

Derecho DE LAS telecomunicaciones

CLARA LUZ ÁLVAREZ GONZÁLEZ DE CASTILLA



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel

Porrúa

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados LX Legislatura –refrendando el acuerdo de la anterior LIX Legislatura–, lleva a cabo en coedición en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional; ello a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

El acuerdo para coeditar las obras que conforman la serie se ha establecido con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales; así también, con autores y asociaciones independientes.

Los títulos que caracterizan a la serie, se complementan con expresiones culturales de interés nacional que coadyuvan en las tareas propias del legislador mexicano.

」

」

Derecho DE LAS telecomunicaciones

┌

┌

Derecho DE LAS telecomunicaciones

CLARA LUZ ÁLVAREZ GONZÁLEZ DE CASTILLA



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2008

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2008

© 2008

CLARA LUZ ÁLVAREZ GONZÁLEZ DE CASTILLA

© 2008

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-970-819-089-3

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Para Ernesto, por este inmenso amor

*Para mis papás, Clara Luz y Raúl,
por su cariño y apoyo*

Introducción

La importancia de las telecomunicaciones demanda que se difunda su conocimiento y se proporcione literatura sobre el derecho de las telecomunicaciones. Esta obra tiene esa finalidad: exponer de manera sencilla y comprensible los conceptos técnicos y económicos más relevantes de las telecomunicaciones⁴ que permitan analizar sus principios, el marco jurídico nacional e internacional, y la necesidad de su constante adecuación a la evolución tecnológica. El derecho de las telecomunicaciones exige un estudio multidisciplinario y universal, por lo cual los temas se abordarán con esas perspectivas recurriendo a la experiencia comparada, a ejemplos, casos prácticos, así como a interpretaciones judiciales y regulatorias.

El capítulo I explica qué son las telecomunicaciones. Para lo cual se presentan los diferentes medios de transmisión alámbricos y el espectro radioeléctrico. En cuanto a éste, se describen las características de las frecuencias, su importancia, la función de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en la definición de servicios y en materia satelital, el marco jurídico mexicano y las tendencias para una gestión eficiente del bien de dominio público escaso: el espectro radioeléctrico. A continuación se exponen propiamente las redes de telecomunicaciones distinguiéndolas en redes tradicionales, satelitales, eléctricas y de siguiente generación.

Las autoridades en telecomunicaciones son parte fundamental para el régimen de las telecomunicaciones. En consecuencia, el capítulo II estudia los orígenes, características y actividades del órgano regulador en general, para después describir a la autoridad regulatoria de telecomunicaciones en México: la Comisión Federal de Telecomunicaciones. La Unión Internacional de Telecomunicaciones tiene una influencia decisiva en las telecomunicacio-

⁴Las 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 radiolocalización especializada de flotillas (*trunking*), la televisión y audio restringidos o de paga, la comunicación vía satélite, entre otros. Por lo que se aclara que esta obra se enfoca en los servicios de telecomunicaciones distintos al telégrafo y a la radiodifusión.

nes por sus funciones en radiocomunicación, normalización y desarrollo. Por ende, tras referir a los orígenes de la UIT, se procederá a exponer su estructura, funcionamiento e instrumentos jurídicos. Desde su campo de acción, la Organización Mundial de Comercio tiene importancia para las redes y servicios de telecomunicaciones, por lo que se estudiarán también sus orígenes, estructura, funcionamiento e instrumentos jurídicos, para concluir con la exposición de lo que fue la controversia entre México y Estados Unidos de América en el seno de dicha organización internacional.

La liberalización de las telecomunicaciones precisa de una política de competencia efectiva. El capítulo III inicia con una explicación de por qué la importancia de este tipo de política para las telecomunicaciones. Enseguida se toca el tema que –desde las primeras líneas telegráficas en el siglo XIX hasta el día de hoy–, ha sido el reto para una competencia efectiva: la interconexión. En esta sección se explicará lo que es la interconexión, cuáles son sus principios básicos, el acceso a elementos desagregados de red, el compartimiento de instalaciones, los modelos de las tarifas, los procedimientos de interconexión y la prospectiva de ésta en un ambiente creciente de las redes de siguiente generación. Asimismo, se expondrán otras herramientas de la política de competencia como son los derechos de vía, la calidad en el servicio, la portabilidad, la prohibición de subsidios cruzadas y ventas atadas. Para finalizar este capítulo se analizarán las medidas a favor de la competencia tanto aquellas preventivas (*ex-ante*) como las correctivas (*ex-post*). En ambos casos se presentarán los casos aportados por la experiencia nacional e internacional.

Si las telecomunicaciones no están para el progreso de la sociedad y el mejoramiento del ser humano, perderían su importancia. La falta de acceso equitativo a las telecomunicaciones incrementa la llamada brecha digital y profundiza las disparidades tanto económicas como sociales, además de que priva a las personas de igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos. Por ende, el capítulo IV se dedica al estudio del servicio universal, la accesibilidad a las telecomunicaciones por personas con discapacidad y los derechos de los usuarios. Se proporciona el concepto de servicio universal, su justificación, principios, fuentes de financiamiento y por qué su prestación debe sujetarse a la rendición de cuentas. Enseguida, se presenta el caso de México tanto en los programas de servicio universal en el título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., como en el Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones creado por la Cámara de Diputados en 2004. Por lo que respecta a la accesibilidad por personas con discapacidad, se destaca su importancia recogida en diversos instrumen-

tos internacionales y sus principios rectores. Asimismo, se hace referencia a los servicios y equipos que, gracias al avance tecnológico, hoy en día permiten un acceso equivalente funcional para personas con discapacidad, para después mencionar la experiencia comparada. Este capítulo termina con una sección dedicada a los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, así como a las obligaciones correlativas de los prestadores de servicios y de las autoridades.

Los capítulos del I al IV proporcionan la base técnica, económica, social y jurídica para una mayor y mejor comprensión del estado de la cuestión en los Estados Unidos de América, la Unión Europea y México. Sus experiencias desde un punto de vista de la evolución de sus marcos jurídicos, se presentarán en el capítulo V para Estados Unidos de América y la Unión Europea, y en el capítulo VI la de México.

El capítulo V inicia con los antecedentes históricos de la telefonía y los servicios de radiocomunicación en Estados Unidos que darán lugar a la primera autoridad regulatoria de telecomunicaciones en 1934, la Federal Communications Commission. Se expondrán las repercusiones de las decisiones de los tribunales de Estados Unidos, la participación de autoridades federales y estatales, así como la distinción entre servicios de telecomunicaciones y los de información, que han construido una regulación particular y flexible para adaptarse a los incesantes cambios en el sector de las telecomunicaciones. En cuanto a la Unión Europea, se hará una relación del camino seguido desde los monopolios de Estado prestadores de servicios de telecomunicaciones a la liberalización total. A continuación, se presenta el marco jurídico vigente de las comunicaciones electrónicas comunitarias, exponiendo los aspectos medulares de las disposiciones de cada una de las directivas y decisiones expedidas por las autoridades de la Unión Europea.

El capítulo VI presenta las telecomunicaciones en México a través de las diferentes leyes que las han regido, desde la ley sobre telégrafos decretada por Maximiliano de Habsburgo en 1865 hasta la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995. En este recorrido, se podrá apreciar cómo las telecomunicaciones han reflejado la situación y cambios del Estado mexicano, así como el reto permanente de lograr la interconexión de las redes de telecomunicaciones. Asimismo, el lector podrá ver al Estado interventor plenamente reflejado en el análisis de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 y con mayor énfasis en el título de concesión de 1976 de la entonces empresa de participación estatal, Teléfonos de México. Se presenta también la historia de la televisión por cable y de la comunicación vía satélite en México. Ésta ha llevado a dos reformas constitucionales, primero para considerarla

un área estratégica a cargo del Estado y después una prioritaria mejor atendida por el sector privado. Se expondrá también el camino de las telecomunicaciones hacia su liberalización con la firma de diversos tratados internacionales por México. Finalmente, este capítulo VI culmina con la Ley Federal de Telecomunicaciones presentando el contraste y cambio radical de esquema en relación con la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940.

El capítulo VII se dedica al tema de los títulos habilitantes que permiten prestar legalmente servicios de telecomunicaciones y utilizar el espectro radioeléctrico dentro de la República Mexicana. Se iniciará con el tema de las concesiones para redes públicas de telecomunicaciones, para el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico tanto para uso determinado como experimental, así como de concesiones en materia satelital. En todos esos casos se describe el procedimiento para obtener la concesión respectiva y las disposiciones previstas en los títulos mismos. En las concesiones para el uso del espectro radioeléctrico se presenta cada una de las etapas del procedimiento de licitación: programa de licitación, convocatoria, bases, proceso, acta de fallo y adjudicación. En aquellas en materia satelital se destacan las disposiciones especiales como la prioridad en la ocupación de una órbita, lo relativo a los centros de control y la reserva de capacidad satelital para el Estado. Acto seguido, se hace referencia a los permisos para comercializadoras y para estaciones terrenas, así como a los registros de servicios de valor agregado y las asignaciones a entidades públicas de bandas de frecuencias y del derecho a ocupar posiciones orbitales satelitales. Asimismo, se exponen las labores de verificación y sanción previstas en la ley. Las causas de terminación de concesiones y permisos se describen en una sección especial, haciendo énfasis en la revocación y rescate. Finalmente, se presenta la figura de la requisa de vías generales de telecomunicaciones.

Cada capítulo del libro está elaborado a fin de que el lector encuentre el tema respectivo desarrollado y con referencias cruzadas a otros capítulos o secciones de las cuestiones que se aborden. Esto permitirá que el libro se pueda leer de principio a fin, o bien, de acuerdo con el interés del lector, pueda adoptar el orden que desee, hallando el soporte integral de los asuntos en las relaciones a otros capítulos. El apéndice proporciona al lector material de lectura y soporte adicional de interpretaciones judiciales e instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Espero que este libro contribuya a la difusión del conocimiento de telecomunicaciones y a contagiar la pasión por la búsqueda de alternativas para responder a los retos que la evolución tecnológica y económica imponen al derecho de las telecomunicaciones.

Abreviaturas

CNAF	Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias
Cofeco	Comisión Federal de Competencia
Cofotel	Comisión Federal de Telecomunicaciones
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
EUA	Estados Unidos de América
FCC	Federal Communications Commission
IP	Protocolo de Internet
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFRYTV	Ley Federal de Radio y Televisión
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones
LVGC	Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
RCVS	Reglamento de Comunicación Vía Satélite
RSG	Redes de Siguiete Generación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Telmex	Teléfonos de México, S.A. de C.V.
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
VoIP	Voz a través de Protocolo de Internet

Términos definidos

AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Directiva de Servicio Universal	Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas
Directiva Marco	Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco)
Documento de Referencia	Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos (Suplemento 2) de la OMC
Modificación de la Concesión de Telmex	Modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., de 10 de agosto de 1990
Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006	Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el <i>DOF</i> de 20 de agosto de 2007

Términos y conceptos básicos

La comprensión de la terminología básica de telecomunicaciones facilita un mayor aprovechamiento del derecho de las telecomunicaciones. En este capítulo se estudiará en primer lugar el concepto de telecomunicaciones. A continuación se describirán los diferentes medios de transmisión: por hilos (par de cobre, cable coaxial, fibra óptica y cables submarinos) y el espectro radioeléctrico. En cuanto al espectro radioeléctrico, se revisará su importancia y sus características, la función de la UIT en la definición de servicios a prestarse en él y lo relativo a la materia satelital, cuál es el marco jurídico aplicable en México y el CNAF, así como las tendencias en la gestión del espectro radioeléctrico. Enseguida se expondrá lo que es una red de telecomunicaciones tradicional y sus elementos, las redes satelitales, eléctricas y de siguiente generación (RSG).

TELECOMUNICACIONES

El ser humano se ha comunicado a distancia a través de diversas formas como son las señales de humo o el repiqueteo de campanas. Sin embargo, la revolución de las comunicaciones a distancia inició con el telégrafo eléctrico. Las telecomunicaciones se favorecieron directa y significativamente de todas las investigaciones de Física, en especial aquellas sobre la electricidad y las ondas electromagnéticas.

El concepto de telecomunicaciones ha sido ampliamente definido. Por su etimología, telecomunicación significa "comunicación a distancia". Las telecomunicaciones pueden también ser "el arte y ciencia de «comunicarse» a distancia por teléfono, telégrafo y radio. La transmisión, recepción y conmutación de señales tales como eléctricas u ópticas, por medios cableados, de fibra o electromagnéticos (p.ej., a través del aire)".²

²"The art and science of 'communicating' over a distance by telephone, telegraph and radio. The transmission, reception and the switching of signals, such as electrical or optical, by wire, fiber,

El Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT define telecomunicación como “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”.³ La LFT recogió la definición de la UIT casi idéntica estableciendo que se deberá entender por telecomunicaciones a “toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos”.⁴ Para efectos de esta obra se define a las telecomunicaciones como la transmisión de información a distancia, independientemente del medio y tecnología que se ocupe.

Las telecomunicaciones están estrechamente vinculadas con la transmisión de información por medio de señales eléctricas. A la transmisión se le puede definir como “la transferencia eléctrica de una señal, mensaje u otra forma de inteligencia de un lugar a otro”.⁵ Las transmisiones pueden ser: 1. analógicas, en las que las señales se envían de manera similar (análoga) a la señal original, o 2. digitales, a través de la presencia/ausencia de voltaje o de código binario (números 1 y 0). Existen diversos medios de transmisión como los hilos (p.ej., cobre, cable coaxial, fibra óptica) y el espectro radioeléctrico. Los medios de transmisión integrados con diversos equipos (p.ej., de conmutación, señalización, centrales) forman redes de telecomunicaciones.

Los servicios de telecomunicaciones han cambiado a lo largo del tiempo y continúan surgiendo nuevos. Siempre ha estado presente el referir a un servicio de telecomunicaciones en particular como *el más importante en el desarrollo de la humanidad*. En sus respectivos momentos históricos se dijo que lo fueron el servicio telegráfico y el telefónico, hoy día se le atribuye al Internet. Considero que es mejor darles a cada uno su lugar histórico e imprescindible en la cadena evolutiva de la comunicación a distancia, más que premiar a un solo servicio como el que más ha transformado a la sociedad.

No obstante que el término telecomunicaciones comprende todo tipo de comunicaciones a distancia, en México el marco jurídico a partir de la LFRYTV, diferenció entre los servicios de radio y televisión abierta (radiodi-

or electromagnetic (*i.e.* through-the-air) means”, Harry Newton, *Newton’s Telecom Dictionary*, 16 ed., Nueva York, CMP Books, 2000, p. 878 [traducción de la autora].

