisuales y servicios, incluyendo posesión de derechos, producción, difusión y distribución.

En la *concentración horizontal*, una empresa o un grupo de empresas poseen medios de la misma naturaleza en uno o varios mercados situados en la misma fase del proceso comercial.<sup>280</sup>

De acuerdo con Alfonso Sánchez-Tabernero<sup>281</sup> la *concentración vertical* supone que una corporación controle el proceso de fabricación y comercialización de un negocio, ya sea para evitar la dependencia de suministradores y distribuidores, o con el fin de aumentar su rentabilidad. En la empresa audiovisual puede articularse de dos modos: a) *Ascendente*: los fabricantes de electrónica de consumo y los distribuidores adquieren canales de televisión, y los emisores se introducen en el sector de la producción; b) *Descendente*: los productores adquieren o ponen en funcionamiento nuevos canales de televisión; éstos toman participación en compañías operadoras de cable y satélite.<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Cfr. Apreza Salgado, Socorro, "Concentración de medios de comunicación versus pluralismo informativo externo", *op. cit.*, pp.71-73

<sup>280</sup> *Ídem*.

<sup>281</sup> Cfr. Sánchez-Tabernero, Alfonso, Dirección estratégica de empresas de comunicación, Cátedra, España, 2000, pp. 328-329.

<sup>282</sup> *Ídem*.

El autor Alberto Pérez Gómez<sup>283</sup> indica que la *concentración multimedia* se da cuando una empresa o grupo de empresas controla simultáneamente distintos tipos de medios de comunicación. Un ejemplo sería una empresa que controla emisoras de radio, cadenas de televisión, periódicos, etc.

La *concentración multisectorial* o conglomerados se da cuando una empresa o grupos de empresa está presente en el sector de los medios de comunicación y en otros sectores económicos. El peligro que existe es que los medios de comunicación se conviertan en el brazo mediático de un gran grupo empresarial o financiero. Ejemplos, pueden ser los bancos o constructoras que invierten en televisión y telecomunicaciones.<sup>284</sup>

Los procesos de concentración de la propiedad de los medios de comunicación afectan el libre ejercicio del derecho a comunicar y recibir información veraz y plural; ya que dicha concentración altera la estructura de los mercados al reducir el número de las empresas partícipes y atribuir a la empresa resultante de la concentración un elevado poder de mercado que la sitúa en una posición de privilegio y acaba por dificultar la existencia de la competencia eficaz. Dicha reducción del número de empresas resultado de operaciones de concentración de fusión o adquisición, tienen efectos negativos sobre el pluralismo informativo, ocasionando el cambio de la línea editorial de alguna de las cadenas televisivas participantes en estas operaciones, situación que implica directamente a los profesionales y a los destinatarios de la información.

#### **4.1.2 Pluralismo informativo.**

En principio, el pluralismo informativo puede definirse en oposición a la concentración como la ausencia de una mayor cantidad de medios de comunicación. La

---

<sup>283</sup> Cfr. Pérez Gómez, Alberto, El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado, Dykinson, España, 2002, p. 30.

<sup>284</sup> *Ídem*. El autor añade otro tipo de concentración resultante de la *integración internacional* que está presente en distintos mercados nacionales.

concentración de medios resta posibilidad de creación de medios diversos (pluralismo informativo externo) y la variedad en los contenidos de las barras programáticas de los medios existentes (pluralismo informativo interno).

A mayor concentración de medios menor pluralismo informativo.<sup>285</sup> Para saber si estamos en un entorno concentrado o con pluralismo, podemos verificar los siguientes supuestos:

- a) Que la información pueda llegar a un número importante de ciudadanos o esté disponible para aquellos que quieran utilizarla.
- b) Que dicha información tenga su origen en fuentes diferentes.
- c) Que el producto informativo refleje el pluralismo social, político o cultural existente en una sociedad.<sup>286</sup>

El pluralismo informativo, más allá de ser un estado que diversifique las fuentes de información, trata de la democratización de los medios masivos de comunicación. Por este concepto, Guillermo Tenorio<sup>287</sup> entiende todos aquellos actos que conduzcan a la mayor actividad de participación social en las emisoras mediáticas en grados de participación y diferenciación de participación entre los particulares que explotan las frecuencias y los medios públicos.

---

<sup>285</sup> La evidencia de este fenómeno empresarial es el control de tantos medios de comunicación electrónicos como la regulación lo permita, bajo la idea de libre mercado que regularmente asocia a diversos tipos de empresas bajo la creación de diferentes actos jurídicos.

<sup>286</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, "Construir el pluralismo" en Carpizo, Jorge *et al.*, Derecho a la información y derechos humanos, Porrúa-IIJ, México, 2003, p. 288.

<sup>287</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo, *op. cit.*, p. 188.

#### 4.1.2.1 Pluralismo informativo externo.

García Roca lo define como una forma de “preservar la concurrencia de una pluralidad de instrumentos de comunicación potencialmente contrapuestos y no homogeneizados”.<sup>288</sup>

De la anterior definición cabría señalar que los instrumentos de comunicación pueden ser entendidos como diversos tipos de medios, como la prensa escrita, el radio y la televisión. Es decir, no necesariamente supone la existencia de más medios de un sólo tipo, por ejemplo, la televisión.

A propósito de estas ideas, Socorro Apreza define al pluralismo informativo externo indicando que:

No implica la existencia del mayor número de canales televisivos, sino el mayor número de fuentes de información contrapuestas accesibles al público o a los públicos, donde el aumento de canales no tiene como correlato directo la existencia de fuentes de información contrapuestas.

Con estas ideas, podemos ir delineando el panorama informativo en México, pues no hay pluralidad en la oferta televisiva y aunque la hubiera, ello no garantizaría que haya una libre elección de los ciudadanos para buscar fuentes de información contrapuestas, a partir de fenómenos de concentración y alianzas empresariales, conculcando con ello el derecho a la información.

#### 4.1.2.2 Pluralismo informativo interno.

Para Alberto Pérez Gómez,<sup>289</sup> supone la existencia de una diversidad de contenidos dentro de un determinado medio de comunicación, en lo que respecta a:

---

<sup>288</sup> Cfr. García Roca, J., ¿Existe un derecho a crear televisión?, *Derecho Privado y Constitución*, Madrid, núm. 10, 1996, p. 57, citado por Apreza Salgado, Socorro, “Concentración de medios de comunicación *versus* pluralismo informativo externo”, op cit., p. 64.

<sup>289</sup> Cfr. Pérez Gómez, Alberto, *op. cit.*, p. 35

- La función de los contenidos (información, educación, entretenimiento),
- Los temas abordados,
- Los puntos de vista que se den al tratar dichos temas,
- Los grupos sociales capaces de expresarse a través de este medio,
- Los segmentos de la audiencia a que se dirige.<sup>290</sup>

En esta amplia definición, podemos observar una lista enunciativa más no limitativa de acciones que verifican la existencia de la diversidad de los contenidos programáticos en un medio de comunicación. En nuestra opinión, al enmarcar la situación de México ante este panorama –que se analiza en el siguiente apartado– sería necesario añadir la realidad pluricultural del país,<sup>291</sup> dando cuenta del pluralismo lingüístico que existe.

Proponemos que en este concepto se agregue, para verificar el respeto a la diversidad de contenidos, la integración de lenguas indígenas en la programación de los medios masivos de comunicación para las zonas geográficas en donde se hablan, incluyendo la zona urbana.<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> *Ídem*

<sup>291</sup> En México existen 66 lenguas indígenas reconocidas. Véase [www.inali.gob.mx](http://www.inali.gob.mx)

<sup>292</sup> Así lo establece el artículo 6 de la Ley General de Derechos Lingüísticos publicada en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

## 4.2 Panorama de la concentración de los medios electrónicos en México.

México es uno de los países con mayor concentración en los medios de comunicación, principalmente en lo relativo a los medios electrónicos, radio y televisión.

Si bien es cierto, nuestro país tiene una gran infraestructura y cobertura en materia de radiodifusión, la realidad es que éstas dependen de pocas manos:

... la cobertura de la televisión en México es del 96.5%, a partir de 741 estaciones de canales analógicos, 462 concesionadas y 279 permisionadas, así como 2,816 autorizaciones de equipos complementarios de zona de sombra, de los cuales el 89.7% obedece a razones de cobertura social.<sup>293</sup>

Francisco Vidal Bonifaz<sup>294</sup> señala que la empresa Televisa maneja tres redes nacionales y Televisión Azteca opera otras dos que comprenden todo el territorio nacional, además de que ambas tienen canales locales que les permiten tener cobertura para las necesidades publicitarias regionales. A escala nacional, tales empresas concentran 97 por ciento de la audiencia nacional, dejando el resto del público a un pequeño grupo de canales ajenos a este duopolio.<sup>295</sup>

La estructura con la que se formó este panorama mediático concentrado está íntimamente ligada a la conformación del partido hegemónico que gobernó casi todo el siglo pasado. Este tipo de alianzas político-electorales con los medios de comunicación fue una de las estrategias que sirvió para conservar el poder por tanto tiempo.

---

<sup>293</sup> *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 publicada en el *DOF* el 20 de agosto de 2007, p. 417.

<sup>294</sup> *Cfr.* Vidal Bonifaz, Francisco, Los dueños del cuarto poder, Planeta, México, 2008, p. 72

<sup>295</sup> *Ídem.*

Según Lorenzo Meyer<sup>296</sup> la televisión apareció en México durante el gobierno de Miguel Alemán justo cuando el régimen autoritario se basó en un partido de Estado –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)- y una presidencia que dominó al resto de los poderes -pero sin posibilidad de reelección-, por lo que se colocó a la derecha y en esa posición echó raíces. El nuevo medio de comunicación de masas, como la prensa, tuvo en México un ingreso plural: XHTV (1950), XEW-TV (1951) y XHGC-TV (1952), pero en 1955 el conjunto se fundió en una sola empresa: Telesistema Mexicano –luego Televisa-, controlado desde entonces por una familia: los Azcárraga.

Esa televisión, que por fuerza fue una concesión gubernamental, desde el inicio se asumió como parte activa del sistema priísta y a las órdenes del presidente en turno. A cambio de mantenerse como monopolio, la televisión en tanto que propagador de noticias, se hizo extremadamente funcional al régimen para quien la prensa escrita dejó de ser lo más importante en materia de información política, aunque no por ello dejó de mantener su vigilancia sobre ella.