³Artículo 1.3 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁴Artículo 3, fracción XIV, de la LFT.

⁵Roger L. Freeman, *Fundamentals of telecommunications*, Nueva York, Wiley-Interscience, 1999, p. 30 [traducción de la autora].

fusión) y otros servicios como la telefonía (fija y móvil), la televisión restringida o de paga (por cable, microondas o satelital), la radiolocalización de personas (*paging*), la radiocomunicación especializada de flotillas (*trunking*) y la comunicación vía satélite, entre otras. A partir de las reformas a la LFT y a la LFRYTV de 2006, los servicios de telecomunicaciones en el ordenamiento legal mexicano comprenden también a la radiodifusión (radio y televisión abierta o de recepción directa y gratuita),⁶ aun cuando ésta está sujeta a su propio régimen legal conforme a la LFRYTV.

MEDIOS DE TRANSMISIÓN

Para efectos didácticos esta obra divide a los medios de transmisión en dos grandes grupos: aquellos que utilizan hilos como pueden ser pares de hilos, cable coaxial y fibra óptica, y el espectro radioeléctrico.

Hilos o cables

El par de cobre es el más conocido de los pares de hilos, aunque también se ha utilizado el aluminio. El par de cobre era el medio de transmisión tradicional de telefonía y como su nombre lo indica se formaba por dos hilos. Los inconvenientes que presenta es que su señal se puede atenuar o perder durante el transporte de la información, así como que puede recibir interferencia. Si bien la existencia de medios de transmisión con mayor capacidad como la fibra óptica están sustituyendo paulatinamente al par de cobre (en especial en redes de transporte), el par de cobre continuará todavía en muchos países como el medio de transmisión que provee acceso a los usuarios finales.

Creado en la década de 1930, el cable coaxial es “un cable compuesto por un cable central conductor aislado que se encuentra envuelto en otro cable cilíndrico”.⁷ En comparación con el par de cobre, el cable coaxial pierde menos energía, permite transportar mayor cantidad de información y padece menor interferencia. El cable coaxial se ha utilizado de manera importante en el servicio de televisión restringida por cable.

La fibra óptica es el medio de transmisión que, a través de un cable de vidrio, refracta la luz y la conduce. Los pulsos de luz se envían por medio

⁶Artículo 3, fracción XV, de la LFT y artículo 2 de la LFRYTV.

⁷“A cable composed of an insulated central conducting wire wrapped in another cylindrical conducting wire”, Harry Newton, *op. cit.*, nota 2, p. 201 [traducción de la autora].

de un transmisor de luz. La ventaja de utilizar este medio de transmisión es que tiene una mayor capacidad (ancho de banda) y velocidad, menor pérdida en la transmisión y no le afectan las interferencias electromagnéticas.⁸ La fibra óptica es actualmente el medio de transmisión cableado más utilizado en los nuevos despliegues de red. La fibra óptica se emplea primordialmente para redes de transporte (incluyendo cables submarinos), aun cuando también se está ocupando para el acceso al usuario final conocido como la *última milla* o el *bucle local*.

En cuanto a los cables submarinos, éstos son aquellos que se tienden en el mar para transportar voz y datos. Actualmente los cables submarinos son de fibra óptica. Todos los continentes del mundo, excepto la Antártica, están conectados a través de cables submarinos. Al 19 de marzo de 2007 existían más de 170 cables submarinos.⁹ "(...) los cables submarinos son la principal infraestructura utilizada en la actualidad por los operadores para sus comunicaciones internacionales (...)".¹⁰

Espectro radioeléctrico

Características

El espectro electromagnético es un continuo de ondas formadas en la naturaleza. El espectro electromagnético comprende, entre muchas otras, las ondas que producen la electricidad, aquellas emitidas al hablar, la luz visible, los rayos cósmicos y las ondas empleadas para transmitir señales para servicios de telecomunicaciones. En términos simples, las ondas realizan ciclos a diferente velocidad y es a lo que se le llama "frecuencia". La unidad de medida de las frecuencias es el Hertz¹¹ que se refiere al número de ciclos que realiza una onda por segundo.

Ahora bien, el espectro radioeléctrico es 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

⁸Cfr. Harry Newton, *op. cit.*, nota 2, pp. 643-644.

⁹Telegeography, http://telegeography.com/products/map_cable/index.php (fecha de consulta: 19 de marzo de 2007).

¹⁰Javier Cremades y Antonio García, "Acuerdos de interconexión, cables submarinos y acceso a redes", en Javier Cremades y Pablo Mayor (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad-Ministerio de Fomento, 1999, p. 274.

¹¹El Hertz como unidad de medida toma su nombre del físico que descubrió las ondas electromagnéticas, Heinrich Rudolf Hertz.

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.

Las características de las frecuencias pueden ser –entre otras–: 1. si las ondas pueden atravesar muros (p.ej., las utilizadas para la telefonía celular o aquellas para radio FM, es decir, para radio en Frecuencia Modulada); 2. si requieren tener línea de vista, es decir, si el equipo transmisor debe estar sin obstáculo alguno entre dicho equipo y la antena receptora (p.ej., las estaciones transmisoras a satélite o las antenas microondas punto a punto para prestar servicios dedicados para transmisión de datos), o 3. el alcance o distancias que pueden recorrer sin la distorsión de las señales transmitidas (a menor frecuencia, la transmisión puede lograr una mayor distancia entre el transmisor y el receptor).

El espectro radioeléctrico es un recurso natural finito y escaso. Finito porque las frecuencias que lo componen son las que están en el rango de entre 3 Hertz y 3,000 GHz. La escasez se deriva de: 1. las características de las frecuencias en cuestión, lo que limita el tipo de servicios que pueden prestarse en ellas; 2. la saturación de las bandas de frecuencias en algunas zonas, producto de la utilización por diversos usuarios, y 3. que el aprovechamiento de las bandas de frecuencias siempre está definido por el avance tecnológico. Si bien es cierto que la evolución tecnológica hace posible un uso más eficiente del espectro radioeléctrico y además el que una misma banda de frecuencias pueda utilizarse simultáneamente para diferentes usos a títulos primario y secundario (véase abajo la sección “El espectro y la UIT”), ello no implica que se “amplíe” el espectro radioeléctrico, sino únicamente que se está utilizando de manera más óptima.

El espectro y la UIT

Las ondas del espectro radioeléctrico están sujetas a las leyes de la Física, mas no a las leyes que establecen los límites territoriales de un país o región. Por eso cobran importancia las determinaciones que, respecto al espectro radioeléctrico, realizan los países en el seno de la UIT.¹² La UIT conforme a su Constitución:

- a) efectuará la atribución de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y la adjudicación de frecuencias radioeléctricas, y llevará el registro de las asignaciones de frecuencias y, para los servicios espaciales, de las posi-

¹²Para más información sobre la UIT véase capítulo II.

ciones orbitales asociadas en la órbita de los satélites geoestacionarios o las características asociadas de los satélites en otras órbitas, a fin de evitar toda interferencia perjudicial entre las estaciones de radiocomunicación de los distintos países;

- b) coordinará los esfuerzos para eliminar las interferencias perjudiciales entre las estaciones de radiocomunicación de los diferentes países y mejorar la utilización del espectro de frecuencias radioeléctricas por los servicios de radiocomunicación y de la órbita de los satélites geoestacionarios y otras órbitas;⁴³

Esto en esencia se traduce en que la UIT determina qué servicios se pueden prestar, en qué bandas de frecuencias, cuáles serán los estándares técnicos y otras condiciones de las emisiones radioeléctricas, así como qué reglas aplicar en casos de interferencias entre usuarios de las bandas de frecuencias.

La Constitución de la UIT reconoce que las bandas de frecuencias son recursos naturales limitados por lo que se deben utilizar de manera racional, equitativa, eficaz y económica, de tal suerte que se permita el acceso equitativo entre países.⁴⁴ Adicionalmente, se establece un mandato de optimización para los estados miembro que consiste en que procuren limitar al mínimo indispensable las frecuencias y el espectro utilizado, buscando implementar los adelantos técnicos.⁴⁵

El instrumento que provee el marco jurídico específico para la radiocomunicación⁴⁶ es el reglamento administrativo denominado Reglamento de Radiocomunicaciones.⁴⁷ El Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT es de carácter obligatorio para todos los estados miembro de la UIT, salvo que hubieren hecho alguna reserva al momento de la firma de dicho Reglamento o cualquier modificación posterior.⁴⁸

⁴³Artículo 4, sección 2, incisos a y b, de la Constitución de la UIT.

⁴⁴Artículos 42 y 44 de la Constitución de la UIT.

⁴⁵Artículo 44 de la Constitución de la UIT y artículo 4, sección I, apartado 4.1, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁴⁶"1.6 radiocomunicación: Toda *telecomunicación* transmitida por *ondas radioeléctricas*". Artículo 1 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁴⁷El antecedente del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT fue el Reglamento de Servicios del Convenio Radiotelegráfico Internacional de 1906 en Berlín. "El Convenio de 1906 tenía por objeto proteger las radiocomunicaciones bidireccionales entre la costa y los barcos contra las interferencias perjudiciales. Ese primer reglamento definió las reglas de utilización del espectro para la explotación de estaciones a fin de reducir las interferencias radioeléctricas y definir normas técnicas para los equipos de radiocomunicaciones", UIT, http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2006/Advisory-06-es.html (fecha de consulta: 18 de octubre de 2006).

⁴⁸Artículos 4 y 54 de la Constitución de la UIT.

El Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT está compuesto por diversas secciones que contienen definiciones, descripciones de las bandas de frecuencias, los servicios que pueden ser atribuidos, las tecnologías y su operación técnica, gráficos donde se describen las bandas de frecuencias y sus atribuciones (a título primario y secundario), así como las notas que se refieren a las excepciones o ampliaciones hechas por un país o por un grupo de países que los diferencia del resto en cuanto a la atribución en una banda determinada (...).¹⁹

Dentro del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT está el cuadro de atribución de bandas de frecuencias (el "Cuadro Internacional de Frecuencias") que incluye precisamente las bandas de frecuencias, los servicios atribuidos a cada una de ellas señalando si son a título primario o secundario, las diferencias entre las regiones²⁰ en las que está dividido el mundo para estos efectos y las notas especiales.

En atención a que se requiere considerar periódicamente los avances tecnológicos para un uso más eficiente del espectro radioeléctrico y realizar las modificaciones pertinentes al Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, cada dos o tres años se realizan las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones. El resultado de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones son las actas respectivas por medio de las cuales se agregan, eliminan o modifican disposiciones del Cuadro Internacional de Frecuencias. Cabe destacar que cada país puede realizar excepciones o adiciones al Cuadro Internacional de Frecuencias. Éste sirve de base para que cada país elabore y actualice sus respectivos cuadros de atribuciones de frecuencias, reflejándose también en éstos las notas especiales de excepciones o adiciones.

El Cuadro Internacional de Frecuencias sirve también para atender una de las constantes preocupaciones en materia de radiocomunicación: la interferencia. Ésta es el efecto producido sobre un sistema de radiocomunicación debido a una energía no deseada que degrada la calidad, falsea o pierde la información.²¹ La interferencia se genera por la naturaleza (p.ej., tormenta eléctrica) o por artefactos (p.ej., máquinas). Es así que el

¹⁹Clara Luz Álvarez, Beatriz Adriana Camarena y Salma Leticia Jalife, *Amicus curiae presentado a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la República Mexicana, el día 22 de agosto de 2006, en referencia a la acción de inconstitucionalidad promovida por una tercera parte de la Cámara del Senado en contra de la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Decreto que modifica, adiciona y deroga la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de abril de 2006, México, D.E., 2006, p. 18.

²⁰México pertenece a la Región 2. Artículo 5, sección 5.2 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

²¹Artículo 1, sección VII, apartado 1.166, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, el Cuadro Internacional de Frecuencias y otros instrumentos de la UIT como lo son las recomendaciones, contemplan criterios de interferencia admisible.²² Una interferencia será perjudicial cuando degrade gravemente, interrumpa repetidamente o impida el funcionamiento de un servicio de radiocomunicación.²³ Los estados miembro deben, por ende, cumplir con el Cuadro Internacional de Frecuencias al asignar frecuencias para evitar interferencias perjudiciales.²⁴

Las interferencias tienen repercusiones entre países,²⁵ por lo cual muchas veces se tienen que llevar a cabo intensas negociaciones para alcanzar acuerdos específicos respecto a un nivel de interferencia mayor al establecido por la UIT, pero aceptable para los países que lo acuerden.²⁶ Éstos generalmente son países vecinos. Asimismo, internamente en un país también se pueden causar interferencias por los usuarios del espectro. Cada país otorga el derecho a utilizar bandas de frecuencia a través de distintos títulos habilitantes como pueden ser concesiones, licencias, permisos o asignaciones. En estos títulos habilitantes generalmente se establecen ciertos derechos de no recibir interferencias perjudiciales. Ello supone que la persona autorizada a utilizar el espectro respete las potencias máximas de emisión de las señales y las áreas de cobertura señaladas en su propio título habilitante.

Para un uso más óptimo del espectro radioeléctrico, el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT establece categorías de servicios de tal suerte que una misma banda de frecuencia pueda estar atribuida a distintos servicios de radiocomunicación (p.ej., servicio fijo, servicio móvil) a título primario o a título secundario. “[...] los servicios que operan a título primario son protegidos contra interferencias de servicios que operan a título secundario. Esta doble atribución permite la convivencia entre servicios en la misma banda de frecuencias bajo determinadas condiciones técnico-operativas.”²⁷ Los servicios a título secundario: 1. no deben causar interferencia perjudicial a los servicios a título primario; 2. no pueden re-

²²Artículo 1, sección VII, apartado 1.167, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

²³Artículo 1, sección VII, apartado 1.169, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

²⁴Artículo 4, sección I, apartados 4.2 y 4.3, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

²⁵Véase capítulo IV del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT para el tema de interferencias, en especial los artículos 15 y 16 de “Interferencias” y “Comprobación técnica internacional de las emisiones”, respectivamente.

²⁶Artículo 1, sección VII, apartado 1.168, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

²⁷Cofetel, *Resolución del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para clasificar ciertas bandas de frecuencias conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones*, aprobada por el Pleno en su XI Sesión Extraordinaria de 22 de julio de 2005, mediante Acuerdo P/ EXT/220705/49, p. 37.

clamar protección contra interferencias perjudiciales de servicios a título primario, y 3. sí tienen derecho de protección contra interferencias perjudiciales causadas por el mismo servicio o de otros servicios a título secundario a los cuales se les asignen frecuencias posteriormente.²⁸

Las innovaciones tecnológicas hacen posible, cada vez más, el uso compartido de la misma banda de frecuencias por distintos usuarios. Las autoridades nacionales establecen los parámetros técnicos (p.ej., condiciones técnico-operativas, potencia máxima) permitidos para cada servicio a título primario y a título secundario, de tal suerte que puedan convivir diversos servicios simultáneamente en el mismo canal, pero con diferentes características técnicas.

Órbitas satelitales y bandas asociadas

Las redes satelitales (véase la sección “Redes satelitales”, p. 30) utilizan dos recursos naturales limitados: 1. las órbitas satelitales geoestacionarias,²⁹ y 2. las bandas de frecuencias para enviar las señales de Tierra al satélite (enlace ascendente) y del satélite a la Tierra (enlace descendente). Además, esos recursos escasos indispensables para las redes satelitales deben compartirse por todos los países porque un satélite puede cubrir con su *huella* varias naciones.

En 1957 la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas lanzó al espacio un satélite llamado “Sputnik”. Sin embargo, a esa fecha, no existían derechos ni obligaciones definidas, “(...) ni se habían establecido categorías reconocidas de servicios espaciales, no se habían atribuido frecuencias de radio para aplicaciones espaciales, y no se habían anunciado principios o procedimientos para coordinar el uso del espectro y posiciones orbitales entre las naciones que operaban satélites (...)”.³⁰

La UIT en su conferencia celebrada en 1959 agregó al Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT dos servicios espaciales (ninguno de ellos para comunicaciones) y atribuyó espectro para investigación espacial. En la década de 1960 se establecieron dos categorías de servicios (de comuni-

²⁸Artículo 5, sección II, apartados 5.28, 5.29, 5.30 y 5.31, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

²⁹Las órbitas geoestacionarias son escasas debido a que los satélites se deben colocar a cierta distancia uno del otro sobre el Ecuador. Esto hace que el espacio sobre el Ecuador para colocar satélites geoestacionarios sea limitado.

³⁰“(...) no recognized categories of space-based services had been established, no radio frequencies had been allocated to space applications, and no principles or procedures for coordinating the use of spectrum and orbital positions among nations operating satellites had been announced (...)”, Charles H. Kennedy y M. Verónica Pastor, *An introduction to International Telecommunications Law*, Norwood, EUA, Artech House, 1996, p. 52 [traducción de la autora].

caciones y de radiodifusión) y procedimientos de coordinación. Para la década de 1970, la UIT comenzó a exigir notificación anticipada respecto a la intención de establecer redes satelitales, sin embargo, los países en vías de desarrollo se unieron para pugnar por un acceso equitativo a las órbitas satelitales y a las bandas de frecuencias por parte de todos los países. Los países en vías de desarrollo no tenían en ese momento la capacidad de establecer redes satelitales a la par de los llamados países industrializados. Por lo cual temieron que para cuando tuvieran la capacidad de colocar sus satélites, ya no habría posiciones orbitales o éstas no serían las adecuadas para prestar servicios en su región.

Es entonces cuando se incorpora a la UIT el principio de acceso equitativo a los recursos espaciales y se establece una planeación de asignación de éstos de manera equilibrada entre los países. Posteriormente, se establece un esquema para que las naciones pudieran tener órbitas satelitales conforme al plan espacial de asignaciones o bien a través de un procedimiento no planificado,³¹ según se describe a continuación.

La UIT actualmente realiza el registro de las posiciones orbitales geoestacionarias y de las características asociadas de los satélites en órbitas no-geoestacionarias para evitar interferencias perjudiciales entre los distintos países por virtud de la operación de sistemas satelitales.³² Existen dos procedimientos en la UIT para que un país obtenga una órbita satelital geoestacionaria. El primero es el de los planes de asignaciones espaciales en los que se tienen “preasignadas” determinadas posiciones orbitales a cada país. Esto es, dentro del plan espacial se establece qué país tiene derecho a cierta órbita satelital. El segundo procedimiento se origina cuando una nación no tiene una órbita dentro del plan espacial y debe solicitar expresamente una, realizando sendos procedimientos ante la UIT y con otros países. Para que un país pueda ocupar una órbita no-geoestacionaria, debe realizar el segundo procedimiento mencionado.

Ambos procedimientos constan esencialmente de cuatro etapas:³³ 1. la *publicación*, ésta se inicia cuando un país presenta una solicitud para ocupar una posición orbital, entonces la UIT publica aquella para recibir comentarios de otros países, 2. la *coordinación* cuya finalidad es definir los detalles técnicos del proyecto y que debe realizar dicho país con los países que tengan satélites que puedan ser afectados por interferencias perjudiciales del nuevo satélite, 3. la *notificación* ante la UIT que incluye una evaluación sobre el pro-

³¹Cfr. *Ibidem*, pp. 52-61.

³²Artículo 1, sección 2, incisos a y b de la Constitución de la UIT.

³³Véase artículos 9 y 11 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

yecto presentado para determinar si pueden ocurrir interferencias perjudiciales, por lo cual la UIT revisa las coordinaciones realizadas por el país solicitante y determina si no se causan interferencias perjudiciales con los países con los que no haya llegado a un acuerdo de coordinación, y 4. el *registro* en el Registro Internacional de Frecuencias. Finalmente, la UIT fija una fecha límite para que el país en cuestión ponga un satélite en esa órbita, de lo contrario pierde su prioridad para colocarlo en la órbita asignada.

En cuanto a las bandas de frecuencias que están atribuidas para ser medios de transmisión para los enlaces ascendentes y descendentes de la comunicación vía satélite, la UIT sigue el mismo proceso sobre espectro radioeléctrico referido en la sección anterior.

La gestión internacional por parte de México para obtener posiciones orbitales geostacionarias o sistemas satelitales que ocupen órbitas no-geostacionarias, se realiza por la SCT (en estrecha colaboración de la Cofetel) de oficio o a petición de parte.³⁴ Una vez registrada en favor de México la posición orbital geostacionaria o las características de los satélites en órbitas no-geostacionarias, inicia el procedimiento de licitación pública con sus diversas etapas³⁵ (véase capítulo VII, sección “Concesión”, p. 176).

México y el espectro

El espectro radioeléctrico forma parte del espacio situado sobre el territorio nacional, por lo que le corresponde a la nación el dominio directo sobre él.³⁶ El espectro radioeléctrico es inalienable e imprescriptible, pudiendo el Ejecutivo federal otorgar concesiones para su uso o aprovechamiento de acuerdo con las condiciones establecidas por las leyes.³⁷ Asimismo, el espectro radioeléctrico como espacio aéreo es un bien nacional, sujeto al régimen de dominio público de la Federación y susceptible de aprovechamiento por particulares mediante concesión de acuerdo con las leyes correspondientes.³⁸ El Estado mexicano mantendrá en todo momento el dominio sobre el espectro radioeléctrico.³⁹ Sujeto a las reservas realizadas por México, la Constitución, el Convenio,⁴⁰ el Reglamento de Radiocomunicaciones⁴¹ y las diversas Actas

³⁴Artículo 3 del RCVS.

³⁵Artículo 29, párrafo primero, de la LFT.

³⁶Artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución.

³⁷Artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución.

³⁸Artículos 3, fracción I, 4, primer párrafo, y 6, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales.

³⁹Artículo 2, párrafo segundo, de la LFT.

⁴⁰México suscribió la Constitución y el Convenio de la UIT se firmaron el 22 de diciembre de 1992 (Ginebra), y entraron en vigor el 1 de junio de 1994.

⁴¹Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT fue firmado por México el 2 de octubre de 1947, publicado en el *DOF* el 13 de agosto de 1949, México lo deposita en la UIT el 9 de septiembre

Finales de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones⁴² de la UIT, forman parte de la Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

El uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico conforme a la LFT se clasifica en:⁴⁴

- De *uso libre* cuando las bandas de frecuencias pueden utilizarse por el público en general⁴⁵ sin requerir para ello concesión, permiso o registro alguno. Cabe destacar que el que determinadas bandas de frecuencias estén clasificadas como de uso libre, de ninguna manera impide que la autoridad pueda fijar condiciones técnicas o de operación, mediante disposiciones administrativas de carácter general.
- De *uso determinado* que establece los servicios a prestarse y se autoriza su uso mediante concesión obtenida en licitación pública (véase capítulo VII, sección “Concesión”, p. 176).
- Para *uso oficial* que son otorgadas a la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales mediante asignación directa y son intransferibles.⁴⁶
- Para *usos experimentales* que se debe destinar únicamente para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo. Se autoriza su uso mediante concesión otorgada directamente (véase capítulo VII, sección “Concesión”, p. 176).
- *Espectro reservado* que son las bandas de frecuencias que no han sido ni asignadas, ni concesionadas, ni se han determinado como de uso libre.

Adicionalmente, conforme al Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, dichas bandas de frecuencias pueden utilizarse a título primario o secundario. Por lo cual una misma banda de frecuencias puede ser atribuida a título primario a un uso específico (p.ej., uso determinado para servicios móviles) y a título secundario a otro tipo de uso (p.ej., uso libre para

de 1949 y entra en vigor a partir de esa fecha de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Oficio de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones 2.1.402.1147 de 30 de marzo de 2007).

⁴²México ha suscrito las Actas Finales de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicación de 1993, 1995 (ratificada el 13 de octubre de 1998 y publicada en el *DOF* el 12 de febrero de 1999), 1997 (ratificada el 28 de marzo de 2004 y publicada en el *DOF* el 13 de julio de 2004), 2000 (ratificada el 30 de noviembre de 2004 y publicada en el *DOF* el 31 de mayo de 2006), y 2003 (ratificada el 18 de abril de 2006 y publicada en el *DOF* el 10 de julio de 2006).

⁴³Artículo 133 de la Constitución.

⁴⁴Artículo 10 de la LFT.

⁴⁵“La frase ‘el público en general’ conlleva la inexistencia de distinciones entre las personas que pueden hacer uso de las bandas de frecuencia. Lo anterior implica que cualquiera, incluso titulares de concesiones, permisos o registros, puede utilizarlas”, Cofetel, Resolución aprobada mediante Acuerdo P/EXT/220705/49, *op. cit.*, nota 27, p. 39.

⁴⁶Artículo 10, fracción III, y artículo 22 de la LFT.

dispositivos de baja potencia). En este sentido, la autoridad puede hacer un uso más eficiente del espectro radioeléctrico, atribuyendo a una banda de frecuencias –según lo permita la tecnología–, un uso determinado a título primario, para lo cual se realizaría una licitación para el otorgamiento de la concesión respectiva; y un uso libre a título secundario para permitir al público acceder de manera inalámbrica a servicios de telecomunicaciones. En el supuesto anterior, en las bases de licitación la autoridad deberá indicar expresamente que se otorgaría la concesión para uso del espectro radioeléctrico a título primario, estando el concesionario protegido contra interferencias de aquellos usuarios a título secundario.

México incluye en el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CNAF) los acuerdos internacionales y las consideraciones de prioridades nacionales en cuanto a las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico. El CNAF reviste una importancia suprema al ser el instrumento para que el Estado mexicano pueda hacer un uso eficiente del espectro radioeléctrico, así como para que planee los objetivos futuros a través de su utilización (p.ej., cobertura en todo el territorio nacional con servicios de banda ancha). El CNAF señala los tipos de servicios de telecomunicaciones que pueden prestarse en cada banda, los títulos primarios y secundarios, así como las notas técnicas relevantes. Actualmente es la Cofetel la encargada de administrar el espectro radioeléctrico, promover su uso eficiente y mantener actualizado el CNAF. Para ello, la Cofetel debe tener en el Registro de Telecomunicaciones la información sobre los usuarios de cada segmento por región (excepto de las bandas para fines de seguridad pública y nacional).⁴⁷

En México las autorizaciones para el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se otorgan mediante concesiones (para usos determinados o experimentales) o por asignación (para uso oficial). En cualquier supuesto, el procedimiento de otorgamiento de dichas autorizaciones debe ser objetivo, oportuno, transparente y no discriminatorio.⁴⁸ Para ello es indispensable que el público cuente con información que le permita saber la disponibilidad de espectro radioeléctrico por región y los servicios atribuidos a cada banda.

Tendencias

Históricamente los países han optado por administrar el espectro radioeléctrico conocido a través de parámetros técnicos, de operación y reglas

⁴⁷Artículos 7, fracción VI, 9-A, fracción VIII, y 64, fracción II, de la LFT.

⁴⁸OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2, GATS/SC/56/Suppl.2*, 11 de abril de 1997, punto 6.

de los servicios, así como por medio de autorizaciones exclusivas (concesiones, licencias, asignaciones), cuyo objetivo es evitar interferencias con otros usuarios autorizados. Sin embargo, con la evolución tecnológica, ya es factible la prestación de múltiples servicios en las mismas bandas de frecuencias, incluso de manera simultánea. Además, ahora las redes (p.ej., *mesh networks*),⁴⁹ los equipos de telecomunicaciones y el software (p.ej., *software defined radios*)⁵⁰ permiten una utilización más óptima del espectro y por más usuarios, sin necesidad de que el Estado tenga que otorgar autorizaciones exclusivas.

Con base en presupuestos económicos que consideran que un mercado en competencia es un instrumento para el uso eficiente del espectro radioeléctrico, algunos países han optado por: 1. flexibilizar la manera de transferir las licencias o concesiones de uso de espectro, 2. establecer bandas de frecuencias que pueden prestar cualquier servicio de telecomunicaciones, dejando al mercado la decisión de cuál es el servicio a prestarse, o bien 3. permitir la existencia de un mercado secundario de espectro radioeléctrico.

La UE revisa actualmente sus políticas para una mejor eficacia en el uso del espectro radioeléctrico, dentro de las cuales prevé: 1. una mayor flexibilidad en cuanto al uso del espectro, al permitir mayores opciones de servicios en una banda de frecuencias específica, 2. reconocer la convergencia de servicios a través de la plataforma inalámbrica, 3. extender el uso libre (*licence-exempt*) a más bandas de frecuencias, y 4. el desarrollo de tecnologías inteligentes que permitan mayor flexibilidad (*smart o cognitive radio*).⁵¹

En cualquier caso, el espectro radioeléctrico continúa siendo fundamental para la sociedad. Las políticas del espectro radioeléctrico en general tienen los mismos objetivos en todos los países: fomentar un uso eficiente del espectro, evitar la concentración injustificada del espectro, promover el

⁴⁹Las *mesh networks* son redes que se construyen con infraestructura del tipo de las redes celulares/móviles que ocupan radiobases. La particularidad de las *mesh networks* es que los equipos terminales (equipos de los usuarios) pueden funcionar como repetidores/antenas entre sí. Al convertirse los equipos terminales en repetidores como si fueran parte de la infraestructura de la red, un usuario que esté lejos de una radiobase, podrá comunicarse gracias a que las señales que envíe/reciba, viajarán a través de los usuarios que estén cerca de él hasta llegar a la radiobase más cercana y de ahí ésta lo remitirá a su destino final.