Por naturaleza, los sistemas autoritarios -como el mexicano de entonces-, sólo pueden actuar en una atmósfera de pluralismo político limitado, en una poliarquía efectiva simplemente les es imposible manejar y tolerar. Y la televisión comercial mexicana se transformó, sin discusión ni problema, en un instrumento clave de esa limitación. En la medida en que los aparatos de televisión dejaron de ser distintivos de la clase media y se popularizaron, el grueso de la población tomó su información política de los noticieros televisivos y sólo de ellos. Situación que aún prevalece.

El monopolio de Televisa sólo fue puesto en cuestión con la aparición de Televisión Independiente de México en el crítico año de 1968, pero esa pluralidad no cuajó y en 1972 volvió a tener lugar una fusión (es entonces cuando surgió el nombre de Televisa). La acumulación de poder propia de un monopolio televisivo no era

---

<sup>296</sup> *Cfr. Meyer Cosío, Lorenzo, “Transformar la televisión para construir el México moderno” en La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México, colección Teoría y Análisis, UAM-FES, México, 2009, pp. 150 y 151.*

particularmente funcional al autoritarismo mexicano que decidió crear el Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión) como instrumento estatal, pero justamente por ser estatal el control político de la información se mantuvo. Y cuando en la ola privatizadora desatada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, éste vendió la empresa a Ricardo Salinas Pliego en 1993, la situación real no se modificó: Televisa y Televisión Azteca compitieron en muchas arenas pero no en el campo de las noticias y su análisis son dos caras de la misma moneda.<sup>297</sup> Las leyes de la materia fueron creadas bajo este panorama y quedaron anquilosadas ante la falta de voluntad política para cambiar la situación de dominancia política en el país.

La LFRT data de 1960, época de oro del partido gobernante; no podíamos esperar más de una ley que se caracterizaba por la “discrecionalidad” del acto administrativo que otorgaba concesiones a los aliados, condenaba a la oposición y minorías a no ser escuchadas.

Cabe mencionar que la frase “hágase la competencia” no se ha vuelto realidad en México tras la publicación de la LFT en 1994. Además, contamos con una autoridad débil –Comisión Federal de Competencia- que aplica escasamente la LFCE, por lo que es imposible que regule los fenómenos de concentración y prácticas monopólicas, atendiendo a las definiciones de mercado relevante y declaración de dominancia.

Ésta es la razón por la que tenemos conglomerados poderosos multisectoriales, que bien pueden ser proveedores de electrodomésticos o de información que guía a millones de hogares en la conformación de la opinión pública.

Estos ejemplos empresariales, son conocidos en todo el territorio nacional: Televisa, TV Azteca y –en un futuro cercano ingresando a los medios electrónicos en México- Telmex, por mencionar los más conocidos. Todas estas empresas cotizan

---

<sup>297</sup> *Ídem.*

en la Bolsa Mexicana de Valores y rinden informes que *per sé* muestran todos los tipos de concentración: *vertical, horizontal, multimedia y multisectorial*.

A continuación, analizamos el panorama de las empresas mexicanas referidas señalando el tipo de concentración que les corresponde.

#### **4.2.1 Grupo Televisa, S.A.B.**

La empresa mediática tiene diversas actividades principales descritas en el índice del Reporte Anual 2009<sup>298</sup> rendido a la Bolsa Mexicana de Valores. La descripción de los negocios de Grupo Televisa es:

- Producción de televisión (programación producida por la compañía, producida en el extranjero, promoción del talento).
- Televisión abierta (Cadena del Canal 2, 5, 4 y 9; estaciones locales afiliadas y estación de televisión en la frontera).
- Señales de televisión restringida.
- Exportación de programación.
- Editoriales.
- Cable y telecomunicaciones (Cablevisión, Cablemás, TVI, Bestel)
- Otros negocios (distribución de publicaciones de títulos propios y de terceros, Televisa *Interactive Media*, promoción de eventos deportivos y espectáculos, fútbol, promociones, entretenimiento en vivo, producción y distribución de películas, negocios de juegos y sorteos, estaciones de radio, inversiones).
- Inversiones en asociadas (asociaciones en empresas de servicios *direct-to-home* (DTH) o *Sky*)

Enseguida, exponemos el contexto de Grupo Televisa en el mercado de medios de comunicación.

---

<sup>298</sup> *Cfr.* Reporte Anual presentado de acuerdo a las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores para el año terminado el 31 de diciembre de 2009, p. 13, [www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx), 23 de abril de 2010.

#### 4.2.1.1 Contexto.<sup>299</sup>

Grupo Televisa es la empresa de medios de comunicación más grande en el mundo de habla hispana, con base en su capitalización de mercado, es uno de los principales participantes en la industria del entretenimiento a nivel mundial. Opera canales de transmisión en México y complementa su cobertura a través de estaciones afiliadas a través del país. En 2009, su canales de televisión tuvieron un promedio de audiencia (*average sign-on to signoff audience share*) de 70.8%. En el mismo año, produjo canales de televisión de paga con programación nacional e internacional, los cuales alcanzaron a suscriptores a través de Latinoamérica, los Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia Pacífico. A la vez, exporta sus programas y formatos a canales de televisión alrededor del mundo; aproximadamente exportó 65,449 horas de programación a 57 países.

En los medios impresos, es la editora de revistas en español más importante del mundo, con base en un volumen de circulación anual de aproximadamente 153 millones de revistas, publicando 178 títulos en aproximadamente 20 países.

Es accionista del 58.7% de Sky, una compañía de Servicios DTH o “direct to home”, proveedora del servicio de televisión satelital en México, Centroamérica y la República Dominicana. Además es accionista de tres compañías mexicanas de cable: Cablevisión (51%), Cablemás (58.3%) y TVI (50%).

En el ciberespacio, es propietaria además de “Esmas.com”, un portal de entretenimiento digital destacado en Latinoamérica. Por otro lado, gracias a una reforma muy conveniente a la Ley de Juegos y Sorteos, obtuvo un permiso muy generoso para operar un negocio de juegos que incluye salas de bingo. Sumado al 50% de Grupo Radiópolis posicionando su dominio en radio, una compañía que el 31 de diciembre de 2009 cubría el 75% del territorio mexicano; una compañía de

---

<sup>299</sup> *Ídem.*

producción y distribución de películas, de equipos de fútbol y de un estadio en la Ciudad de México.

Teniendo como colofón una participación no consolidada en La Sexta, un canal de televisión abierta en España, y en Operadora de Centros de Espectáculos, S.A. de C.V., u OCESA, una de las compañías líderes en entretenimiento en vivo en México.<sup>300</sup>

#### **4.2.1.2 Tipo de concentración aplicada**

Podemos determinar que Grupo Televisa se encuentra “entre los ejemplos de la *concentración vertical* descendente... que produce y participa en programas de televisión, y Cablevisión..., además de Innova, que inició sus servicios con el nombre comercial de Sky (televisión vía satélite)”.<sup>301</sup>

Grupo Televisa tiene múltiples ejemplos de propiedad cruzada de medios de comunicación, pues posee editoriales, radio, televisión (por distintas vías de transmisión, a saber: radiodifusión, cable<sup>302</sup> y vía satélite). En otras palabras, también puede ser catalogado bajo la concentración multimedia.

#### **4.2.2 TV Azteca, S.A. de C.V.**

La televisora tiene una amplia gama de negocios que trascienden a los medios de comunicación. Es precisamente la plataforma de los medios electrónicos la que le permite llegar a comercializar los productos que tiene en otros sectores económicos,

---

<sup>300</sup> *Ídem.*

<sup>301</sup> *Cfr.* Apreza Salgado, Socorro, “Concentración de medios de comunicación *versus* pluralismo informativo extremo”, *op. cit.*, p. 72.

<sup>302</sup> En relación con la televisión restringida, Grupo Televisa fue sancionado, por primera vez con una fuerte sanción, cuando la Comisión Federal de Competencia (CFC) determinó que tiene poder sustancial en el mercado relevante de comercialización al mayoreo de señales de televisión abierta para su transmisión en sistemas de televisión restringida. Véase en, expediente DE-022-2007 de la CFC.

por ejemplo con la banca (Banco Azteca, Afore Azteca) o con las tiendas de electrodomésticos (Grupo Elektra).

La diversificación de negocios le permitió ser la segunda televisora más grande de México a través de sus cadenas nacionales, canal 7 y 13.

Enseguida, mostramos el contexto del surgimiento de TV Azteca.

#### **4.2.2.1 Contexto**<sup>303</sup>

TV Azteca<sup>304</sup> es una de las dos productoras más importantes de programación en español en el mundo y la segunda televisora más grande de México con base en participación de audiencia y de mercado. Al 31 de marzo de 2010 Azteca *Holdings*, la cual es controlada por Ricardo B. Salinas Pliego, es propietaria de la mayoría (52.9%) de las acciones en circulación de TV Azteca y *Forum Per Tierra*, S.A. de C.V., la cual es subsidiaria de Azteca *Holdings* al 92%, es propietaria de 3.1% del total de las acciones en circulación de TV Azteca, las cuales tienen plenos derechos de voto. Tiene siete subsidiarias principales (al 99.99%) compuestas de una sociedad de Delaware, Estados Unidos, (“AIC”), y seis sociedades mexicanas: Televisión Azteca, S.A. de C.V. (“Televisión Azteca”), Azteca Novelas, S.A. de C.V. (“Azteca Novelas”), TV Azteca Comercializadora, S.A. de C.V. (“TV Azteca Comercializadora”), Red Azteca Internacional, S.A. de C.V., (“Red Azteca”), Estudios Azteca, S.A. de C.V. (“Estudios Azteca”) y Operadora Mexicana de Televisión S.A. de C.V. (“OMT”). Asimismo, cuenta con una subsidiaria en Guatemala, denominada TVA Guatemala.

Además de sus operaciones de transmisión televisiva, TV Azteca a través de Azteca Web, S.A. de C.V. (“Azteca Web”) controla la operación de un portal de

---

<sup>303</sup> Cfr. Reporte Anual presentado de acuerdo a las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores para el año terminado el 31 de diciembre de 2009, p. 25, [www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx), 23 de abril de 2010.

<sup>304</sup> TV Azteca es una sociedad anónima de capital variable constituida de conformidad con las leyes de México. La escritura de TV Azteca es de fecha 2 de junio de 1993. La dirección de internet de TV Azteca es [www.irtvazteca.com](http://www.irtvazteca.com)

Internet en idioma español para el mercado de comercio electrónico. En 2005 se realizó la escisión de Todito.com, desapareciendo ésta y creándose Azteca Web y Todito Card, S.A. de C.V. (“Todito Card”) como sociedades escindidas, como resultado de esta escisión TV Azteca participaba en el capital social de ambas sociedades en un 50%; asimismo en ese año TV Azteca firmó un contrato de opción de compra de acciones con Universidad CNCI por el 50% restante del capital social que cada uno poseía de dichas sociedades, esta opción fue ejercida el 25 de noviembre de 2007 por lo que desde esa fecha TV Azteca y Universidad CNCI poseen el 100% de las acciones de Azteca Web y de Todito Card, respectivamente. Todito Card opera el servicio de conexión a Internet.<sup>305</sup>

#### **4.2.2.2 Tipo de concentración aplicada.**

Por lo visto, encontramos que TV Azteca tiene las características de “la concentración multisectorial de empresas o holdings que participan en otros sectores económicos y obtienen un control sobre los medios de comunicación, con la finalidad de defender sus intereses.”<sup>306</sup>

Este tipo de conglomerados, al participar en otros sectores económicos, tienden a la parcialidad informativa en los temas que incumben a sus negocios multisectoriales.

#### **4.2.3. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.**

La empresa telefónica en México se privatizó en 1990, adquiriendo un mercado monopólico que recibió del Estado el servicio de telefonía fija. Actualmente, el grupo que posee la empresa es considerado uno de los más poderosos económicamente a nivel mundial.

---

<sup>305</sup> *Ídem.*

<sup>306</sup> *Cfr.* Apreza Salgado, Socorro, “Concentración de medios de comunicación *versus* pluralismo informativo externo”, *op. cit.*, p. 72.

La estrategia de la empresa hacia nuevos nichos de mercado posibilitó la concentración de uno de los activos más importantes con los que cuenta México, es decir, la infraestructura telefónica que cubre prácticamente todo el país. Hasta el momento, tiene el más importante interés en telefonía móvil (Telcel) y servicio de internet (Prodigy).

La prohibición que tiene en su título de concesión para ofrecer el servicio de televisión restringida, en el escenario de la convergencia tecnológica, es uno de los temas más polémicos cuando se habla de competencia en este servicio. La posición dominante en telefonía fija le impone una regulación asimétrica, aunque la empresa tiene medios de comunicación en América Latina y pretende conseguir este negocio en México.

A continuación mostramos el contexto de la empresa telefónica.

#### **4.2.3.1 Contexto.**<sup>307</sup>

Es una compañía mexicana con sede en la Ciudad de México, D.F., su nombre legal es Teléfonos de México S.A.B. de C.V. y comercialmente se refiere como TELMEX.

Es el único proveedor de telefonía fija en México a nivel nacional, proporciona servicios de redes corporativas, acceso a Internet, administración de redes, venta de equipo telefónico, venta de equipo de cómputo y servicios de interconexión con otros operadores. Todas sus operaciones relevantes se concentran en México.

Desarrolló una red de servicios múltiples en la que 94.5% de las líneas tienen la capacidad de proveer transmisión simultánea de voz y datos, lo que les permitió incrementar el número de clientes de *Infinitum*, su servicio de acceso a Internet de

---

<sup>307</sup> Cfr. Reporte Anual presentado de acuerdo a las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores para el año terminado el 31 de diciembre de 2009, pp. 9 y 10, [www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx), 23 de abril de 2010.

banda ancha, en un 30.2% durante 2009, para alcanzar 6.5 millones de usuarios al cierre del mismo año.

Participó en el Fondo de Cobertura Social II, lo que sumado al Fondo de Cobertura Social I le permitirá ofrecer servicios de voz y datos a más de 11,000 comunidades; esto es más de 8.7 millones de habitantes a través de 254,000 líneas rurales. A diciembre de 2009 prestaba servicio bajo este Fondo a 6.9 millones de personas ubicadas en más de 8,500 comunidades.

Importante es resaltar el Acuerdo de Convergencia, emitido desde el 3 octubre de 2006 por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) estableció desde hace más de tres años, las bases y los requerimientos para lograr la convergencia plena de las redes. Por su parte, aún y cuando TELMEX cumplió con todos los requerimientos, a la fecha no se tiene una resolución favorable de las autoridades para ofrecer sus servicios. Cuando los cambios regulatorios hayan ocurrido y se les otorgue las autorizaciones necesarias, buscara proveer televisión y audio de paga y expandir sus servicios, incluyendo la oferta de paquetes de *triple play*.<sup>308</sup>

#### **4.2.3.2 Tipo de concentración aplicada.**

Desde nuestra óptica, consideramos que TELMEX tiene una concentración multimedia por diversificar el mercado de las telecomunicaciones que busca con del *triple play*. Esto llevaría a que Telmex prepare la producción de contenidos o distribución de los mismos, constituyéndose su mercado en una concentración vertical ascendente.

---

<sup>308</sup> *Ídem.*

#### **4.2.4 Análisis de la concentración en las empresas mediáticas mexicanas.**

Con los elementos analizados, resultó un ejercicio para clasificar las actividades realizadas por las empresas estudiadas con el tipo de concentración. Vale la pena ahora, destacar la tendencia internacional en la acumulación de los negocios multisectoriales, que normalmente acompañan a las concentraciones vertical y horizontal. Es decir, éstas van íntimamente unidas con la concentración multisectorial que es la que empieza a darse en México (ejemplo, TV Azteca).

El hecho de que exista una concentración multisectorial hace que realmente añadan más condicionantes. Podemos decir que se da un efecto dominó: quien tiene una concentración vertical, casi siempre tiene una concentración horizontal y, por lo general, tiene una concentración multimedios y multisectorial,

Este esquema hace que las prácticas de los medios de comunicación en la publicidad de sus productos, tenga cierta sustentabilidad financiera. La idea sería que fuera aparejada la calidad en los contenidos de los medios electrónicos.

#### **4.3 Prospectiva de la concentración de las telecomunicaciones.**

En los apartados anteriores observamos el panorama concentrado de los medios electrónicos en México. En principio, pareciera resolverse que quienes tienen el poder accionario son quienes ejercen el control total de operación de la empresa. Sin embargo, habría que verificar quien establece la línea editorial; si ésta se determina a partir del voto y cómo éste se convierte en un verdadero poder, situación que excede nuestra investigación.<sup>309</sup>

Ahora bien, podemos inferir que las empresas de medios buscan incursionar en nuevos negocios convergentes que justo se dan en el contexto del tránsito de los servicios analógicos a digitales. Por esta razón, es importante destacar que la

---

<sup>309</sup> Proponemos analizar este tema en una futura publicación.

estructura de las empresas analizadas está bajo un mercado tradicional de las telecomunicaciones, en donde ofrecen servicios por separado, como la televisión o la telefonía.

Lo que queremos resaltar, es que el mercado tradicional está cambiando hacia un mercado convergente en el cual una misma empresa puede ofrecer diversos servicios. De esta manera, anticipábamos que, por ejemplo, Telmex pretende incursionar en la oferta del *triple play* (voz, video y datos), mientras que las empresas de televisión restringida (cableros) ya lo brindan.

Necesariamente, todas las empresas de telecomunicaciones transitan hacia la oferta de servicios convergentes, lo que es llamado también como convergencia de servicios.

Pero existe una cuestión importante en materia de infraestructura, conocemos que existen medios de transmisión alámbricos e inalámbricos o, dicho de otra manera, redes alambicas e inalámbricas. En este sentido existe también una convergencia en las redes, pues son éstas las que posibilitan la capacidad de transmisión de datos, que a final de cuentas pueden ser señales de audio y/o video empaquetadas.

El negocio más importante es tener las redes con mayor capacidad de transmisión, pues a través de éstas pasarán todos los diferentes servicios que antes tenían sentido al estar por separado pero que ahora convergen por la misma red. A mayor capacidad de red, mayor capacidad de servicios y por ende de negocios.

Esta es la razón por la cual en muchos países del mundo existe una política de banda ancha, como en Corea del Sur. Diferentes estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) determinaron que hay una relación entre el crecimiento del producto interno bruto y el desarrollo de la banda

ancha. Pensemos en el comercio electrónico, el entretenimiento, las redes sociales y los emergentes negocios que se posibilitan a través de internet –la red de redes-.

Estamos a tiempo de determinar qué lugar es el que queremos para el sector de las telecomunicaciones, pues se necesita una política pública<sup>310</sup> en la materia que dirija el crecimiento del sector, es decir, el papel regulador del Estado.

Mencionamos lo anterior, porque mientras el Estado esté rendido ante el poder de los medios electrónicos, no podrá definir a dónde se dirige el sector, pero lo más grave es que continuará violando derechos fundamentales por no crear un ambiente propicio para que se desarrolle la sociedad a través de su participación las tecnologías que, tarde que temprano, sustituirán a los medios de comunicación tradicionales.<sup>311</sup>

Bajo estas ideas, la convergencia también llega a los dispositivos o receptores, es decir, se da la llamada convergencia de dispositivos, por ejemplo el teléfono móvil.<sup>312</sup>

La planeación del espectro (y en general de las redes) es una exigencia que el Estado mexicano debe adoptar debido a que nuevamente se repiten fenómenos de concentración, ahora en las redes, que imposibilitarán la entrada de nuevos competidores y con ello la dificultad de ofertas diversas y plurales.

---

<sup>310</sup> La autora Wilma Arellano define la política de telecomunicaciones como el conjunto de decisiones que toman las autoridades competentes en relación con el sector, que afectan y consolidan su estructura y son intrínsecos a los actores y/o agentes involucrados... Los componentes son: a) El aspecto a regular o sobre el cual se desea poner en marcha una política; b) Las ideas que resguarden o quieran hacer prevalecer ciertos valores o intereses, mediante distintos modos de actuación; c) La estructura del sistema que fija “los cauces de decisión y los medios de actuación”. Véase en Arellano Toledo, Wilma, Política y derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, p.80.

<sup>311</sup> En la transición de lo analógico a lo digital.

<sup>312</sup> Algunos autores lo consideran como el “séptimo medio” ya que “el móvil surgió como medio de comunicación alrededor del año 2000 pero su influencia en medios será tan grande como dominante es ahora la televisión *versus* el resto de los medios. Reúne todas las cualidades de los seis medios anteriores –televisión, radio, exterior, cine, prensa y revistas e Internet–”. Véase en Deza Pulido, Mónica, Consumidores nómadas. El siglo del mobile marketing, Netbiblo, España, 2008, p. 37.

La voracidad del mercado acapara las bandas de frecuencia que posibilitaran un nuevo escenario mediático, dominado ahora por los teléfonos celulares, con el fenómeno que se le conoce como el *cuádruple play* (voz, video, internet y movilidad).

Un primer intento de obtener más recursos comunicacionales –redes- fue el caso que estudiamos en el Capítulo 3. Consideramos que el punto central de las reformas a las LFRT y LFT fue precisamente la convergencia tecnológica, que permitía a las televisoras la prestación de servicios adicionales<sup>313</sup> –un primer intento en la concentración de las telecomunicaciones y el acaparamiento de nuevos mercados-.