⁵⁰Los *software defined radios* utilizan técnicas que les permiten, a través de software, determinar qué frecuencia está desocupada en ese instante para enviar sus señales. Esto hace posible que las señales “brinquen” de una frecuencia a otra según su disponibilidad. Asimismo, los *software defined radios* pueden controlar los niveles de su potencia lo que reduce la interferencia con otros usuarios.

⁵¹Cfr. UE, *Comunicación COM (2005) 411 final de 6 de septiembre de 2005 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativo al futuro de la política de espectro para la Unión Europea: Segundo Reporte Anual.*

bienestar de la comunidad, contribuir al desarrollo económico, así como auxiliar en actividades de seguridad y científicas. La diferencia está en la manera de lograr dichos objetivos de política pública.

RED DE TELECOMUNICACIONES

Redes tradicionales

Las redes de telecomunicaciones se forman por medios de transmisión y diferentes equipos. La tecnología utilizada y los servicios que se prestarán a través de ellas son los elementos determinantes para la elección de los medios de transmisión y los equipos adecuados. La LFT define como red de telecomunicaciones al “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”.⁵² La LFT distingue a la red pública de la red privada⁵³ con base en la explotación comercial o privada de servicios de telecomunicaciones.⁵⁴

En la operación de una red de telecomunicaciones, se realiza la transmisión de señales a través de diversos equipos, entre los cuales se encuentran los conmutadores y centrales de conmutación que a su vez pueden ser locales o regionales. Los conmutadores se encargan de enrutar o encastrar la información (voz, datos, video) a su destino, determinando cuál será el camino a seguir entre los diversos enlaces. Los servicios conmutados pueden ser principalmente: 1. por circuito que establecen un enlace específico durante el lapso que dure la comunicación y permite la comunicación en tiempo real⁵⁵ (conmutación por circuitos), y 2. por paquete en el cual la información se divide en unidades más pequeñas que se envían por la misma o diferentes rutas, y que al llegar a su destino se unen para en-

⁵²Artículo 2, fracción VIII, de la LFT.

⁵³Las redes privadas pueden ser redes construidas por el propietario de la red o bien, redes formadas por enlaces dedicados que se contratan a operadores de telecomunicaciones.

⁵⁴Artículo 3, fracciones VIII, IX y X, de la LFT.

⁵⁵Para los servicios conmutados por circuitos, se requiere de señalización. La señalización utiliza canales distintos de aquellos utilizados para la comunicación, es decir, es una red separada de transporte de señales cuya función esencialmente es enviar y recibir la información necesaria para establecer la comunicación. En México, el Plan Técnico Fundamental de Señalización publicado en el *DOF* el 21 de junio de 1996 establece detalladamente las bases y mecanismos de intercambio de información para la señalización por canal común número 7 (SCC-7). Cabe destacar que los servicios conmutados por paquetes no requieren de esta señalización.

tregar la información de la misma manera en que fue enviada (conmutación por paquetes). La conmutación por paquetes es mucho más flexible que aquella por circuitos, además de que hace un uso más eficiente de los recursos de la red. Con la tecnología de Protocolo de Internet (IP), la conmutación de paquetes está paulatinamente sustituyendo a la conmutación por circuitos y ha dado origen a las llamadas redes de siguiente generación (RSG).

Ahora bien, la denominada *última milla* o también conocida como el *bucle local* (*local loop*) es de los elementos de las redes de telecomunicaciones que más debates ha causado desde la liberalización del mercado de telecomunicaciones. La última milla es la conexión física entre las instalaciones de un usuario y la red de telecomunicaciones. La última milla puede ser de cualquier medio de transmisión como hilos de cobre, cable coaxial, fibra óptica o microondas. El acceso efectivo a la última milla es uno de los puntos básicos dentro de una política de competencia (véase capítulo III, sección "Acceso a elementos desagregados", p. 68).

Redes satelitales

La comunicación vía satélite se realiza mediante redes satelitales, compuestas de una estación transmisora que envía señales a través de bandas de frecuencias (enlace ascendente) hacia un satélite que –por medio de un *transpondedor*⁵⁶ y las antenas asociadas–, recibe las señales, las amplifica y reenvía a la Tierra por otras bandas de frecuencias (enlace descendente) para que las capte la estación receptora.

El satélite⁵⁷ es una estación de retransmisión por radio (espectro radioeléctrico) que está en el espacio aéreo en una órbita satelital.⁵⁸ El satélite tiene un centro de control con sistemas que le permiten ubicar la posición del satélite y corregir cualquier desviación, así como monitorear la operación del satélite (p.ej., ordenar funciones a bordo del satélite de telemetría y comando, supervisar las funciones de telecomunicaciones). Por su ubicación, los satélites pueden cubrir con su *huella* varios países y prestar servicios en ellos, sujeto al cumplimiento de los requisitos regulatorios de cada país.

⁵⁶El transpondedor es un equipo de retransmisión que está dentro del satélite. Los satélites tienen generalmente entre 24 y 72 transpondedores.

⁵⁷Existen diversos tipos de satélites, entre otros, aquéllos para la comunicación que transmiten voz, datos y/o video, satélites que proporcionan información para pronosticar las condiciones climáticas, y satélites de navegación que permiten la localización de personas u objetos en la Tierra.

⁵⁸Órbita satelital: trayectoria que recorre un satélite al girar alrededor de la tierra", artículo 3, fracción VI, de la LFT.

Un satélite que está colocado en una órbita circular y directa sobre el plano ecuatorial de la Tierra, ocupa una órbita geoestacionaria que le permite girar a la velocidad de rotación de la Tierra para permanecer en la misma latitud y longitud.⁵⁹ Los satélites en órbitas geoestacionarias se colocan a 35,786 kilómetros sobre el Ecuador y, como viajan a la misma velocidad que la Tierra, parece como si estuvieran fijos respecto a ésta.⁶⁰

Existen otros tipos de satélites que no están en órbitas sobre el plano ecuatorial (órbitas no geoestacionarias) como: 1. los satélites de órbita baja (*Low Earth Orbit* (LEO)) colocados entre 500 y 2,000 kilómetros sobre la Tierra, viajan a gran velocidad y pueden llegar a dar la vuelta a la Tierra en un par de horas, 2. los satélites de órbita media (*Medium Earth Orbit* (MEO)) que están entre 8,000 y 20,000 kilómetros sobre la Tierra y su órbita o recorrido es elíptico, y 3. los satélites de órbitas altamente excéntricas (*Highly Eccentric Orbits* (HEO)) que están en un rango de altura de 40,000 kilómetros y tardan aproximadamente 12 horas en dar la vuelta a la Tierra.

Dependiendo de la ubicación de las estaciones terrestres (fijas o móviles), así como de la función que desempeñan, los servicios satelitales se clasifican en: 1. *servicio fijo por satélite* que se da entre estaciones terrenas que están en un punto fijo o en un punto fijo dentro de una zona,⁶¹ 2. *servicio móvil por satélite* que provee comunicación entre estaciones terrenas móviles,⁶² cuya modalidad dependerá del tipo de estación terrestre, es decir, si está sobre una aeronave será servicio móvil aeronáutico, si está en una embarcación será servicio móvil marítimo y si está sobre un vehículo terrestre será el servicio móvil terrestre, 3. *servicio de radiodifusión por satélite* que envía señales para ser recibidas por el público en general,⁶³ 4. *servicios de radiodeterminación* que indican la posición, velocidad u otras características de un objeto,⁶⁴ y 5. *la radiolocalización y de exploración de la Tierra* (observación de características de la Tierra y sus fenómenos naturales).⁶⁵

⁵⁹Cfr. Artículo 1, sección VIII, apartados 1.189 y 1.190, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, y artículo 3, fracción VII, de la LFT.

⁶⁰Se estima que un satélite geoestacionario puede “bañar” un tercio de la superficie de la Tierra. Por lo que tres satélites geoestacionarios podrían cubrir toda la Tierra (salvo los extremos del Polo Norte y Sur por la inclinación de la Tierra).

⁶¹Artículo 1, sección III, apartado 1.21, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁶²Artículo 1, sección III, apartados 1.25, 1.29 y 1.35, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁶³Artículo 1, sección III, apartado 1.39, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁶⁴La radiodeterminación se divide en radionavegación cuando es para fines de navegación y para identificar obstáculos, y en radiolocalización cuando es para otros fines distintos al de la navegación. Artículo 1, sección III, apartados 1.41, 1.43, 1.45, 1.47 y 1.49, en relación con la sección I, apartados 1.9, 1.10 y 1.11, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

⁶⁵Artículo 1, sección III, apartado 1.51, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

Los servicios que se pueden prestar a los usuarios a través de redes satelitales son de voz, datos, video, radiodifusión (sonora y televisión), Internet y servicios de banda ancha. Adicionalmente, existen muchas aplicaciones para, entre otros, el monitoreo de cambios climáticos, la comunicación rural, la educación a distancia, la localización de yacimientos de petróleo, la prevención y detección oportuna de desastres naturales, así como para sistemas de atención humanitaria en casos de urgencias.

Cabe mencionar que en materia satelital las inversiones son cuantiosas y el retorno a la inversión es de largo plazo. Adicionalmente, los satélites son generalmente construidos sobre pedido y su construcción puede tardar varios años. La vida útil de un satélite puede ser de entre 10 y 15 años, y depende del combustible que se ocupe para colocar y mantener al satélite en la posición orbital respectiva.

Redes eléctricas

La red eléctrica puede aprovecharse también para las comunicaciones. Existen básicamente dos tipos de usos para telecomunicaciones de la infraestructura eléctrica: 1. la fibra óptica de las compañías eléctricas, y 2. el *Power Line Communications* conocido como PLC, cuya evolución es el *Broadband over Power Line* o BPL. Si bien comparten la infraestructura eléctrica, tienen fines y retos distintos.

Red de fibra óptica

Las redes eléctricas para su operación requieren contar con un sistema de comunicaciones que sea seguro y confiable. El sistema de comunicaciones debe operar en tiempo real para brindar seguridad, administración y control de la red eléctrica, además de proveer servicios como telefonía, videoconferencia y transmisión de datos para la operación interna de las compañías eléctricas. Para dicho sistema de comunicaciones se pueden utilizar diversas tecnologías y medios de transmisión como la fibra óptica.⁶⁶ En consecuencia, una compañía de electricidad puede arrendar a terceros la capacidad de su red de fibra óptica que no esté utilizando. Uno de los retos que enfrentarán las redes eléctricas será el de interconexión, toda vez que ésta es una obligación para los operadores de redes de telecomunicaciones.⁶⁷

⁶⁶La red de fibra óptica va dentro de lo que se denomina el “hilo de guarda” de las redes eléctricas de alta tensión que tiene también la función de pararrayos.

⁶⁷Cualquier problema de la red o de la interconexión entre operadores de telecomunicaciones puede –en un caso extremo– ocasionar la indisponibilidad del servicio. En cambio, para una compañía de electricidad (p.ej., CFE) que provee de electricidad a la sociedad, un problema con su siste-

En el caso de México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cuenta con una de las redes de fibra óptica más grandes del país, llegando incluso a localidades donde no existe operador de telecomunicaciones o sólo hay uno. La CFE tiene actualmente capacidad excedente en su red de fibra óptica que puede complementar la infraestructura de telecomunicaciones mexicana. La CFE obtuvo en noviembre de 2006 un título de concesión de red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de provisión y arrendamiento de capacidad de su red de fibra óptica, entre otros servicios. Esto permite que arriende la capacidad que tenga ociosa de su fibra óptica para transportar señales (voz, datos y/o video) de otros concesionarios de telecomunicaciones o de usuarios de redes privadas.

Los retos para la CFE como organismo público son: 1. la determinación de las tarifas por el arrendamiento de la capacidad de red, pues la infraestructura eléctrica (incluyendo su red de fibra óptica) son bienes de dominio de la nación, y 2. decidir a quién arrendar su capacidad de tal suerte que provea igualdad de oportunidad a los interesados (p.ej., por licitación pública mediante el mecanismo de subasta simultánea ascendente de segmentos de capacidad y de rutas).

Power Line Communications o PLC

El PLC provee a los usuarios finales el acceso a las telecomunicaciones mediante la utilización de la red eléctrica de media y baja tensión. El *Broadband over Power Line* es la evolución tecnológica del PLC que proporciona mayor ancho de banda que éste. El PLC es una tecnología de transmisión de datos, por lo que puede prestar cualquier servicio basado en IP como VoIP, acceso a Internet, datos a alta velocidad, video, entre otros. Los sistemas PLC transportan comunicaciones de y hacia un punto de conexión con una red de telecomunicaciones.

Los usuarios residenciales, comerciales y gubernamentales podrían optar por tener acceso a servicios de banda ancha con esta tecnología, toda vez que la red eléctrica llega a la mayoría de los hogares y negocios. El PLC puede ser –en principio– una alternativa adicional para el acceso al usuario final o la última milla.⁶⁸ La calidad del servicio a través de PLC dependerá

ma de comunicaciones (p.ej., red de fibra óptica) puede generar pérdidas cuantiosas e incluso afectar la distribución de la energía eléctrica.

⁶⁸En España y EUA se ofrece comercialmente el acceso a las telecomunicaciones a través de PLC y BPL. En muchos otros países como en México, existen pruebas piloto de PLC. Cabe recordar que la situación de la industria eléctrica en México es muy distinta a la de otros países. En EUA existen empresas privadas que generan y distribuyen energía eléctrica, en tanto que en México la electricidad es un área estratégica cuyos servicios los presta exclusivamente el Estado. Para el caso de

en gran medida del cable eléctrico (p.ej., tipo de cable, su antigüedad, su capacidad). Dependiendo del tipo de cable eléctrico, la velocidad de transmisión de datos puede variar considerablemente. La utilización del PLC, se estima, podría ser la solución para dar cobertura a muchas zonas rurales y alejadas que, aun cuando cuentan con energía eléctrica, carecen de servicios de telecomunicaciones. La experiencia internacional aún no aporta elementos para confirmar que el PLC sea una opción para reducir la brecha digital, ni tampoco de que sea una tecnología rentable. Los costos de inversión en repetidores, *modems* y otros equipos de PLC pueden ser cuantiosos.

Finalmente, la interferencia perjudicial que el PLC puede generar a otros sistemas (p.ej., radiocomunicación aeronáutica) es una preocupación significativa. Por lo que las autoridades han dirigido esfuerzos para la compatibilidad electromagnética, es decir, para determinar la manera en que pueden convivir distintos sistemas que utilizan energía eléctrica. En consecuencia, una de las claves de la viabilidad técnica y económica del PLC será el establecer normas y estándares para la utilización de equipos y sistemas PLC.

Redes de siguiente generación

(...) en esta temprana etapa de despliegue, no existe una definición universal y precisa de RSG [Redes de Siguiente Generación], una RSG puede definirse como redes integradas totalmente con IP [Protocolo de Internet] o basadas en paquetes [en contraposición a las telecomunicaciones que utilizan conmutación de circuitos]. En un ambiente de RSG, las aplicaciones y los servicios estarán separados de la red de transporte y todos los tipos de aplicaciones y servicios tales como voz, datos y video pueden organizarse en paquetes y entregarse en una red de IP integrada.⁶⁹

Las RSG pueden verse como una evolución lógica de las infraestructuras de redes separadas convirtiéndose en una única red para las comunicaciones

la CFE o de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), podrían poner a disposición de concesionarios de telecomunicaciones la parte de sus redes de media y baja tensión para que éstos pudieran llegar hasta los usuarios finales. La CFE y LyFC no tendrían que obtener concesión alguna de telecomunicaciones, en atención a que sólo estarían arrendando su infraestructura, sin prestar servicio de telecomunicaciones.

⁶⁹“(...) there is no universal and precise definition of NGN at this early stage of deployment, NGN could be defined as all-IP or packet-based integrated networks. In a NGN environment, applications and services will be separated from the transport network and all kinds of applications and services such as voice, data and video can be organized into packets and delivered on an integrated IP network”, OCDE, *Next generation network development in OECD countries*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/ICCP/TISP(2004)4/FINAL, 2005, p. 4 [traducción de la autora].

electrónicas basadas en IP. Los participantes de la industria de telecomunicaciones consideran a las RSG como un progreso de la tecnología actual hacia una red global multiservicios, segura, basada en paquetes, que permitirá ofrecer calidad de servicio y facilidad de acceso a los usuarios finales.⁷⁰

Las redes tradicionales prestaban un solo servicio de acuerdo con el tipo de red (p.ej., red de servicio de telefonía, red de televisión por cable) y, en el caso de la telefonía, utilizaba la conmutación por circuitos como la tecnología para la transmisión de información entre los usuarios finales. La evolución tecnológica ha permitido que esas redes puedan ahora prestar otros servicios (p. ej., la red de televisión por cable puede prestar también servicios de voz y datos) en gran medida gracias a la utilización de la tecnología IP y a la conmutación por paquetes que hacen un uso más eficiente de la infraestructura de telecomunicaciones. Lo anterior debido a que al establecerse una comunicación, en la conmutación de circuitos se dedica un enlace *exclusivo*, en tanto que en la conmutación por paquetes la información transmitida en la comunicación se fragmenta en unidades más pequeñas (paquetes) que pueden tomar diferentes rutas para que, cuando lleguen a su destino final, se junten nuevamente y de esta manera el usuario final reciba la comunicación tal como fue enviada. En cuanto a las RSG, éstas emplean tecnología IP y la conmutación de paquetes.

La convergencia de telecomunicaciones ha llevado, en gran medida, al desarrollo de las RSG. Es importante no confundir la VoIP con las RSG, en atención a que la VoIP es un servicio basado en RSG. Sin embargo, dichas RSG tienen capacidad para soportar otros servicios y aplicaciones. Incluso, los operadores que tienen redes tradicionales están ahora instalando RSG. Esta transición tomará tiempo, pues los operadores establecidos han realizado cuantiosas inversiones en redes tradicionales y las han desplegado en regiones enteras. Los operadores establecidos irán gradualmente migrando a RSG para continuar prestando servicios en toda la región sin dejar a la población sin éstos y recuperar su inversión.

Una de las distinciones fundamentales entre las redes tradicionales y las RSG es que en aquéllas están integradas las redes de transporte y los servi-

⁷⁰“NGN can be seen as a logical evolution from separate network infrastructures into a unified network for electronic communications based on IP. Participants from the telecommunication industry consider NGN as a progression of current technology leading to a multi-service, secure, packet-based global network, which will be able to offer quality of service and ease of access for end-users”, OCDE, *OECD foresight forum “Next generation networks: evolution and policy” Summary Report*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/ICCP(2007)2, 2007, p. 3 [traducción de la autora].

cios prestados, mientras que en las RSG existe una separación entre, por una parte, las redes de transporte y, por la otra, los servicios y aplicaciones utilizados por los usuarios. La arquitectura de una RSG está en general formada por distintos planos o capas según su función en la comunicación:

1. *Capa de acceso.* La comunicación entra en contacto con la red de telecomunicaciones sin importar cuál es el equipo terminal (p.ej., si es un celular, un teléfono fijo, una computadora o un televisor), ni cuál es la tecnología que se emplea para dicho acceso (p.ej., tecnología inalámbrica o alámbrica).
2. *Capa de transporte.* Ésta es la parte de la red formada por troncales o ejes principales (*backbones*) que conducen el mayor tráfico, recorren grandes distancias (p.ej., un país o región) y utilizan rutas de transmisión de las más altas velocidades.
3. *Capa de servicios.* La capa de servicios está separada de la capa de acceso y de la de transporte. Esto permite que el usuario final acceda a la red de telecomunicaciones con cualquier medio (p.ej., por el cable coaxial de su servicio de televisión por cable, o por el par de cobre de la última milla) y, empleando la red de transporte, pueda hacer uso de cualquier servicio (voz, datos y video, o cualquier combinación de éstos) y de cualquier aplicación (p.ej., consulta remota a bases de datos, realización de operaciones bursátiles).
4. *Capa de control.* Ésta monitorea y dirige las capas de acceso, transporte y servicios.

Para que los usuarios de redes tradicionales se comuniquen con aquellos de las RSG, se establecen puertos de entrada (*gateways*) en algún punto de la red de tal suerte que: 1. la comunicación sea continua y fluida independientemente del tipo de red, y 2. el usuario no tenga por qué distinguir entre las tecnologías subyacentes. Adicionalmente, en las redes tradicionales la inteligencia estaba en las redes mientras que los equipos terminales eran meros receptores/transmisores de información. En las RSG los equipos terminales comparten la inteligencia de la red y pueden *tomar decisiones* de, por ejemplo, qué frecuencia está libre para utilizarla como los *software defined radios*. Otro distintivo de las RSG es que pretenden ser ubicuas,⁷⁴ es decir, que se puedan prestar los servicios permitiendo la movilidad, el acceso desde cualquier área geográfica y sin importar el equipo

⁷⁴“Las RSG serán la base para una SRU (Sociedad de Red Ubicua), donde la red de utilización fácil está conectada todo el tiempo, en cualquier lugar, con cualquier cosa y para cualquier persona”, “NGN would be a basis for the UNS (Ubiquitous Network Society), where easy-to-use network is connected anytime, anywhere, with anything and for anyone”, OCDE, *Next generation network development in OECD countries*, op. cit., nota 69, p. 20 [traducción de la autora].

terminal. De ahí la frase de conexión a cualquier hora, en cualquier lugar, con cualquier cosa y para cualquiera.

Las redes tradicionales aún tienen ciertas ventajas sobre las RSG en cuanto a la calidad, la intervención legal de comunicaciones y la localización del usuario por situaciones de emergencia. En calidad, aun cuando las RSG pretenden elevarla al nivel de las redes tradicionales que garantizan determinada calidad, actualmente –como en el Internet–, la calidad se basa en *el mejor esfuerzo* (*best effort*). La seguridad exige que en ciertas ocasiones y cumpliendo con las formalidades respectivas (p.ej., orden judicial), se intervengan o intercepten legalmente comunicaciones. Los servicios que utilizan RSG permiten que el usuario encripte información que impide o dificulta el que se intercepte, a diferencia de las redes tradicionales que permiten la intervención de comunicaciones. Asimismo, algunas comunicaciones por medio de RSG no cruzan las instalaciones de la red del proveedor de servicios, imposibilitando que éste intercepte información. Por lo que hace a las emergencias, en las redes tradicionales es posible la localización geográfica del usuario, en las RSG que pretenden ser ubicuas aún no hacen posible eso mismo.

Las RSG imponen retos técnicos, económicos y jurídicos significativos. Técnicamente se requiere de la estandarización de equipos, de la adopción de arquitectura abierta que permita la interconexión e interoperabilidad de los equipos y sistemas de las RSG. Su ausencia puede inhibir el desarrollo e innovación en las RSG. A nivel económico, no existe un modelo de negocios definido que permita hacer previsiones con un grado de certeza razonable para evaluar el retorno a la inversión o las tarifas por servicios. Además, la política de competencia deberá considerar los cambios en el poder de los agentes del mercado y cuáles serán las nuevas áreas que requerirán atención de la autoridad de competencia económica o antimonopolios (véase capítulo III). El aspecto jurídico deberá eliminar la complejidad de la regulación por servicio específico para dar lugar a una regulación única independientemente del servicio final. Asimismo, las RSG requerirán de nuevas disposiciones de protección al consumidor y de privacidad de datos personales. Finalmente, el marco jurídico tendrá que reflejar la eliminación de fronteras producto de las RSG, toda vez que el proveedor de los servicios puede estar ubicado en un país distinto de aquél en el que se está prestando el servicio al usuario final.

Autoridades en telecomunicaciones

El aspecto institucional nacional e internacional es parte fundamental del régimen de las telecomunicaciones. Por ello, se estudiará el tema de los órganos reguladores comenzando por sus orígenes y características, para continuar con lo que es la actividad regulatoria y finalizar con el órgano regulador mexicano: la Comisión Federal de Telecomunicaciones. A nivel internacional está la UIT como agencia especializada de la Organización de Naciones Unidas y la OMC. En ambos casos se estudiarán sus orígenes, estructura, funcionamiento e instrumentos jurídicos. Adicionalmente, se hará mención al panel o grupo especial constituido en la OMC a instancias de EUA, para revisar el cumplimiento de México de sus compromisos asumidos en materia de telecomunicaciones en dicha organización.

ÓRGANO REGULADOR

Origen y características

Cuando se liberalizó⁷² el sector de las telecomunicaciones, se requería de una autoridad capaz de regular el nuevo mercado de telecomunicaciones para que los interesados en ingresar a éste tuvieran certeza de un nivel parejo de juego⁷³ entre los incumbentes (operadores antes de la existencia de competidores), los que llegaran a convertirse en dominantes (aquellos con poder de influir en el mercado) y los nuevos entrantes.

Los ministerios o secretarías de Estado eran tradicionalmente los encargados de elaborar la política de telecomunicaciones y supervisar el desempe-

⁷²Por liberalización se entiende cuando se abre un mercado determinado a la competencia. La liberalización a veces incluye el que un monopolio público se privatice, pero no es un requisito para la liberalización.

⁷³Este término de *nivel parejo de juego* viene del inglés *level playing field* para referirse a que los agentes del mercado deban de gozar de las mismas reglas para que su posibilidad de competir en él sea equitativa.

ño de las empresas públicas de telecomunicaciones. El inconveniente para que se convirtieran en autoridades regulatorias era, entre otros, que tendrían presiones: 1. de continuar con la rentabilidad de la empresa pública (p.ej., cuando aún no se privatizaba o durante el periodo de su venta), 2. de cumplir con objetivos de política social (p.ej., teléfonos en zonas rurales), y 3. de mantener el subsidio a ciertos servicios (p.ej., el subsidio que recibía la telefonía local residencial a partir de tarifas altas de telefonía de larga distancia).

Es así como se favorece la creación de órganos reguladores de telecomunicaciones independientes de la secretaría o ministerio encargado de las políticas públicas de comunicaciones.⁷⁴ El órgano regulador tendrá como cometido el fomentar y mantener la competencia en el mercado como un mecanismo para que los usuarios puedan tener más y mejores servicios, a menores precios. En muchos países incluyendo México, la regulación de telecomunicaciones es una responsabilidad compartida entre el órgano regulador y el ministerio o secretaría de comunicaciones.

Los órganos reguladores pueden tener facultades únicamente en telecomunicaciones o ser multisectoriales respecto de sectores con los que comparten características como puede ser el sector eléctrico o de ferrocarriles. Las decisiones regulatorias del órgano regulador pueden estar a cargo de una sola persona o de varias que actúen de manera colegiada. El crecimiento de los órganos reguladores de telecomunicaciones en el mundo ha sido significativo. En 1990 existían únicamente 14 órganos reguladores, para 1995 se habían incrementado a 43, mientras que con la creciente liberalización de las telecomunicaciones en 2000 existían ya 124 reguladores y en 2005 se reportan 140.⁷⁵

Los requisitos fundamentales para un órgano regulador son: independencia y autonomía. La independencia se refiere primordialmente respecto a las compañías de telecomunicaciones y demás agentes por regular. Ello implica que la institución y sus empleados actúen y resuelvan sin intervención indebida de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, porque de lo contrario más que regulador serían agentes de éstos en perjuicio de la competencia.

La OCDE señala además que al asegurar la independencia del regulador, éste debe continuar sujeto a rendición de cuentas.⁷⁶ Los empleados del

⁷⁴El grado de independencia y autonomía de los órganos reguladores respecto a las secretarías o ministerios de comunicaciones, ha variado de país en país y a lo largo del tiempo.

⁷⁵Con información de International Telecommunication Union, *Trends in Telecommunication Reform 2006 Regulating in the Broadband World*, Ginebra, International Telecommunication Union, 2006, p. 13.

⁷⁶Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD reviews of regulatory reform Mexico*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, p. 17.

regulador no deben únicamente abstenerse de participar cuando surge un conflicto de intereses, sino que deben cortar todos los vínculos con las empresas reguladas.⁷⁷ Para el caso de México y sus compromisos plasmados en el Documento de Referencia de la OMC, la entidad reguladora debe ser independiente de los proveedores de servicios de telecomunicaciones e imparcial en sus decisiones y procedimientos.⁷⁸

La independencia del regulador es aquella que permite implementar la política de telecomunicaciones sin interferencia indebida de políticos o cabilderos de la industria. La actuación del regulador debe ser transparente, sujeta a responsabilidad frente al gobierno, la industria y el público por el cumplimiento de objetivos. La independencia es crucial para que el órgano regulador pueda: 1. sustraerse del aspecto burocrático y político para concentrarse en el correcto funcionamiento de la competencia en el mercado, y 2. adaptar constantemente la regulación a los cambios dinámicos del sector de telecomunicaciones.⁷⁹

También es vital la autonomía del órgano regulador en relación con las autoridades políticas.