La explicación es muy sencilla desde la óptica del mercado: “hacer más, con menos”. El esquema del artículo 28 de la LFRT, invalidado, no podía entenderse sin el “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre en México”.<sup>314</sup> Como determinó la SCJN,<sup>315</sup> este Acuerdo estableció que:

1. Se adopta el esquema A/53 de ATSC, que tiene como objetivos, entre otros, el establecimiento de la tecnología digital a efecto de brindar un servicio de televisión con imágenes y sonido de mayor fidelidad, así como incorporar nuevos servicios digitales.
2. Esta decisión implica que los concesionarios conserven un canal de 6 MHz para las transmisiones analógicas y que obtengan la asignación “temporal” de un canal adicional con el mismo ancho.

Lo anterior significaba que los concesionarios de televisión abierta, que tienen 462 estaciones de canales analógicos (que junto con las 279 estaciones

---

<sup>313</sup> Invalidado por la SCJN con la expulsión del artículo 28 de la LFRT, adoptando criterios democráticos a favor de la distribución de frecuencias.

<sup>314</sup> Publicado en el *DOF* el 2 de julio de 2004.

<sup>315</sup> Véase voto concurrente (autorización de los concesionarios en materia de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones) del ministro Genaro David Góngora Pimentel, pp. 65-73, publicado el 20 de agosto en el *DOF*.

permisionadas representan una cobertura del 96.5%), concentrarían también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que proponían las reformas, con el detrimento correspondiente que implicaba para la libre competencia al saturarse así el mercado y, de esta forma, impedirse la participación de nuevas personas en él, lo que, a su vez, se traducía en una hegemonía en el mercado por grupos de poder, no sólo en perjuicio de la rectoría económica del Estado, sino también de las políticas de comunicación social, desarrollo educativo, difusión e integración cultural.

Sin duda quedan grandes pendientes. Lo que queda en juego es el canal adicional o canal espejo que se les asignó a cada uno de los radiodifusores para llevar a cabo las transmisiones simultáneas con señales analógicas y digitales. Esto supone la entrega de un recurso de la Nación para un fin de política de televisión digital terrestre.

El Acuerdo de referencia “omite señalar las razones de la ‘gratuidad’ de la asignación del canal adicional. También evita explicar por qué las transmisiones de televisión digital hubieran tenido que realizarse en ‘el mismo canal de televisión analógica’”<sup>316</sup>

Debe señalarse que el Acuerdo fue modificado en la parte relacionada con el calendario del apagón analógico a través del “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre” publicado en el DOF el 2 de septiembre de 2010.

En principio, el Acuerdo de 2004 establecía un “calendario para la instalación y operación de los equipos de los canales digitales” con seis periodos trianuales hasta

---

<sup>316</sup> Cfr. Hernández Ochoa, César Emiliano, “Transición de la tecnología analógica a la digital” en Villanueva, Ernesto *et al.* (coord.), Reforma de medios electrónicos..., *op. cit.*, p. 148.

concluir el 31 de diciembre de 2021 con una cobertura de televisión digital en todas las zonas de cobertura servidas por la televisión analógica.

Ahora, el Decreto establece en su artículo primero el objetivo de concluir las transmisiones de televisión analógica a partir del año 2011 y en su totalidad a más tardar el 31 de diciembre de 2015 con el fin de optimizar el aprovechamiento del espectro radioeléctrico en beneficio de la población.

Además, es importante señalar que el Decreto presidencial reafirma en su artículo décimo cuarto que las acciones derivadas de su cumplimiento no afectarán la obligación de los concesionarios y permisionarios de reintegrar al Estado el canal analógico al término de las transmisiones simultáneas.

De esta manera, el Decreto para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre acelera el periodo para llevar a cabo el apagón analógico, pues será a partir del 2016 (no hasta el 2021) que se lleve la transición a la televisión digital.

Ahora bien, si bien es cierto que se implementan determinadas acciones para la transición digital de la televisión, como la fijación de un plazo perentorio para su cumplimiento, también es cierto que se vuelve a incurrir en la imprecisión del Acuerdo (Política de 2004) al señalarse que el canal adicional será reintegrado al término de las transmisiones simultáneas, sin establecer un plazo para la reintegración ni un procedimiento para hacerlo.

Por lo tanto, “la fecha de reintegración de los canales depende de la determinación discrecional de la SCT para fijar la fecha de reintegración de los canales analógicos acotada por el criterio básico de que la reintegración tenga lugar cuando el servicio gratuito a la población se encuentre garantizado”.<sup>317</sup>

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 150

El problema que tiene el Estado es asegurar que la transición a la política de televisión digital terrestre se cumpla. El Estado debe ejercer la rectoría que tiene sobre el espectro radioeléctrico para establecer el mecanismo que reintegre los canales adicionales ante el peligro que representa que los concesionarios de radiodifusión los usen para fines distintos –pese a la decisión de la SCJN que invalidó la prestación de servicios adicionales, aunque existe un vacío legislativo–.

Los fines distintos a la transmisión de televisión digital a través del canal espejo pueden ser varios. César Hernández<sup>318</sup> explica que una de las ventajas de la digitalización es que permite comprimir las señales de televisión y liberar espacio en el mismo canal para transmitir otras señales de televisión o de otros servicios de telecomunicaciones. En el mismo ancho de banda de un canal analógico se pueden transmitir seis señales de televisión digital con la misma calidad; o se puede transmitir una nueva señal de televisión de alta definición; o se pueden transmitir señales de televisión digitales de menor calidad, junto con señales de otro tipo de servicios de telecomunicaciones como Internet inalámbrico.

En vista del potencial de los canales de televisión digital para usos alternativos, el Acuerdo preserva la posibilidad de que sean utilizados por los radiodifusores para prestar otros servicios siempre que se observen ciertos criterios, que la prestación del nuevo servicio no impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición y que de manera alguna implique la interrupción total o parcial de la televisión digital.<sup>319</sup>

“Hacer más con menos”. La obtención de un recurso esencial y escaso como el espectro radioeléctrico, aprovechando la coyuntura de la digitalización para hacer más negocios sin que les cueste.

---

<sup>318</sup> *Ibidem*, pp. 150 y 151.

<sup>319</sup> *Ídem*.

Aunque la Corte invalidó el artículo 28 de la LFRT, imposibilitando con ello a las televisoras para prestar servicios adicionales, subsiste una batalla legal en cuanto a la interpretación del Acuerdo que “reitera la aplicabilidad de los criterios de la LFT en casos de autorización de uso de espectro concesionado para servicios adicionales mediante autorización de la SCT, que podrá (o no) requerir el pago de una contraprestación económica”.<sup>320</sup> No obstante que la SCJN resolvió lo conducente a invalidar estos puntos, existe un vacío legal que no ha sido atendido por el Congreso.

Este escenario fue aprovechado por TV Azteca para darle la vuelta a la decisión de la Corte, mediante un servicio que llamó Hi-TV, utilizando un decodificador de señales digitales, vendido en sus tiendas de electrodomésticos, que permite recibir algunos canales que se ofertan en televisión restringida. En la especie, TV Azteca prestó servicios adicionales de telecomunicaciones pese a no estar permitido por las leyes de la materia y ser declarado inconstitucional por la SCJN.<sup>321</sup>

En este asunto, nuestra opinión es que las reformas a la LFRT y LFT tenían como principal objetivo no sólo la convergencia tecnológica sino también la concentración de las redes esenciales para posicionarse en el escenario mediático venidero.

Finalmente, el Congreso debe definir una posición: permitir que todos los operadores de telecomunicaciones presten todos los servicios, o seguir condicionando la prestación de los servicios convergentes. La idea es que, bajo la óptica económica, la competencia en el sector beneficie a los consumidores; y bajo la óptica de los derechos fundamentales, se den posibilidades de expresión a través de los insumos informativos, como las redes de servicio público, que reflejen pluralidad y diversidad en los medios electrónicos.

---

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>321</sup> Recientemente la SCT declaró ilegal el servicio pero el asunto está *sub júdice* en tribunales federales.

Pero este no es el peor panorama de la concentración de los medios electrónicos que transita a las telecomunicaciones.

Grupo Televisa, en su Reporte Anual 2009<sup>322</sup> indicó, en el rubro “Expansión por Medio de Nuevos Negocios y de Adquisiciones”, que el 15 de febrero de 2010, la Compañía celebró un Contrato de Inversión y Suscripción de Capital (el “Convenio de Inversión”), con NII, mediante el cual la Compañía suscribirá el 30% del capital social de Nextel México, una compañía de telecomunicaciones que presta servicios de telefonía móvil, por un precio total \$1.44 mil millones de dólares. Bajo este Convenio de Inversión, se otorgó a la Compañía una opción para adquirir un 7.5% adicional en el capital de Nextel México, que podrá ejercerse en el tercer o cuarto aniversario a partir de la fecha en la que se lleve a cabo la inversión inicial. NII continuará siendo el propietario del resto del capital social de Nextel México. Bajo el Contrato citado, las partes acordaron formar un consorcio para participar conjuntamente en una licitación de licencias autorizando el uso de ciertas bandas de frecuencia para servicios de comunicación inalámbrica, que actualmente lleva a cabo la COFETEL. El cierre de los actos contemplados en el Convenio de Inversión, incluyendo la suscripción de capital por la Compañía, está sujeto a la condición de, entre otras cosas, que el consorcio resulte ganador en la adquisición de espectro en la licitación y obtenga los permisos necesarios para el uso de dicho espectro.<sup>323</sup>

El 18 de marzo de 2010, Telefónica Móviles de México, S.A. de C.V., Editora Factum, una subsidiaria de la Compañía y Megacable acordaron participar conjuntamente, a través de un consorcio, en una licitación de un par de hilos de fibra óptica oscura propiedad de la CFE. El 9 de junio de 2010, la SCT emitió a favor del consorcio la resolución favorable en el proceso de licitación de la CFE de un contrato de 20 años por el arrendamiento de 19,457 kilómetros de fibra óptica, junto con la concesión correspondiente para operar una red pública de telecomunicaciones

---

<sup>322</sup> Reporte Anual presentado de acuerdo a las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores para el año terminado el 31 de diciembre de 2009, pp. 9 y 10, [www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx), 23 de abril de 2010.

<sup>323</sup> El 13 de agosto de 2010 la Cofetel declaró como participante ganador de la Licitación 21 al Grupo de Inversionistas conformado por las empresas Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V., Inversiones Nextel de México, S.A. de C.V. y Televisa, S.A. de C.V.

usando un nuevo modelo de tecnología conocido como líneas de poder de comunicación o LPC, y transmisión de banda ancha sobre líneas de poder de comunicación, llamada BPL. El consorcio, a través de la Compañía GTAC, en la cual Telefónica, Editora Factum y Megacable tienen igual participación, pagará \$883.8 millones, como contraprestación por dicha concesión. GTAC planea tener la red lista para ofrecer servicios comerciales en aproximadamente 18 meses, y espera invertir cerca de \$1,300 millones durante este periodo para tener lista la red. Esta nueva red de fibra óptica representará para la Compañía una nueva alternativa de acceso a servicios de transporte de datos, incrementando la competencia en el mercado mexicano de telecomunicaciones y, por lo tanto, mejorando la calidad de los servicios ofrecidos. La red de fibra óptica incrementará la banda ancha de acceso a Internet para negocios y hogares en México.

Estos recursos propiedad de la Nación, bandas de frecuencia para servicios de comunicación inalámbrica (1.7 a 1.9 megahertz) y la fibra óptica obscura es una estrategia que posiciona a Grupo Televisa como el posible nuevo dominante en las telecomunicaciones.

En este estudio prospectivo vemos que ante este nuevo conglomerado o *holding* de telecomunicaciones estará preparando el terreno para liberar el brazo del gigante dormido: Telmex.<sup>324</sup>

En nuestra opinión, Telmex tiene uno de los mercados de las telecomunicaciones más concentrado de todo el mundo y la sola posibilidad de su entrada en el escenario audiovisual fomentaría la concentración de los medios electrónicos.

---

<sup>324</sup> En la Modificación al Título de Concesión de Teléfonos de México de agosto de 1990 se establece en la condición 1-9 "Distribución de Señales de Televisión" lo siguiente:

La distribución de señales de televisión consiste en un servicio de telecomunicación que se realiza en un sentido a varios puntos de recepción simultáneamente.

"Telmex", previa autorización de "La Secretaría", podrá distribuir señales de televisión a través de su red a empresas autorizadas para prestar servicios de televisión al público en los términos de las leyes y reglamentos aplicables.

"Telmex" no podrá explotar directa e indirectamente ninguna concesión de servicios al público en el país. (El subrayado es nuestro)

Finalmente resumimos nuestro análisis con la siguiente frase: “de la concentración de los medios electrónicos a la concentración de las telecomunicaciones. Y de la concentración de las telecomunicaciones a la concentración de los medios electrónicos”.

#### **4.4 Principios rectores en la regulación de las telecomunicaciones.**

En este apartado, presentamos los principios fundamentales para un nuevo marco de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Estos principios deberán acompañar las diversas propuestas o iniciativas del Congreso, específicamente en la pluralidad y diversidad de los medios electrónicos ante la transición digital.

Pensamos que el vacío normativo que existe actualmente, después de la decisión de la SCJN con motivo de las reformas a la LFRT y LFT, es un tema fundamental que debe adoptar el Congreso mexicano.

Fue en este sentido, que el Senado de la República aprobó, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política el 4 de julio de 2007, la creación de un Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión creado como consecuencia de la sentencia dictada por la SCJN que recayó a la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

El compromiso del Grupo Plural fue presentar al Pleno del Senado de la República una iniciativa de modificaciones al marco legal que rige las telecomunicaciones y la radiodifusión. Este compromiso no fue cumplido, pues hasta la fecha el Grupo Plural, a nombre de todos sus integrantes<sup>325</sup>, no presentó iniciativa alguna.

---

<sup>325</sup> A título personal el Senador Carlos Sotelo presentó, ante el incumplimiento en la elaboración de la iniciativa por parte del Grupo Plural, la iniciativa con proyecto de Decreto que expide la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** que se nutre con las aportaciones recibidas por el Grupo Plural en estos temas. Publicada en la gaceta parlamentaria número 66 en fecha 8 de diciembre de 2009. Asimismo, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía en el Senado aprobó, el 8 de abril de 2010, el **proyecto de dictamen de diversas iniciativas de reforma parcial a las LFRT y LFT**. El

Sin embargo, la aportación documental y de expertos fue importante. Durante el tiempo en que trabajó el Grupo Plural, se invitaron a 6 especialistas que expusieron sus temáticas sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006 en el taller de trabajo del 10 de octubre de 2007 que dio inicio a las actividades de audiencias públicas o sesiones de trabajo<sup>326</sup>. En suma fueron 23 entidades comparecientes en 17 sesiones de trabajo y de 14 entidades y ciudadanos que enviaron sus documentos por Convocatoria Nacional. En total, 43 participantes.

Este Grupo de Trabajo detonó las propuestas de diversas organizaciones de la sociedad civil, alguna de ellas las presentamos en el siguiente apartado.

Adicionalmente, presentamos otros principios de organizaciones internacionales que dan cuenta de la necesidad de los temas que fuimos abordando en este estudio: la concentración de los medios electrónicos en el marco de la regulación de la conversión digital y su resultado como vía indirecta contra el pluralismo y el derecho a la información.

---

mismo 8 de abril de 2010, se presentó simultáneamente, por el Diputado Javier Corral Jurado y el Senador Gustavo Madero Muñoz, la iniciativa con proyecto de Decreto que expide la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales**, publicada en la gaceta parlamentaria número 114 del Senado.

<sup>326</sup> Durante el 2007 se presentaron las siguientes sesiones de trabajo: 11 de octubre, con integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia; el 16 de octubre, con la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación A. C. y Asociación Mundial de Radios Comunitarias; el 17 de octubre, con la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable y la Cámara Nacional de la Industria, Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información; el 23 de octubre, con la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C; el 24 de octubre, con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y organizaciones Vinculadas con Medios de Comunicación e Información Indígenas; el 30 de octubre, con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión; el 6 de noviembre, con la Secretaría de Educación Pública y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; el 7 de noviembre, con la Asociación Mexicana de Derecho a la Información y la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet 2; el 13 de noviembre, con el Sindicato de Telefonía de Japón; el 14 de noviembre, con la Secretaría de Gobernación; el 21 de noviembre, con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el 28 de noviembre, con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; el 5 de diciembre, con el Sistema Nacional de Productoras de Instituciones de Educación Superior.

En este orden de ideas, consideramos presentar a continuación los principios que resumen la necesidad de pluralidad y diversidad a través de los medios electrónicos, así como la inclusión de estos puntos en la transición digital. Estos principios también destacan los temas de asignación de frecuencias con fines democráticos.

De esta manera, proponemos que estos principios sean el marco para la regulación de las telecomunicaciones.

#### **4.4.1 Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI).<sup>327</sup>**

***El espectro radioeléctrico es y debe seguir siendo propiedad de la nación.*** La utilización de ese recurso natural tiene que estar sujeta en todo momento a las concesiones que otorgue la autoridad correspondiente. Cualquier usufructo con propósitos comerciales tiene que ser a cambio de una contraprestación económica pero los criterios para asignar la concesión deben tomar en cuenta, antes que nada, el servicio que recibirá la sociedad. Ninguna concesión deberá ser por tiempo indefinido. En el otorgamiento de ellas tendrán que prevalecer la búsqueda de la calidad y la competencia.

***Aprovechamiento a plenitud de la convergencia digital.*** La multiplicidad de formatos y contenidos que hacen factible la digitalización imbricada con la teledifusión de las comunicaciones, abre perspectivas históricas para el desarrollo cultural y la promoción del conocimiento en la sociedad mexicana. La convergencia digital habrá de ser estimulada de la manera más intensa y extensa posible, siempre a partir de las políticas que establezca la autoridad reguladora y privilegiando, por encima de cualquier otro, el interés público.

---

<sup>327</sup> Asociación Mexicana de Derecho a la Información, Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de la República, AMEDI, México, 2007, pp. 3 y 4. El énfasis es nuestro.

***Diversidad.*** Los contenidos en los medios de radiodifusión estarán definidos por el reconocimiento y la búsqueda de la diversidad. En la asignación de concesiones, se tomarán en cuenta requerimientos de grupos étnicos, universidades e instituciones educativas y organismos comunitarios. Para la programación de la televisión y la radio, habrá reglas que propicien la participación de productores independientes.

***Libertad, pluralidad, responsabilidad.*** La legislación deberá garantizar los principios democráticos de pluralidad y libertad de expresión y derecho a la información así mismo debe promover la producción, edición y difusión de contenidos diversos que proyecten la pluralidad y diversidad culturales para todo tipo de audiencias, destinados a satisfacer sus necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento; que impulsen la sociedad de la información y el conocimiento; que promuevan la pluralidad, participación y valores democráticos; y que garanticen el acceso, en condiciones de igualdad, de todos los grupos sociales a la comunicación y la información.

La posibilidad que existe ahora para expresar cualquier punto de vista en Internet, debe ser preservada por encima de cualquier afán de supervisión estatal. A cambio, es pertinente reconocer que las normas que ya existen para sancionar delitos pueden y deben ser aplicables cuando se cometan a través de la Red.

Es pertinente fomentar criterios de clasificación y filtros que les permitan a los padres de familia administrar el uso que sus hijos hacen de la Red. En el caso de la radiodifusión la libertad de opinión debe ser irrestricta, bajo la responsabilidad del titular de cada concesión.

Por otro lado, habrá normas para clasificar la programación de la radiodifusión abierta y en sistemas de paga de tal manera que los contenidos para adultos sean transmitidos en horarios adecuados a esa audiencia.

#### **4.4.2 Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.**<sup>328</sup>

*Principios y consideraciones generales que la Suprema Corte toma como punto de partida para sus deliberaciones.*

- 1) Son áreas estratégicas en las que el Estado ejerce sus funciones de manera exclusiva, sin que se consideren monopolios: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleos y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía eléctrica, electricidad y las demás actividades que expresamente señalen las leyes.
- 2) La Suprema Corte respalda los reclamos expresados por los senadores de la LIX Legislatura, bajo la consideración de la necesidad de diferenciar los marcos legales de “radio y televisión” y “radiodifusión”.
- 3) El Estado puede concesionar, en casos de interés general y sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.
- 4) Corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
- 5) El dominio que ejerce la Nación sobre este bien es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.
- 6) La comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y manteniendo el dominio de las respectivas vías de comunicación.
- 7) Toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe

---

<sup>328</sup> Cfr. Senado de la República, Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión. Un compromiso del Grupo Plural del Senado, Senado de la República, México, 2008, pp. 42 y 43.

prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios.