(...) es posible apreciar, la idea persistente de que para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la "política", y, por el contrario, un espacio de libertad que permita que la "técnica" sea el ámbito de decisión administrativa. La autonomía es vista como una condición (más que un fin) que da credibilidad y objetividad al funcionamiento de los órganos reguladores.⁸⁰

Cuando un Estado continúa siendo propietario parcial o total de una empresa de telecomunicaciones, la autonomía del órgano regulador se pone a prueba en cada una de sus decisiones. Es probable que muchas de sus decisiones limiten a las empresas públicas en el ejercicio de su poder de mercado o que a fin de beneficiar a los usuarios, aquéllas –por mandato del regulador–, tengan que realizar cuantiosas inversiones que reduzcan su rentabilidad en el corto plazo.

⁷⁷Damien Geradin y Michel Kerf, *Controlling market power in telecommunications*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 17.

⁷⁸ OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2, GATS/SC/56/Suppl.2*, 11 de abril de 1997, punto 5.

⁷⁹Cfr. William H. Melody, "Policy objectives and models of regulation", en William H. Melody (ed.), *Telecom reform principles, policies and regulatory practices*, Dinamarca, Den Private Ingeniorfond-Technical University of Denmark, 2004, pp. 19-22.

⁸⁰José Roldán Xopa, *Estado y economía en México. Estrategias y función del derecho*, <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/5/2398/14.pdf>, p. 346.

Existen situaciones en las que dos o más autoridades tienen objetivos distintos y tratan de vulnerar la autonomía del regulador. Ejemplo de ello es el cobro de contribuciones por el uso de bienes de dominio público como son las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico. En estos casos la autoridad hacendaria trataría de recaudar el máximo posible, en tanto que el órgano regulador pretenderá que se privilegie el uso eficiente de dichos bienes. De ahí que la autonomía del órgano regulador de telecomunicaciones también se refiera a que tenga la estructura institucional y las facultades adecuadas para realizar debidamente su función.

Los grados de autonomía en cada país son diversos. En Chile a la fecha no existe órgano regulador de telecomunicaciones y es la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la encargada de realizar las funciones regulatorias.⁸¹ En EUA desde 1934 el regulador de telecomunicaciones es la *Federal Communications Commission*, una institución independiente del Poder Ejecutivo que responde directamente al Congreso federal⁸² (véase capítulo V, sección “Federal Communications Commission”, p. 128). En México, es la Cofetel el regulador en forma de órgano desconcentrado de la SCT que al momento de su creación y hasta antes de las reformas a la LFT y LFRYTV de 2006, tenía competencia en telecomunicaciones sin incluir radio y televisión abierta, y posterior a dichas reformas, tiene también atribuciones en estas materias.

El caso de Alemania es interesante porque muestra la evolución de la organización administrativa y regulatoria hacia una mayor autonomía, al mismo tiempo que se le otorgó competencia en otros sectores económicos. Antes de la creación del órgano regulador, el Ministerio para el Servicio Postal y las Telecomunicaciones, *Bundesminister für Post und Telekommunikation*, estaba a cargo del operador de telecomunicaciones Deutsche Telekom y de la regulación de telecomunicaciones. En 1998 se creó el órgano regulador denominado *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*, encargado de las telecomunicaciones y el servicio postal, respondiendo aún ante un ministerio de gobierno. En 2005 se creó el *Bundesnetzagentur* como una autoridad federal superior independiente y con competencia en diversos sectores, a saber, en telecomunicaciones, correo, electricidad, gas y ferrocarriles.⁸³

⁸¹Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile, www.subtel.cl (fecha de consulta: 14 de marzo de 2007).

⁸²FCC, EUA, www.fcc.gov (fecha de consulta: 14 de marzo de 2007).

⁸³Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Alemania, www.bundesnetzagentur.de (fecha de consulta: 14 de marzo de 2007).

En cualquier caso la independencia y autonomía del órgano regulador le dan credibilidad y proporcionan confianza a los agentes del mercado. “Ninguna cantidad de ingeniería regulatoria, sin embargo, podrá eliminar completamente la necesidad de reguladores competentes y relativamente autónomos capaces de resolver, de manera imparcial, los problemas regulatorios complejos que surgirán”.⁸⁴

Actividad regulatoria

Si bien la orientación del sector telecomunicaciones es la de un mercado abierto a la competencia, también es cierto que los agentes económicos realizan prácticas anticompetitivas o hacen uso indebido de su poder de mercado. La actividad regulatoria de telecomunicaciones tiene un lugar preponderante considerando que para prestar servicios de telecomunicaciones muchas veces deben usarse recursos de las redes de otros operadores, interconectarse y la calidad del servicio final puede afectarse por una deficiente calidad de transmisión de la red de un competidor. La actividad regulatoria de telecomunicaciones pretende eliminar prácticas contrarias a la competencia, proveer acceso a recursos esenciales eliminando barreras artificiales de entrada, así como inducir conductas pro-competencia que de otra manera los agentes del mercado por sí solos no realizarían.

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:

Las autoridades regulatorias están en sectores económicos clave que son esenciales para que México realice de manera total su potencial para un fuerte crecimiento económico de largo plazo y para mejorar las condiciones de vida de su población. Esto requiere atraer nueva inversión, incrementar la atención a las necesidades de los consumidores y modernizar la eficiencia económica a fin de promover el acceso a los servicios. Por lo que es fundamental establecer

⁸⁴“No amount of regulatory engineering will, however, completely eliminate the need for competent and relatively autonomous regulators able to solve, in an impartial way, the complex regulatory problems that are bound to arise”, Damien Geradin y Michel Kerf, *op. cit.*, nota 77, p. 22 [traducción de la autora].

un marco regulatorio que proporcione estabilidad, así como que genere los incentivos adecuados a la actividad económica y fomenten la credibilidad y transparencia en consultas con el sector privado.⁸⁵

Los principios de la actividad regulatoria más importantes son: 1. la *objetividad* para que cada acto regulatorio cumpla con los objetivos preestablecidos, 2. la *imparcialidad* cuyo propósito es beneficiar el interés público y la máxima satisfacción de necesidades sociales, 3. la *no discriminación* entre los agentes del mercado, para lo cual es importante la existencia de uniformidad y predicción en el actuar del órgano regulador en circunstancias iguales o similares, 4. la *neutralidad tecnológica* referida a no obligar, ni favorecer o beneficiar la utilización de una tecnología en específico, 5. la *razonabilidad, adecuación al fin y proporcionalidad*, cuyo propósito es la emisión de una regulación justificada, idónea en relación con el medio seleccionado para lograr el fin y que la regulación adoptada sea la menos restrictiva de derechos y libertades de los particulares, y 6. la *transparencia y publicidad* para evitar que la actividad regulatoria se vea afectada por presiones políticas o de los agentes del mercado.

Los riesgos regulatorios son de naturaleza variada. Si no se realiza un análisis objetivo y completo de la situación que guarda el mercado, puede expedirse una regulación dañina. Muchas veces estos casos no son tan evidentes; pueden ser medidas populares de corto plazo o para ayudar a empresas estratégicas o aquellas que tengan alguna connotación política. Además, la fragmentación de procesos dentro del órgano regulador o en relación con el ministerio puede originar dilación e incluso parálisis regulatoria.

El riesgo más grave es la captura del regulador que ocurre cuando éste tiene vínculos significativos, se identifica o sirve a los intereses de los agentes del mercado. La captura del regulador puede ser en extremo sutil, sobre todo cuando existe una identidad de puntos de vista entre el regulador y los agentes regulados. Un regulador debe comprender la visión de los regulados, mas su función incluye el considerar las necesida-

⁸⁵"The regulatory authorities deal with key economic sectors that are essential for Mexico to fully realize its potential for strong long-term economic growth and for improving the living conditions of the population. This requires attracting new investment, increasing responsiveness to consumers' needs and streamlining economic efficiency in order to promote access to services. Establishing a regulatory framework that gives stability as well as proper incentives to economic activity and fosters trust and transparency in consultation with the private sector is fundamental in this process", Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD reviews of regulatory reform Mexico*, op. cit., nota 76, p. 30 [traducción de la autora].

des de los consumidores y los objetivos de política pública de largo plazo preestablecidos. La captura del regulador se presenta más en los órganos reguladores de un solo sector económico (p.ej., sector de las telecomunicaciones) y se agudiza cuando el personal del regulador tiene expectativas de eventualmente incorporarse directa o indirectamente a algún agente de la industria.

Las atribuciones legales por sí solas no son siempre suficientes para garantizar el uso eficiente de esas facultades, [en especial] si la agencia [órgano regulador] está sujeta a influencia externa del gobierno o de la industria regulada. [Es por eso que] la agencia necesita estar respaldada por garantías institucionales adicionales como el tener asegurados recursos financieros o tener disposiciones contra conflictos de intereses del personal de nivel superior.⁸⁶

Comisión Federal de Telecomunicaciones

Durante las discusiones y proyectos para la expedición de la LFT, el órgano regulador siempre estuvo presente con diversas facultades. Así, la exposición de motivos del Ejecutivo federal a la LFT estableció que:

En virtud de que las inversiones en el sector de telecomunicaciones son de largo plazo y de que la dinámica del sector requiere de una autoridad reguladora ágil y eficiente, la iniciativa contempla la futura creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, a fin de que se complementen los instrumentos para llevar a cabo las políticas y programas tendientes a regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.⁸⁷

La LFT aprobada, remitió al órgano regulador a un artículo transitorio en el cual simplemente ordenaba al Ejecutivo federal crear un órgano desconcentrado de la SCT, sin establecerle facultades específicas. La Cofetel fue creada mediante decreto 10 meses después de que la LFT fue publicada (el "Decreto de Creación"). La SCJN al resolver un amparo en revisión, reconoció la existencia de la Cofetel y las facultades previstas en su Decreto

⁸⁶"(...) Legal attributions alone are not always sufficient to guarantee the efficient use of these powers if the agency is subject to external influence by the government or by regulated industry. They need to be backed by additional institutional guarantees, in terms of secure financial resources, or provisions against conflicts of interest for senior staff", *ibidem*, p. 135 [traducción de la autora].

⁸⁷Exposición de motivos del Ejecutivo federal de 24 de abril de 1995 sobre la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones.

de Creación como las necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.⁸⁸

Dentro de las facultades más relevantes conferidas a la Cofetel en el momento de su creación están las siguientes: administrar el espectro radioeléctrico, opinar a la SCT sobre el otorgamiento de concesiones y permisos, emitir disposiciones administrativas de carácter general, resolver los desacuerdos de interconexión que existan entre los operadores, realizar las licitaciones para el otorgamiento de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y de órbitas satelitales asignadas al país, establecer obligaciones específicas a los concesionarios declarados con poder sustancial en el mercado conforme a la Ley Federal de Competencia Económica, así como proponer a la SCT sanciones por infracciones al marco jurídico.⁸⁹

Mucho se había discutido sobre si las facultades otorgadas a la Cofetel mediante el Decreto de Creación eran insuficientes para darle autonomía y para una eficaz y eficiente gestión. Sin embargo, esos análisis no fueron considerados en las reformas a la LFT de 2006 que elevaron a rango de ley muchas de las insuficientes facultades, además de que eliminaron otras facultades necesarias para el control de los agentes económicos dominantes como es la de aprobación de sus tarifas.⁹⁰ La debilidad más grande que Cofetel ha tenido desde su creación y que a partir de 2006 se plasmaron en la LFT, es que Cofetel no puede sancionar, sino únicamente opinar si procede una sanción. Considero que si se infringió el marco jurídico, procede sancionar y no ha lugar al ejercicio de discrecionalidad alguna, por lo que no existe razón alguna para que Cofetel opine y la SCT decida si se sanciona o no al infractor.⁹¹

El voto del ministro Góngora Pimentel respecto a la acción de inconstitucionalidad 26/2006 contra las reformas a la LFT y LFRYTV de 2006, analiza si la Cofetel debe ser o no un órgano desconcentrado, particularmente al tener ahora facultades también en materia de radiodifusión:

⁸⁸Ejecutoria del amparo en revisión 106/2002 (Teléfonos de México, S.A. de C.V.) de la Segunda Sala de la SCJN, 23 de agosto de 2002.

⁸⁹Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el DOF el 9 de agosto de 1996.

⁹⁰Clara Luz Álvarez, Beatriz Adriana Camarena y Salma Leticia Jalife, *op. cit.*, nota 19, sección VI, apartado A.

⁹¹Haciendo una analogía con un partido de fútbol, tendríamos un árbitro (Cofetel) que nunca puede directamente sacar tarjeta amarilla o roja a los jugadores (concesionarios), sino que tendría que opinar a otra autoridad (SCT) mientras el partido sigue jugándose, para que ésta decidiera si procede o no la sanción o expulsión. Quizá para cuando la autoridad decida que procede la tarjeta roja, ya terminó el partido y se benefició al jugador que incumplió las reglas del juego.

(...) la creación de la Cofetel como un órgano desconcentrado, resulta inconstitucional porque sus facultades en materia de radio y televisión no pueden ser ejercidas por un órgano que guarde una relación de jerarquía con el Presidente de la República (...)

(...) el Congreso puede crear administraciones independientes cuando así lo estime conveniente. Sin embargo, tratándose del órgano técnico regulador de la radiodifusión, más allá de una cuestión de conveniencia, existe una exigencia constitucional de optar por tal modelo.

(...)

Dentro del esquema del derecho a la libertad de expresión, es indudable que, dada la especial posición de la radiodifusión, *el derecho de acceso a los medios de comunicación requiere de autonomía por parte del órgano técnico regulador en la materia, a efecto de que este ámbito no sea controlado por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.*

(...)