- 8) Hay contravención a la Constitución Federal por el diverso trato que el legislador da a los concesionarios y permisionarios en esta materia, en relación con los demás servicios de telecomunicaciones y la posibilidad que se les da para acceder a la prestación de los demás servicios de telecomunicaciones, sin sujetarlos a licitación pública, sino mediante la presentación de una simple solicitud de autorización.
- 9) Sólo las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para usos determinados y para usos experimentales requieren de concesión, es decir, es el uso específico que se asocia a la banda de frecuencia lo que determinará la necesidad de obtener la concesión para su explotación o aprovechamiento.
- 10) El Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, deberá evitar el acaparamiento de los medios masivos de comunicación, lo que resulta de vital relevancia “si se considera la función social que la radio y la televisión llevan a cabo y su poder de influencia sobre la población”.

#### **4.4.3 Los principios de CAMDEN sobre la libertad de expresión y la Igualdad (Artículo XIX).<sup>329</sup>**

El derecho a ser oído y el derecho a hablar.

***Principio 5: Un marco de política pública para el pluralismo y la igualdad***

5.1. Todos los Estados deberán tener en vigor un marco regulatorio y de política pública para los medios de comunicación, incluyendo los medios nuevos, que promueva el pluralismo y la igualdad, de conformidad con lo siguiente:

---

<sup>329</sup> Artículo XIX, Los principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad, Artículo XIX, Reino Unido, 2009, p.6.

i. El marco deberá respetar el principio fundamental que cualquier regulación de los medios de comunicación se deberá encargar solamente a organismos que sean independientes del gobierno, que sean públicamente responsables y que operen de una manera transparente.

ii. El marco deberá promover el derecho de las distintas comunidades a acceder a y a utilizar libremente los medios y las tecnologías de información y comunicación para la elaboración y la difusión de su propio contenido, así como para la recepción de contenido elaborado, sin limitación de fronteras.

5.2. Este marco se deberá implementar mediante las siguiente medidas, entre otras:

i. Promover el acceso universal y a un precio razonable a los recursos de la comunicación y la recepción de los servicios de los medios de comunicación, incluso los teléfonos, el Internet y la electricidad.

ii. Asegurar que no haya discriminación en lo que respecta al derecho de establecer periódicos, medios de radio y televisión y otros sistemas de comunicaciones.

**iii. Asignar suficiente 'espacio' para los usos de la radiodifusión en distintas plataformas de comunicaciones para asegurar que, en su totalidad, el público pueda recibir una variedad de diversos servicios de radiodifusión.**

**iv. Hacer un reparto equitativo de los recursos, incluso las frecuencias de la radiodifusión, entre los medios comerciales, comunitarios y de servicio público, para que en conjunto representen la gama entera de las culturas, comunidades y opiniones de la sociedad.**

v. Requerir que las juntas de gobierno de los organismos reguladores de los medios reflejen en términos generales la sociedad en conjunto.

**vi. Establecer medidas efectivas para prevenir la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación.**

vii. Proporcionar respaldo público, ya sea económico o de otra índole, mediante un proceso independiente, transparente y basado en criterios objetivos, para promover el suministro de información confiable, pluralista y oportuna para todos, así como la elaboración de contenido que haga una contribución importante a la diversidad o que estimule el diálogo entre distintas comunidades.

5.3. Dicho marco también deberá incluir las siguientes medidas:

i. Revocar cualquier restricción al uso de las lenguas minoritarias que tenga como consecuencia el desincentivo o la prevención de los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades.

ii. Hacer que la diversidad, incluso en la medida en que los medios se dirijan a distintas comunidades, sea uno de los criterios para evaluar las aplicaciones para licencias para la radiodifusión.

iii. Asegurar que los grupos desfavorecidos y excluidos tengan acceso equitativo a los recursos de los medios de comunicación, incluso a las oportunidades para el entrenamiento.

5.4. Los valores de servicio público en los medios de comunicación deberán ser protegidos y realizados, transformando los sistemas mediáticos controlados por el Estado o por el gobierno, reforzando las redes existentes de radiodifusión de servicio público y asegurando el financiamiento adecuado para los medios de servicio público, asegurándose así el pluralismo, la libertad de expresión y la igualdad en un cambiante paisaje mediático.

#### **4.4.4 Compromiso con la libertad de expresión (FUNDALEX).<sup>330</sup>**

*Pluralismo y diversidad.*

La libertad de expresión requiere la obligación de las autoridades y el compromiso de la sociedad en:

1. Promover la pluralidad de ideas y opiniones para incrementar la comprensión y la pluralidad de voces en el debate público.
2. Facilitar el acceso a los medios de comunicación, incluyendo aquellos de nuevas tecnologías, fomentando especialmente la participación de grupos minoritarios, vulnerables o marginados, como población indígena, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y niños, así como a grupos lingüísticos o culturales minoritarios.

#### **4.4.5 Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual (AMARC).<sup>331</sup>**

*Sobre la promoción de la diversidad y el pluralismo (principio 3)*

La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión y demás servicios de comunicación audiovisual. Esto implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad en la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual, sin que se adopten restricciones directas o indirectas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

---

<sup>330</sup> Fundación para la Libertad de Expresión, Compromiso con la libertad de expresión, Fundalex, México, 2009, p.9.

<sup>331</sup> *Cfr.* Gómez, Gustavo et al, Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual, AMARC ALC, Argentina, 2010, pp. 17, 21, 27, 34, 40, 104 y 107.

*Sobre las medidas para promover la diversidad (principio 4)*

Son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios.

*Sobre las políticas públicas que garanticen la diversidad y pluralidad de los contenidos (principio 6)*

En cumplimiento de convenios internacionales y según estándares existentes, los Estados están facultados y obligados para establecer políticas públicas que de modo genérico y como condición de obtención de concesiones, establezcan el cumplimiento de cuotas que garanticen la difusión de contenidos sonoros y audiovisuales de producción local, regional y nacional y diversidad de contenidos y pluralidad entre los tipos de medios de comunicación.

*Sobre la regulación de prevención de monopolios (principio 9)*

Los Estados deben adoptar políticas y medidas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión y de comunicación audiovisual deben estar sujetos a normas antimonopólicas, mediante el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles por cuanto los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de todas las personas.

### *Sobre las frecuencias radioeléctricas y su naturaleza (principio 11)*

Las frecuencias radioeléctricas deben ser consagradas legalmente como patrimonio común de la humanidad, y la potestad para su administración como parte esencial de las facultades y obligaciones del Estado.

### *Sobre la digitalización y sus efectos sobre el pluralismo (principio 39)*

Los Estados deben asegurar que la migración hacia nuevas tecnologías de transmisión sea una oportunidad para el incremento del pluralismo y la diversidad y no para mantener o fortalecer la concentración de servicios de comunicación audiovisual.

### *Sobre la transición a la radiodifusión digital (principio 40)*

En la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios públicos y comunitarios para operar. Los medios no deberán sufrir discriminaciones y se respetarán las previsiones necesarias para garantizar la continuidad de las emisiones realizadas sobre soporte analógico simultáneamente hasta agotar los procesos de transición en condiciones razonables.

## **4.5 Nuestra propuesta.**

Dar una solución a los problemas que se presentan en el panorama de la concentración de los medios electrónicos pareciera ser algo imposible. Nuestra manera de expresar la propuesta que mostramos es destacando que los derechos fundamentales son el motivo del actuar en la sociedad de la información donde el centro tiene que ser la persona humana y no los criterios económicos.

La tecnología potencia las posibilidades que se ofrecen en la sociedad de la información. En sí misma, el uso de la tecnología no sacrifica derechos fundamentales ni criterios económicos. Lo ideal sería que ambas perspectivas se equilibraran. Por eso, nuestro objetivo en esta investigación es poner al centro el derecho en su acepción de la justicia.

A continuación, presentamos algunas de las propuestas que consideramos viables para asegurar la pluralidad y el respeto al derecho a la información.

#### **4.5.1 Justificación**

La garantía para asegurar los derechos fundamentales exige tener una ponderación en donde la preferencia condicionada por las circunstancias de un caso en particular, no lesione derechos fundamentales de otro.

Así proponemos el control de tendencias monopólicas mediante **reglas antimonopólicas**. Estas medidas tienen como objeto limitar el abuso de frecuencias del espectro radioeléctrico en un solo conglomerado de comunicación. En primer lugar, consideramos factible establecer de manera expresa la supletoriedad de la normativa en el control de las concentraciones en la ley especial de radiodifusión.

En segundo lugar, proponemos de manera específica que se controle el número de frecuencias que poseen los concesionarios de radiodifusión a través del límite de espectro.<sup>332</sup>

Cabe mencionar que el “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre en México” ni el “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para

---

<sup>332</sup> Al respecto, la CFC ha participado en la elaboración de bases de licitación de telecomunicaciones con límite de espectro, por ejemplo en el proceso de licitación (Licitación 21) de la Cofetel, cuya convocatoria se publicó en el *DOF* el 23 de noviembre de 2009.

concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre” no son precisos en las condiciones para que sean devueltos los canales adicionales que, en estricto sentido, sólo fueron concedidas para la transición digital de la televisión.

Por esta razón, proponemos adicionalmente la **recuperación de espectro radioeléctrico**. Esta medida definirá las condiciones en que se regresarán los canales adicionales asignados directamente.

Consideramos que esta propuesta es viable y que no vulnera los derechos de los concesionarios para refrendar las frecuencias, pues éstas fueron asignadas de manera directa sin que mediara licitación pública. Entendemos que es importante, que en igualdad de condiciones se licite el espectro radioeléctrico, y por eso planteamos reglas para la recuperación.

Finalmente, proponemos la **reserva de espectro para la creación de medios públicos**. Planteamos una medida que reserve o destine las frecuencias liberadas por los canales adicionales, asignados a los concesionarios de radiodifusión para la transición digital de la televisión, para la creación de medios públicos sin menoscabo de los puedan crearse en corto plazo. Esta medida asegurara también una política pública que fomente la creación de medios públicos en señales digitales a corto plazo.

Asimismo, la reserva de estas frecuencias permite etiquetar recursos y realizar una planeación para futuros medios públicos con frecuencias digitales que complementen a los que se consoliden o se creen en corto plazo.

Con ello se garantiza, que con el riesgo que implica el apagón analógica calendarizado para el 2016, la creación de una política de telecomunicaciones trans-sexenal que respete el pluralismo informativo con reglas antimonopólicas, de recuperación de espectro y creación de medios públicos a través de la reserva de espectro.

#### 4.5.2 Reglas antimonopólicas.<sup>333</sup>

La reforma debiera asumir como uno de sus objetivos el evitar la concentración de la industria de la radiodifusión reconociendo a la competencia como un elemento esencial para el funcionamiento eficiente, democrático y plural del servicio, no sólo para razones económicas, sino también por razones políticas, sociales y culturales.

En primer término, cabe señalar que la propia CPEUM dispone, en el décimo párrafo del artículo 28 que:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. **Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.**

En este último enunciado se obliga al legislador a evitar en la propia ley, la concentración en la explotación, uso y aprovechamiento de un bien de dominio de la Federación, como es el caso del espectro radioeléctrico. Sin embargo, en el estado actual de la industria de la radiodifusión, muy especialmente en lo que se refiere a la televisión abierta, observamos que esta disposición no fue cumplida.

La Ley vigente no cuenta con mecanismos que limiten la concentración, lo que se reflejó es que en muchas plazas la oferta se reduce a dos empresas televisoras y a múltiples estaciones de radio pero operadas por solo un pequeño grupo de emisores, lo que resulta en perjuicio de la sociedad en su conjunto, que no cuenta con fuentes alternativas de información y entretenimiento en los medios de comunicación masiva.

---

<sup>333</sup> Esta propuesta se apoya en el documento de observaciones y propuestas de modificaciones y adiciones a la minuta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFT y LFRT, turnada por la Cámara de diputados al Senado de la República, firmado por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 27 de enero de 2006.

En diversos países del mundo, podemos observar disposiciones que limitan la concentración en las comunicaciones. Esto se debe a que se identifica a los medios masivos de comunicación como instrumentos fundamentales en la formación de ideas de valores y de ciudadanía; a que la radio y televisión participan de manera definitoria en la formación de opinión pública y en la orientación de las simpatías electorales al constituir la fuente principal de información con que se nutren los ciudadanos; es decir, a que se reconoce en los medios a un enorme poder político y económico en las sociedades contemporáneas, por lo que se considera fundamental que dicho poder se distribuya y no se concentre en unas pocas manos.

Por último, la competencia es importante para impulsar el desarrollo de la industria, pues se trata de un mecanismo que propicia el funcionamiento eficiente del mercado e incentiva a los competidores para mejorar la calidad de sus productos.

Por ello insistimos en incorporar normas específicas que garanticen condiciones de competencia y pluralidad del servicio en radiodifusión. En un primer término, establecer la supletoriedad de la LFCE en la LFRT. En segundo término, reglas para una participación activa de la CFC para la valoración específica de su recomendación desde el mismo proceso de la licitación incorporando condiciones en las bases de la licitación, posteriormente ante el otorgamiento, cesión y modificación de los títulos de concesión.

Se propone que en aquellas plazas donde exista una importante concentración, se abra la puerta a nuevos competidores que hagan crecer, de manera paulatina y sin lastimar los derechos de la emisoras ya existentes, la oferta de radiodifusión. La medición de la presencia de un competidor en la oferta de radiodifusión, debe hacerse al interior de cada categoría y no de manera global, pues se considera que se trata de figuras distintas con finalidades diferentes cuya presencia en el mercado tiene un significado que no es equiparable; además debe

realizarse en cada zona geográfica de cobertura pues el propósito es garantizar la competencia y la diversidad de la oferta en todas las regiones del país.

*Propuesta de adición a la LFRT*

**Artículo 7-A.** A falta de disposición expresa en esta Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicarán:

- I. La Ley Federal de Telecomunicaciones;
- II. La Ley de Vías Generales de Comunicación;
- III. La Ley General de Bienes Nacionales;
- IV. El Código Civil Federal;
- V. El Código de Comercio;
- VI. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- VII. El Código Federal de Procedimientos Civiles;
- VIII. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente en materia electoral; y
- IX. La Ley Federal de Competencia Económica**

**Artículo 28 B.** Los prestadores del servicio de radio y televisión, cuando sean titulares de más del treinta y cinco por ciento de las frecuencias, no podrán obtener más concesiones o permisos en el mismo servicio, categoría y zona geográfica de cobertura.

La disposición contenida en el párrafo anterior se aplicará a los titulares directos o las personas morales, filiales o subsidiarias en las cuales posea participación accionaría.

#### 4.2.3 Recuperación de Espectro.<sup>334</sup>

Se requiere que todos los operadores que compitan por un mismo servicio estén en igualdad de condiciones para aprovechar las frecuencias que se liberarán motivo de la evolución tecnológica de la digitalización de los servicios de radiodifusión, de conformidad con los dispuesto en el Numeral Tercero del “Acuerdo mediante el cual se Homologan las Condiciones de Concesiones de Radio” publicado por la SCT el 28 de diciembre de 2004.

Así como a la Condición Cuarta del ANEXO III del “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transmisión a la televisión digital terrestre en México”, que a la letra en su parte conducente dice: *“...Para lo anterior, la Secretaría tomarán en cuenta, tanto la optimización del espectro radioeléctrico, como la propuesta que, en su caso, presente el concesionario sobre el canal a reintegrar...”* publicada en el DOF de la Federación el 2 de julio de 2004.

De igual manera, que del artículo décimo cuarto del “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre” publicado en el DOF el 2 de septiembre de 2010 y que expresa: *“Las acciones que deriven del cumplimiento del presente Decreto no afectarán la obligación de los concesionarios y permisionarios de reintegrar al Estado el canal analógico al término de las transmisiones simultáneas...”*

La experiencia internacional muestra, por ejemplo, que en los Estados Unidos de América, país donde se introduce el mismo estándar digital definido para México, el Congreso aprobó que parte de las frecuencias que actualmente usan los radiodifusores, sean devueltas al término de la migración, para su nueva asignación mediante licitación pública.

---

<sup>334</sup> *Ídem.*

**Artículo 22-A. Las frecuencias asignadas a los concesionarios y permisionarias de servicios de radiodifusión, que se liberen después de la migración a tecnología digital, deberán reintegrarse al Estado y su utilización se encontrará sujeta a los procedimientos establecidos por la legislación aplicable para fomentar la ampliación de la oferta del servicio por parte de otros operadores.**

**Los canales y frecuencias atribuidos y asignados al servicio de radiodifusión, que no se utilicen para la fecha límite del proceso de digitalización que la Comisión establezca, quedarán a disposición del Estado.**

#### **4.2.4 Reserva de espectro para la creación de medios públicos<sup>335</sup>.**

La planeación del espectro debe incluir una reserva para medios públicos dentro de las bandas de radiodifusión a fin de garantizar la difusión de la pluralidad y diversidad en los medios electrónicos. Esta normativa busca ser aplicada de manera programática para las futuras asignaciones de espectro para emisoras digitales.

Los criterios de administración -sea por la existencia previa de un plan de frecuencias o por otros mecanismos de asignación geográfica de las localizaciones- deben asegurar que las frecuencias se asignen en función del interés general y en forma equitativa entre: los medios de radiodifusión (públicos y privados); los dos tipos de emisoras (radio y televisión); y las emisoras de distinto alcance geográfico (nacional, regional y local).

Desde una perspectiva de los derechos humanos, pensamos que es viable la propuesta con fundamento en el Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la

---

<sup>335</sup> Esta propuesta se apoya en el *principio 12 (sobre la reserva de frecuencias)* de los “Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual”. Véase 4.4.5, *infra*.

Libertad de Expresión<sup>336</sup> el cual establece que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

*Propuesta de adición a la LFRT*

**Artículo 22-B. Para fomentar la creación de medios públicos que reflejen la diversidad y pluralidad, el Estado asegurará que se reserven y destinen frecuencias del espectro radioeléctrico para la transmisión de señales de radio y/o televisión abierta. Para asegurar esta medida, la Comisión deberá planear dicha reserva en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias con respeto a los instrumentos internacionales.**

**En caso de no existir condiciones para la asignación de frecuencias, éstas se garantizarán a través de la recuperación de los canales adicionales que se hayan asignado a los concesionarios de radiodifusión por motivo de la transición digital.**

---

336 Véase 2.4.2.3, *infra*.

## CONCLUSIONES

1. La revolución tecnológica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento cambiaron los conceptos jurídicos que se incorporan a los marcos legales.
2. En el contexto de la convergencia tecnológica, las telecomunicaciones se fusionaron con la radio y televisión. El concepto de telecomunicaciones es más integral.
3. Los derechos fundamentales deben estar al centro del uso de las tecnologías, no así los aspectos económicos y técnicos.
4. El derecho a la información tiene distintos soportes tecnológicos en la sociedad actual. Como ejemplo está la radiodifusión que se asocia con las telecomunicaciones.
5. La radio y televisión abierta son entendidas como radiodifusión y difieren del marco legal que regula las telecomunicaciones.
6. El marco legal de las telecomunicaciones incluye a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones. La primera regula los contenidos (fondo); la segunda, lo técnico (forma). Por esta razón, los objetivos de la radiodifusión y de las telecomunicaciones son distintos.
7. Las autoridades que regulan las telecomunicaciones tienen atribuciones distintas en cuanto a fondo y forma en los medios de comunicación.
8. Existe un régimen especial de radiodifusión y un régimen general de telecomunicaciones. La tendencia es la unificación de los dos.

9. El marco regulatorio de las telecomunicaciones requiere de un ajuste en el sentido de propiciar más competencia. Esto generará que en la convergencia de servicios audiovisuales haya más oferta informativa.

10. Cada vez más, la sociedad participa en los procesos de consulta de reforma de medios para su democratización. Sin embargo, las reformas no llegaron.

11. Los monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios conspiran contra la democracia al impedir la participación de otras voces que reflejen pluralidad.

12. El espectro radioeléctrico es un bien de dominio de la Nación y es escaso. Además es un recurso comunicacional esencial y su control discrecional afecta la libertad de expresión.

13. Las reformas, publicadas el 11 de abril de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones tuvieron como tema central la convergencia tecnológica con la posibilidad de la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones por parte de los concesionarios de radiodifusión.

14. La comparecencia de expertos en telecomunicaciones es necesaria para la creación y modificación de las normas jurídicas, así como para su interpretación judicial.

15. A pesar de la invalidación del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, existe la posibilidad de que los concesionarios de televisión sean autorizados para prestar servicios adicionales ante la subsistencia de Acuerdos secretariales.

16. El seguimiento del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adolece de una respuesta por parte del Congreso para legislar sobre el tema. Existen principios

de pluralidad y diversidad en los medios que deben regir la reforma al marco legal de las telecomunicaciones.

17. El pluralismo informativo está relacionado con el derecho a la información, en cuanto que permite la creación de medios y la diversidad de opiniones.

18. Las empresas más grandes de telecomunicaciones son las que concentran las redes. Grupo Televisa, Televisión Azteca y TELMEX son empresas con grandes activos que pueden constituir conglomerados de telecomunicaciones y que tienen una tendencia a incursionar en las industrias convergentes.