En consecuencia, *al haber transmitido a la Cofetel las facultades en materia de radio y televisión, el Congreso de la Unión estaba obligado a asegurar la autonomía del órgano respecto de los poderes políticos y económicos, para lo cual era indispensable que su creación se hubiera realizado fuera de la administración pública centralizada, previendo requisitos de idoneidad en el sistema de integración del órgano, de tal manera que se asegurara la independencia de los comisionados respecto de los órganos del poder político, así como respecto de los entes a los cuales se pretende regular.*

Así, en el artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones no se advierte el establecimiento de ningún requisito que garantice la independencia respecto del poder político o el económico (...)⁹²

UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

La UIT es hoy día una organización autónoma que trabaja con la Organización de Naciones Unidas como agencia especializada para tecnologías de

⁹²SCJN, *Votos que formula el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en relación con la sentencia del Tribunal Pleno de siete de junio de dos mil siete, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por los Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión*, publicado en el DOF de 20 de agosto de 2007, apartado II de la "Estructura de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Artículos 9 A, 9 B, 9 C, 9 D y 9 E de la Ley Federal de Telecomunicaciones".

la información y comunicaciones.⁹³ La UIT tiene por objeto la cooperación internacional para el mejoramiento de las telecomunicaciones, la asistencia técnica en telecomunicaciones para países en desarrollo y la promoción de beneficios de las nuevas tecnologías a todos los habitantes de la Tierra.⁹⁴ Para ello, entre otros, la UIT: 1. atribuye bandas de frecuencias, 2. registra las asignaciones de las posiciones orbitales geoestacionarias y las características de satélites en otras órbitas, buscando evitar interferencia perjudicial, 3. facilita la normalización de telecomunicaciones, 4. coordina esfuerzos para armonizar el desarrollo de medios de telecomunicación, y 5. fomenta la solidaridad internacional para proveer asistencia técnica a los países en desarrollo.⁹⁵

Antecedentes históricos

La UIT es ejemplo de la necesidad de cooperación internacional y de la convergencia en telecomunicaciones. Así, a mediados del siglo XIX, las líneas telegráficas estaban tendidas sólo dentro de las fronteras de los países.

Cada país utilizaba un sistema diferente, por lo cual los mensajes debían transcribirse, traducirse y enviarse a las fronteras antes de ser transmitidos por la red telegráfica del país vecino. Dada la lentitud y las dificultades operativas de este sistema, muchos países decidieron establecer acuerdos que facilitarían la interconexión de sus redes nacionales.⁹⁶

El 17 de mayo de 1865 en París 20 países europeos firmaron el primer Convenio Telegráfico Internacional y crearon la Unión Telegráfica Internacional.⁹⁷ La Unión Telegráfica Internacional tuvo por objeto la universalización de los servicios telegráficos entre las naciones y su sede en Berna contaba con un pequeño secretariado.

Con la invención de la telegrafía sin hilos en 1896 comenzaron nuevos retos para las comunicaciones a distancia. Los problemas internacionales surgieron puesto que las radiofrecuencias se propagan por el aire y tras-

⁹³Cfr. International Telecommunication Union, <http://www.itu.int/net/home/index.aspx> y <http://www.un.org/aboutun/chart.html> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2007).

⁹⁴Artículo 1, sección 1, de la Constitución de la UIT.

⁹⁵Artículo 1, sección 2, de la Constitución de la UIT.

⁹⁶International Telecommunication Union, <http://www.itu.int/aboutitu/overview/history-es.html> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2007).

⁹⁷Por ello, el 17 de mayo es ahora considerado el Día Mundial de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

cienden las fronteras fácilmente. Por otra parte, Marconi como inventor de la radiotelegrafía patentó su invento y comenzó la comercialización de sus equipos: "Para proteger su negocio, Marconi prohibió a los operadores de sus equipos establecer comunicación con estaciones que no fuesen de su compañía".⁹⁸ Los países percibieron la necesidad de establecer acuerdos en relación con la interconexión e interoperabilidad de sistemas y equipos, además de que se debería poder intercambiar mensajes telegráficos sin importar el sistema radiotelegráfico de las estaciones.

La telegrafía sin hilos o radiotelegrafía no estaba contemplada dentro del objeto de la Unión Telegráfica Internacional. Por lo que se convocó a la primera Conferencia Radiotelegráfica Internacional que tuvo lugar en Berlín, Alemania, en 1906. Como resultado de dicha conferencia se crean la Convención Internacional de Radiotelegrafía, el Protocolo Final, el Reglamento y el Compromiso Adicional que son las primeras normas de la telegrafía sin hilos.⁹⁹ México fue representado por el general de brigada José María Pérez. Esos documentos fueron aprobados por el Senado mexicano el 30 de mayo de 1907 y publicados en el *Diario Oficial* en febrero de 1909 en español y francés.

La Unión Radiotelegráfica Internacional comenzó a asignar frecuencias para servicios específicos (p.ej., comunicación marítima, radiodifusión). El actual Reglamento de Radiocomunicaciones encuentra sus orígenes precisamente en esos documentos derivados de la primera Conferencia Radiotelegráfica Internacional, que han sido modificados y revisados a lo largo de estos años.

La Unión Telegráfica Internacional y la Unión Radiotelegráfica Internacional constituyeron respectivamente comités consultivos para realizar estudios técnicos y elaborar normas internacionales. El Comité Consultivo Internacional de Telefonía (1924) y el Comité Consultivo Internacional Telegráfico (1925) de la Unión Telegráfica Internacional fueron fusionados en el Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT). La Unión Radiotelegráfica Internacional tenía el Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones (1927).

La UIT¹⁰⁰ surge como resultado de la fusión del Convenio Telegráfico Internacional (1865, Unión Telegráfica Internacional) y del Convenio Internacional de Radiotelegrafía (1906, Unión Radiotelegráfica Internacional) acordada en las Conferencias de Madrid de 1932. En éstas se reestructura

⁹⁸Carlos A. Merchán Escalante y Rodolfo de la Rosa Rábago (comps.), *100 años de México en la UIT 1906-2006*, México, D.E., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2006, p. 25.

⁹⁹Cfr. *ibidem*, pp. 30-35.

¹⁰⁰El 1o. de enero de 1934 es cuando comienza a utilizarse el nombre de Unión Internacional de Telecomunicaciones.

el Convenio Telegráfico Internacional y el Convenio Internacional de Radiotelegrafía en un Convenio Internacional de Telecomunicaciones al cual se le agregan los Reglamentos Telegráfico, Telefónico y de Radiocomunicaciones. México inicialmente sólo firmó el Convenio Internacional de Telecomunicaciones y el Reglamento Telegráfico.

En esta época México se enfrentaba a EUA y Canadá porque no existían canales para radiodifusión que México pudiera ocupar sin causar interferencia a los canales ocupados por las empresas de dichos países.⁴⁰¹ Por lo que posteriormente cuando México suscribió y ratificó el Reglamento Telegráfico y el Reglamento de Radiocomunicaciones en 1934, realizó diversas reservas una de las cuales fue para protestar contra la monopolización del espectro radioeléctrico por un país en perjuicio de los demás.⁴⁰²

No es posible aceptar el compromiso a que se refieren estas prescripciones, en vista de que en la banda de radiodifusión (especialmente 550 a 4,500 Kc/s) todas las frecuencias están ocupadas por transmisores americanos y canadienses, sin que haya un solo canal libre que pueda usarse por México sin causar interferencia alguna. Mientras que no se llegue a un acuerdo mediante el cual se fije a México el número de canales exclusivos que le son indispensables para satisfacer sus necesidades de radiodifusión, será inevitable el que sus estaciones causen interferencias a las americanas y canadienses.⁴⁰³

En 1947 la UIT acordó convertirse en agencia especializada de la ONU. Se creó la Junta Internacional de Registro de Frecuencias y se le confirió el carácter de obligatorio al Cuadro Internacional de Atribución de Frecuencias. De esa fecha a 1989 ocurrieron grandes cambios en las telecomunicaciones como la comunicación vía satélite y las cuestiones a definir en esa materia.

Para 1989 la UIT reconoció que requería prestar asistencia técnica a países en desarrollo, creándose la Oficina de Desarrollo de Telecomunicaciones (Bureau de Développement des Télécommunications). Al mismo tiempo, se inició una revisión a la estructura y procesos de la UIT misma que culminó en 1992 con las modificaciones a la Constitución y el Convenio de la UIT con

⁴⁰¹La posición de EUA y de Canadá cuyos servicios de telegrafía y telefonía se prestaban por el sector privado se oponía frecuentemente a aquella del resto de los países en los que los servicios se prestaban por el gobierno. No es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando EUA y Canadá convienen en obligarse a las regulaciones de la UIT. Cfr. Charles H. Kennedy y M. Verónica Pastor, *op. cit.*, nota 30, pp. 30-31.

⁴⁰²Cfr. Carlos A. Merchán Escalante y Rodolfo de la Rosa Rábago (comps.), *op. cit.*, nota 98, pp. 49-52.

⁴⁰³Reserva al artículo 35 de la Convención Internacional de Radiocomunicaciones, en *ibidem*, p. 52.

la finalidad de que ésta tuviera mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios. México firmó las modificaciones a la Constitución y Convenio de la UIT el 22 de diciembre de 1992, entrando en vigor el 1o. de junio de 1994, formando parte de éstos los Reglamentos Administrativos (Reglamento de Radiocomunicaciones y Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales).

Estructura y funciones

La UIT se rige por su Constitución y el Convenio de la UIT, contando con la representación de los países miembros (Estado miembro) y también con los denominados miembros de sector (p.ej., organizaciones científicas, asociaciones industriales, empresas de telecomunicaciones, instituciones académicas, de financiamiento y desarrollo).

La Conferencia de Plenipotenciarios que se celebra cada cuatro años es la autoridad más alta de política de la UIT, donde los estados miembro deciden sobre el papel que debe jugar la UIT en las TIC, en tanto que los miembros de sector participan como observadores. Existe a su vez el Consejo de la UIT que se reúne anualmente y está formado por el 25 por ciento del total de los estados miembro. La elección de los miembros del Consejo de la UIT se realiza en la Conferencia de Plenipotenciarios, distribuyéndose el número de miembros equitativamente entre las cinco regiones, a saber, África, América, Asia y Australasia, Europa occidental y Europa oriental. Aquél tiene la función de considerar los asuntos generales de política de telecomunicaciones entre Conferencias de Plenipotenciarios, así como aprobar y supervisar los presupuestos, finanzas y gastos. La Secretaría General, por su parte, es la encargada de la administración y finanzas, de la planeación estratégica de largo plazo, la asesoría jurídica y recursos humanos.

La UIT está dividida en tres sectores de acuerdo con sus funciones: Radiocomunicaciones, Normalización de Telecomunicaciones y de Desarrollo de las Telecomunicaciones.⁴⁰⁴

- El sector de Radiocomunicaciones (UIT-R) es responsable principalmente de garantizar “la utilización racional, equitativa, eficaz y económica del espectro de frecuencias radioeléctricas por todos los servicios de radiocomunicaciones, incluidos los que utilizan la órbita de los satélites geoestacionarios u otras órbitas”.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴Cada uno de estos sectores tiene un director general, quienes son electos en la Conferencia de Plenipotenciarios por un plazo de cuatro años.

⁴⁰⁵Artículo 12 de la Constitución de la UIT.

- El sector de Normalización (UIT-T) está encargado de realizar estudios a fin de proponer estándares tecnológicos (recomendaciones)⁴⁰⁶ que permitan la compatibilidad entre equipos y sistemas, la interconectividad de las redes para que las telecomunicaciones puedan proporcionarse a nivel mundial con calidad de servicio satisfactoria.
- El sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones (UIT-D) tiene como mandato el promover y brindar asistencia técnica para el desarrollo de los servicios y redes de telecomunicaciones.

Cada sector cuenta con sus respectivas conferencias mundiales (Conferencia Mundial de Radiocomunicación, Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones y Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Telecomunicaciones, respectivamente) y grupos de estudio.

Instrumentos jurídicos

La Constitución de la UIT complementada con el Convenio de la UIT son el instrumento fundamental de la UIT. Por su parte, los Reglamentos Administrativos que a la fecha son el Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales y el de Radiocomunicaciones son parte del marco jurídico y tienen carácter vinculante para todos los estados miembros. Si existe divergencia entre los instrumentos mencionados, prevalecerá la Constitución y después el Convenio.⁴⁰⁷ Los países que han suscrito el Protocolo facultativo sobre la solución obligatoria de controversias relacionadas con la Constitución de la UIT, el Convenio de la UIT y los reglamentos administrativos, están obligados a resolver sus controversias mediante arbitraje. Las conferencias de plenipotenciarios y las conferencias mundiales de cada sector, adoptan decisiones, resoluciones y recomendaciones.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Antecedentes, estructura y funciones

La OMC se crea en 1995 como resultado de la Ronda de Uruguay bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Tarifas (*General Agreement*

⁴⁰⁶Si bien las recomendaciones no tienen fuerza vinculante, sí establecen una referencia casi obligada para autoridades, proveedores de equipos, dueños de redes y prestadores de servicios.

⁴⁰⁷Artículo 4 de la Constitución de la UIT.

on *Tariffs and Trade*, "GATT"). El GATT fue acordado en 1948 y, aun cuando estrictamente no era un organismo internacional, en los hechos tuvo un Secretariado y estructura administrativa. Bajo el GATT se celebraron diversas rondas de negociaciones, siendo la Ronda de Uruguay la que se desarrolló de 1986 a 1994 y a partir de la cual se crea la OMC. Si bien el GATT tenía como objetivo establecer las reglas para el comercio mundial y se enfocó más en el comercio de bienes, conforme a los acuerdos de la OMC se cubre también el intercambio de servicio y la protección de la propiedad intelectual. También se prevé un mecanismo de solución de diferencias y de revisión de las políticas comerciales.¹⁰⁸

A partir del GATT se han realizado ocho rondas y actualmente se está en la novena ronda que es la Ronda de Doha iniciada en el año 2001. Las rondas de negociaciones han tratado diversos temas. Las primeras versaban sobre la reducción de aranceles, para después incorporar temas de prácticas desleales de comercio, cuestiones de desarrollo y barreras no arancelarias al comercio.

La OMC es un organismo internacional con personalidad que es también foro para las negociaciones multilaterales de comercio. Las conferencias ministeriales son el órgano supremo de decisión que se reúne al menos cada 2 años. El Consejo General está encargado de las actividades cotidianas y se reunirá con la periodicidad que sea necesaria, desempeñando las funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos entre reuniones de ésta. El Consejo General se convierte en el Órgano de Solución de Diferencias y en Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Tanto las conferencias mundiales como el Consejo General están formados por representantes de todos los miembros. Existen los consejos del Comercio de Mercancías, del Comercio de Servicios y de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.¹⁰⁹ La Secretaría de la OMC está encabezada por un director general nombrado por la Conferencia Ministerial.¹⁴⁰

Instrumentos jurídicos

Los acuerdos de la OMC relacionados con las telecomunicaciones son: 1. el Acuerdo por el que se establece la OMC (conocido también como el *Acuerdo de Marrakech*), 2. el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

¹⁰⁸Artículo III del Acuerdo por el que se establece la OMC.