19. Los grandes conglomerados de medios se posicionan en los nuevos mercados de telecomunicaciones. Transitan a partir de mercados mediáticos tradicionales hacia nuevos nichos de mercado para ofrecer servicios convergentes como el *triple* o *cuádruple play*.

20. La prospectiva con los nuevos medios de comunicación, como la telefonía móvil, está dirigida hacia un panorama donde nuevamente se ofrece poco pluralismo informativo externo dado que el servicio estará concentrado en pocas empresas.

21. La convergencia tecnológica puede incidir en la pluralidad de los medios masivos de comunicación pero también puede propiciar la concentración de los mismos.

22. Nuestra prospectiva es: “de la concentración de los medios electrónicos a la concentración de las telecomunicaciones y de la concentración de las telecomunicaciones a la concentración de los medios electrónicos.”

23. La convergencia tecnológica puede propiciar concentración de servicios, sobre todo con las empresas multimedios que tienen una amplia red de comunicaciones.

24. México es uno de los países con mayor concentración en los medios de comunicación, mercados de telecomunicaciones y producción de contenidos.

25. Las leyes antimonopolio y la creación de medios públicos son medidas que garantizan la pluralidad informativa.

26. Es preciso que el Gobierno Federal tome acciones para dirigir la política de telecomunicaciones en los próximos años, ante la transición total a la televisión digital.

27. La transición de la televisión analógica a la digital asignó a los concesionarios de radiodifusión canales adicionales para su transmisión simultánea que deben restituir al Estado. La digitalización posibilita la liberación de espacio del espectro radioeléctrico.

28. La optimización del uso del espectro radioeléctrico puede y debe abrir opciones democratizadoras debido al uso de nuevas tecnologías (digitalización).

29. Se requiere definir la política digital del país mediante la planeación de acciones que lleven a un entorno propicio para el ejercicio del derecho a la información en el contexto de la digitalización.

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

Alva de la Selva, Alma Rosa, "Del recorrido hacia una reforma democrática de los medios: las aportaciones de la "Iniciativa Ciudadana", en Vega Montiel, Aimée *et al.* (coord.), Las claves necesarias de una comunicación para la democracia, AMIC-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 2008

Álvarez González de Castilla, Clara Luz, Derecho de las telecomunicaciones, serie "conocer para decidir", Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

Apreza Salgado, Socorro, Veracidad y Pluralismo informativo en el medio televisivo: una tarea pendiente, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2004.

Arellano Toledo, Wilma, Política y derecho de las telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Becerra Ramírez, Manuel, Enciclopedia jurídica mexicana, t. X, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Biebrich Torres, Carlos Armando, *et al.*, La política mexicana de telecomunicaciones, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

Bobbio, Norberto, Diccionario de política, 7ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Tomo H-Z, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 17ª edición, Porrúa, México, 2005.

Carpizo, Jorge *et al.*, Enciclopedia jurídica mexicana, t. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Carpizo, Jorge *et al.*, Derecho a la información y derechos humanos, Porrúa-IIJ, México, 2003.

Carpizo, Jorge *et al.*, Moral Pública y libertad de expresión, Jus, México, 2008.

Carreño Carlón, José, Los medios de comunicación, serie para entender, Nostra Ediciones, México, 2007.

Comisión Federal de Telecomunicaciones, Acciones de política regulatoria 2011-2012, COFETEL, México, 2011.

Cooter, Robert *et al.*, Derecho y economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1998

Courtis, Christian, "Reyes desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales", en Carbonell, Miguel *et al.* (comp.), Jueces y derecho, Porrúa-UNAM, México 2004

De la Peña, José, Historias de las telecomunicaciones, Editorial Ariel, España, 2003.

De Sola Pool, Ithiel, Tecnología sin fronteras, De las telecomunicaciones en la época de la globalización, trad. de Roberto Helier, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Deza Pulido, Mónica, Consumidores nómadas. El siglo del mobile marketing, Netbiblo, España, 2008.

Ferrer, Eulalio, Información y comunicación, segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Fundación para la Libertad de Expresión, Compromiso con la libertad de expresión, Fundalex, México, 2009.

Gómez, Gustavo *et al.* (coord.), Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión, AMARC ALC, Argentina, 2009.

Gómez, Gustavo *et. al.*, Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual, AMARC ALC, Argentina, 2010.

González Luna Bueno, Federico (comp.) *et al.*, La regulación de las telecomunicaciones, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Kaplan, Marcos, Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, trad. de Roberto J. Vernengo, Porrúa, México, 2007.

Kuhlmann, Federico *et al.*, Información y telecomunicaciones, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Ladeira Prado, Renato Alberto *et al.*, Diccionario jurídico de los medios de comunicación, Colección de derecho de las nuevas tecnologías, Reus, España, 2006

López Ayllón, Sergio, El derecho a la información, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

López Ayllón, Sergio, Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

López Noriega, Saúl, Democracia, poder y medios de comunicación, Fontamara, México, 2009.

Llaneza González, Paloma, Internet y comunicaciones digitales, Bosch, España, 2000.

Maigret, Éric, Sociología de la comunicación y de los medios, trad. de Elizabeth Lager, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

MacBride, Sean *et al.*, Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo, trad. de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

McQuail, Denis, Introducción a la teoría de la comunicación de masas, trad. de Antonio J. Desmots, segunda reimpresión, Paidós, México, 1989.

Meyer Cosío, Lorenzo, "Transformar la televisión para construir el México moderno" en La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México, colección Teoría y Análisis, UAM-FES, México, 2009.

Moreno Martín, Arturo, Diccionario de informática y telecomunicaciones (Inglés-Español), Ariel, España, 2001

Pasquali, Antonio, Comprender la comunicación, Gedisa, España, 2007

Pérez Gómez, Alberto, El control de las concentraciones de medios de comunicación. Derecho español y comparado, Dykinson, España, 2002.

Pereznieto Castro, Leonel, Derecho de la competencia económica, Oxford, México, 2002.

Robles, Gregorio, Las reglas del derecho y las reglas de los juegos. Ensayo de teoría analítica, serie g. estudios doctrinales, número 114, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

Roldán Xopa, José *et al.* (coord.), Competencia económica: estudios de derecho, economía y política, México, 2007

Roldán Xopa, José, Derecho Administrativo, Oxford University Press, México, 2008.

Sánchez Ruiz, Enrique *et al.*, “La economía política de la comunicación y la cultura. Un abordaje indispensable para el estudio de las industrias y las políticas culturales y de comunicación” en Vega Montiel, Aimée (coord.), La comunicación en México. Una agenda de investigación, colecciones alternativas, CIICH-UNAM, México, 2009.

Sánchez-Taberner, Alfonso, Dirección estratégica de empresas de comunicación, Cátedra, España, 2000.

Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 2003

Senado de la República, Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión. Un compromiso del Grupo Plural del Senado, Senado de la República, México, 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitucionalidad del sistema de sanciones establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 28 México, 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 36, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Invalidez de las reformas a las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 41 México, 2009.

Tenorio Cueto, Guillermo (coord.), Libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas, Porrúa, México, 2007.

Valls Hernández, Sergio *et al.*, Nuevo derecho administrativo, Porrúa, México, 2003.

Vidal Bonifaz, Francisco, Los dueños del cuarto poder, Planeta, México, 2008.

Villagra de Biedermann, Soledad, "El sistema universal de derechos humanos: los mecanismos convencionales y los mecanismos basados en la Carta" en González Feldmann, Cynthia (comp.), El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay- Konrad Adenauer- Stiftung, Uruguay, 2004.

Villanueva, Ernesto (coord.), Diccionario de derecho de la información, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006

Villanueva, Ernesto *et al.* (coord.), Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, México, 2007.

Witker Velázquez, Jorge, Enciclopedia jurídica mexicana, t. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Witker Velázquez, Jorge, Introducción al derecho económico, 5ª edición, McGraw-Hill, México, 2003.

Zarkín Cortés, Sergio Salomón, Derecho corporativo, Porrúa, México, 2005.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Vías Generales de Comunicación

Ley Federal de Radio y Televisión

Ley Federal de Telecomunicaciones

Ley Federal de Competencia Económica

Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones

Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre.

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.

Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

## **HEMEROGRAFÍA**

Apreza Salgado, Socorro *et al.*, “Algunos alcances sobre la eficacia de los derechos fundamentales en México” en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo LVII, volumen II, número 248, julio-diciembre, 2007, México, pp. 157-186.

Azurmendi, Ana *et al.*, “Redefiniendo el servicio público de radio y televisión bajo el marco normativo de la Unión Europea. El caso de la reforma legal y económica de la Corporación de Radio y Televisión Pública para el mercado de la televisión digital terrestre” en Derecho comparado de la información, número 11, enero-junio, año 2008, México, pp. 11 y 12.

Villanueva, Ernesto, “El papel periódico y Pipsa. Del control absoluto a la democracia dirigida en la prensa” en Revista Asamblea, número 1, octubre 1997, México, p. 31

Zambrano Porras, José Luis y Madrazo Lajous Alejandro, “La Ley Televisa ante la Suprema Corte”, en Revista Isonomía, número 26, abril de 2007, pp. 71-100

## **CIBERGRAFÍA**

Bolsa Mexicana de Valores: [www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx)

Centro de Investigación y Docencia Económicas; [www.telecomcide.org](http://www.telecomcide.org)

Comisión Federal de Telecomunicaciones: [www.cft.gob.mx](http://www.cft.gob.mx)

Comisión Federal de Competencia Económica: [www.cfc.gob.mx](http://www.cfc.gob.mx)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones: [www.citel.oas.org/sp](http://www.citel.oas.org/sp)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; [www.inali.gob.mx](http://www.inali.gob.mx)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:  
[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Organización de las Naciones Unidas: [www.un.org/es](http://www.un.org/es)

Organización de Estados Americanos: [www.oas.org](http://www.oas.org)

Organización Mundial de Comercio: [www.wto.org/spanish](http://www.wto.org/spanish)

Portal Competencia Económica: [www.competenciaeconomica.com.mx](http://www.competenciaeconomica.com.mx)

Portal Infoamerica; [www.infoamerica.org](http://www.infoamerica.org)

Unión Internacional de Telecomunicaciones: [www.itu.int/wsis/index-es.html](http://www.itu.int/wsis/index-es.html)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes: [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)

Secretaría de Gobernación: [www.rtc.gob.mx](http://www.rtc.gob.mx)

Sistema de Información sobre Comercio Exterior: [www.sice.oas.org/](http://www.sice.oas.org/)

Suprema Corte de Justicia de la Nación; [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)