¹⁰⁹Artículo IV del Acuerdo por el que se establece la OMC.

¹⁴⁰Artículo VI del Acuerdo por el que se establece la OMC.

(incluye el Anexo sobre Telecomunicaciones y el Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas), 3. el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, 4. el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, 5. la(s) lista(s) de compromisos específicos de cada país, 6. el documento de referencia a la lista de compromisos específicos, y 7. el Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.⁴⁴¹

México suscribió el acuerdo por el que se establece la OMC el 15 de abril de 1994, mismo que fue ratificado por el Senado el 13 de julio de 1994, publicado en el *DOF* el 30 de diciembre de 1994 y entró en vigor el 10 de enero de 1995. El AGCS es integrante del Acuerdo de Marrakech, y a su vez, la lista de compromisos específicos al AGCS es parte integrante de éste. El suplemento a la Lista de Compromisos Específicos sobre Telecomunicaciones por parte de México y su Documento de Referencia son de 11 de abril de 1997 (GATS/SC/56/Suppl.2). El Cuarto Protocolo al AGCS fue aceptado el 26 de noviembre de 1997 por México y entró en vigor el 4 de febrero de 1998. Al formar parte el Cuarto Protocolo de AGCS, no requirió posterior ratificación por parte del Senado.⁴⁴²

El AGCS tiene ciertos principios rectores como el de nación más favorecida, trato nacional, transparencia, liberalización progresiva y promoción de la competencia. El principio de *nación más favorecida* exige que los miembros de la OMC otorguen inmediata e incondicionalmente un trato no menos favorable que el que concedan a los servicios y proveedores de servicios de otro país.⁴⁴³ Las excepciones a este principio debieron acordarse al suscribir el AGCS y no deben exceder de un plazo de 10 años.⁴⁴⁴ El *trato nacional* obliga a que los servicios o proveedores del país miembro ABC, cuando estén en el país XYZ reciban un trato no menos favorable que los proveedores del propio país XYZ.⁴⁴⁵

El principio de *transparencia* requiere la publicación de todas las medidas de carácter general relativas al comercio de servicios, debiendo informar con prontitud del establecimiento de nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas que afecten significativamente el comercio de servicios que se contemplen en la lista de compromisos específicos.⁴⁴⁶ Este

⁴⁴¹El Cuarto Protocolo es de fecha 30 de abril de 1996.

⁴⁴²Respuesta de la Dirección General de Negociaciones Multilaterales y Regionales de la Secretaría de Economía de fecha 3 de agosto de 2007, a la solicitud de información número 0001000095407.

⁴⁴³Artículo II del AGCS.

⁴⁴⁴Anexo sobre exenciones de las obligaciones del artículo II del AGCS.

⁴⁴⁵Artículo XVII del AGCS.

⁴⁴⁶Artículo III del AGCS.

principio de transparencia no se extiende a información confidencial que pueda ser obstáculo para el cumplimiento de leyes o pueda contrariar el interés público o los intereses comerciales legítimos.⁴⁴⁷ La *liberalización progresiva* establece la determinación de realizar negociaciones periódicas para liberalizar cada vez más el comercio de servicios, a fin de facilitar un acceso efectivo a los mercados mediante la reducción de las medidas que tengan efectos desfavorables.

El Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS reconoce que este sector es, por una parte, una actividad económica independiente y, por otra parte, es el medio fundamental de transporte de otras actividades económicas. Dicho Anexo excluye la aplicación de las medidas que afecten a la distribución de señales por cable o la radiodifusión de programas de radio o televisión. El Anexo obliga a que esté a disposición del público la información pertinente sobre las condiciones de acceso a las redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo: tarifas, términos y condiciones del servicio, especificaciones técnicas de las interfaces, información sobre los órganos y autoridades relacionados con telecomunicaciones, condiciones respecto a la conexión de equipos, así como las disposiciones sobre los títulos habilitantes, según proceda. En general, el Anexo sobre Telecomunicaciones trata de garantizar el acceso a redes y servicios de telecomunicaciones a todo proveedor de servicios de otro país miembro de la OMC.

Las listas de compromisos específicos⁴⁴⁸ de cada país establecen sus compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional, detallando: 1. sus términos, limitaciones y condiciones, 2. las condiciones y salvedades en relación con el principio de trato nacional, 3. las obligaciones relativas a compromisos adicionales y su marco temporal, y 4. la fecha de entrada en vigor de los compromisos. Las listas de compromisos específicos se anexan al AGCS y forman parte del mismo.⁴⁴⁹ A través de su respectiva lista de compromisos específicos, un país se obliga a no imponer o modificar medida alguna que restrinja el acceso al mercado o la prestación del servicio. En el supuesto de que un país pretenda modificar su lista de compromisos específicos, deberá seguir un procedimiento y, en su caso, compensar a los países afectados por la medida de que se trate. Esto pretende proporcionar estabilidad, previsión y certeza a las relaciones de comercio internacional.

⁴⁴⁷Artículo III bis del AGCS.

⁴⁴⁸Las listas de compromisos específicos tienen un formato uniforme, con instrucciones para completarlas, lo cual da facilidad para la comparación de medidas que afecten el comercio internacional. Adicionalmente, se establecen compromisos en general de todos los sectores, así como compromisos aplicables sólo a cierto subsector.

⁴⁴⁹Artículo XX bis del AGCS.

El Documento de Referencia recoge los principios sobre salvaguarda de la competencia (p.ej., prohibición de subsidios cruzados anticompetitivos), garantías de interconexión (p.ej., interconexión en términos no discriminatorios, un procedimiento de interconexión público con un proveedor principal), servicio universal, publicación de los criterios para el otorgamiento de licencias, establecimiento de un regulador independiente, así como lo relativo a los mecanismos de atribución de recursos escasos¹²⁰ para que ésta sea de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria. No todos los países que han suscrito listas de compromisos específicos, se obligaron a las disposiciones del Documento de Referencia. México sí se obligó a cumplir con sus términos. Los detalles del Documento de Referencia se encuentran a lo largo del capítulo III, sección “Política de competencia efectiva”, p. 61.

El Cuarto Protocolo Anexo al AGCS es un instrumento que da seguimiento a las listas de compromisos específicos en lo concerniente a telecomunicaciones básicas. Así, esas listas anexadas al Cuarto Protocolo se referirán a telecomunicaciones básicas y complementarán o modificarán las listas de compromisos específicos. No existe un consenso en lo que comprenden las telecomunicaciones básicas y los servicios de valor añadido. Se puede considerar que las telecomunicaciones básicas son la transmisión de señales de voz o datos del emisor al receptor (p.ej., servicios telefónicos, transmisión de datos, servicios satelitales, transmisión de video), en tanto que en los servicios de valor añadido (conocidos también como servicios de valor agregado) el proveedor añade valor a la información del cliente (p.ej., correo electrónico, almacenamiento, recuperación y/o procesamiento de datos en línea).¹²¹

*Panel México-EUA*¹²²

EUA reclamó ante la OMC que México había incumplido diversas disposiciones del AGCS en materia de telecomunicaciones,¹²³ presentando una solicitud para la celebración de consultas el 17 de agosto de 2000.

¹²⁰Ejemplos de recursos escasos son bandas de frecuencias, números y derechos de vía.

¹²¹Cfr. OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_coverage_s.htm#value (fecha de consulta: 9 de diciembre de 2006).

¹²²Para mayor información consultar http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds204_s.htm

¹²³EUA consideró que México incumplía los compromisos de los artículos VI, XVI, XVII y XVIII del AGCS, los compromisos adicionales de los puntos 1, 2, 3 y 5 del Documento de Referencia, así como los párrafos 4 y 5 del Anexo sobre Telecomunicaciones.

Las consultas son conversaciones que deben sostener los países sobre la diferencia que tienen para buscar alcanzar una solución por sí solos. En caso de que no resuelvan los puntos en controversia, el país reclamante puede solicitar al Órgano de Solución de Diferencias la formación de un grupo especial. El Órgano de Solución de Diferencias está integrado por todos los miembros de la OMC. Dicho órgano puede establecer grupos especiales de expertos para analizar el caso. El grupo especial debe rendir un informe que, si no se apela por alguna de las partes o no lo rechaza el Órgano de Solución de Diferencias por consenso, se convierte en la resolución y recomendaciones definitivas del asunto en controversia.¹²⁴

Para noviembre de 2000, EUA solicitó el establecimiento de un grupo especial mismo que, tras una serie de consultas en las cuales no se alcanzaron acuerdos, se estableció el 17 de abril de 2002.¹²⁵ EUA reclamó que México: 1. no garantizaba la interconexión con tarifas y en condiciones razonables por el proveedor principal (Telmex), 2. no aseguraba el acceso de proveedores de EUA a las redes de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, 3. no concedía el trato nacional a las comercializadoras de EUA, y 4. no impedía la realización de prácticas anticompetitivas de Telmex.

Se formó un grupo especial también conocido como panel (el "Grupo Especial") que presentó a las partes un informe provisional el 21 de noviembre de 2003. El Grupo Especial en su informe distribuido el 2 de abril de 2004 resolvió que México había incumplido ciertos compromisos del AGCS, a saber, que: 1. México no garantizó la interconexión aplicando tarifas basadas en costos al suministro de servicios de telecomunicaciones transfronterizos basados en infraestructura, 2. México no mantuvo medidas adecuadas para prevenir prácticas anticompetitivas de proveedores principales, al preservar medidas que requieren de prácticas anticompetitivas entre competidores que son proveedores principales, 3. México no había asegurado el acceso razonable y no discriminatorio de proveedores de EUA a las redes de transporte y servicios básicos de telecomunicaciones, y 4. México no había asegurado que las comercializadoras de EUA tuvieran acceso al arrendamiento de enlaces privados. Asimismo, dicho informe determinó que México no incumplió obli-

¹²⁴Cfr. OMC, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp1_s.htm (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2007).

¹²⁵Comparecieron como terceros en este procedimiento Australia, Brasil, Canadá, Comunidades Europeas, Guatemala, Honduras, India, Japón y Nicaragua.

gaciones relativas a servicios de telecomunicaciones *no basados en infraestructura*, porque México no había contraído compromisos en relación con ellos.

Aun cuando México y/o EUA pudieron apelar el informe, ambos países llegaron a un acuerdo¹²⁶ que en esencia estableció que en 13 meses se cumplirían con las recomendaciones del informe en los siguientes términos:

- México:
 - Eliminaría el *sistema de tarifas de liquidación uniforme* que establecía que la tarifa de liquidación 1. por terminar tráfico de larga distancia internacional en México, sería la misma independientemente del operador que originara en el extranjero la llamada y del concesionario que las terminara en México, y 2. por el tráfico de larga distancia internacional originado en México, sería la misma independientemente del concesionario que originara la llamada en México y del operador que la terminará en el extranjero.¹²⁷
 - Eliminaría el *sistema de retorno proporcional* en materia de larga distancia internacional. El sistema de retorno proporcional consistió en que los concesionarios que fueran operadores de puerto internacional, distribuirían las llamadas entrantes al territorio nacional con base en el porcentaje de llamadas de periodos anteriores.¹²⁸
 - La nueva regulación permitiría una negociación comercial competitiva de las *tarifas de liquidación internacional*. Conforme a las Reglas de Larga Distancia Internacional, el concesionario de servicio de larga distancia que tuviera el mayor porcentaje del mercado de larga distancia de salida de los últimos seis meses anteriores a la negociación con un país determinado, sería quien negociaría las tarifas de liquidación con los operadores de dicho país. Esa tarifa era aprobada por la Cofetel y era la tarifa aplicable para el resto de los operadores.¹²⁹
- México expediría un reglamento de comercializadoras de servicios de larga distancia internacional.
- EUA aceptó que México continuara prohibiendo la reventa internacional simple.

En consecuencia, al no existir apelación, el 1o. de junio de 2004, el Órgano de Solución de Diferencias adoptó el informe del Grupo Especial.

¹²⁶Este acuerdo se realizó mediante el intercambio de cartas entre los embajadores ante la OMC de México y de EUA, ambas de fecha 1o. de junio de 2004.

¹²⁷Cfr. Reglas de Larga Distancia Internacional, Regla 2, fracción XII.

¹²⁸Cfr. Reglas de Larga Distancia Internacional, Regla 2, fracción XII.

¹²⁹Cfr. Reglas de Larga Distancia Internacional, Regla 2, fracción XIV, y Regla 13.

México expidió las Reglas de Telecomunicaciones Internacionales el 11 de agosto de 2004¹³⁰ y el Reglamento para la comercialización de servicios de telecomunicaciones de larga distancia y larga distancia internacional el 12 de agosto de 2005.¹³⁴ De ello, México informó al Órgano de Solución de Diferencias el 31 de agosto de 2005 y solicitó se tuviera por resuelta la controversia, con lo que EUA coincidió y se puso fin a este procedimiento que fue el primero de servicios bajo el AGCS.

¹³⁰Publicadas en el *DOF* de 11 de agosto de 2004. Las Reglas de Telecomunicaciones Internacionales abrogaron las Reglas de Larga Distancia Internacional que tenían el sistema de tarifas de liquidación uniforme, el de retorno proporcional y el que otorgaba al concesionario con mayor tráfico de salida la facultad exclusiva de negociar las tarifas de liquidación internacional.

¹³⁴Publicado en el *DOF* de 12 de agosto de 2005.

Política de competencia efectiva

Previa a la liberalización de las telecomunicaciones, existía la idea generalizada de que debía ser un solo operador quien tuviera la infraestructura y prestara los servicios de telecomunicaciones respectivos. Ello por ser servicios públicos de interés general, basados en una economía de redes. De otra manera, se creía, existiría redundancia en infraestructura de telecomunicaciones y sus costos serían cargados a los usuarios. Además, el operador de telecomunicaciones como monopolio natural¹³² podría beneficiarse de las economías de escala y de alcance. Generalmente aquél era propiedad del Estado y, por ende, se le imponían obligaciones para cumplir con ciertas metas de política pública (p.ej., llevar teléfonos a zonas alejadas). El propio operador era incluso quien establecía los requisitos técnicos de los equipos, los fabricaba o tenía la exclusividad para proporcionarlos a los usuarios.

Cuando el sector de las telecomunicaciones se abrió a la competencia, surgieron nuevos requerimientos institucionales y de regulación. Uno de los pilares de un mercado de telecomunicaciones liberalizado es una política de competencia adecuada y eficaz. Si el mercado de telecomunicaciones existiera en competencia perfecta, no sería necesario contar con una política de competencia especial para el sector. Sin embargo, dados los antecedentes históricos del sector de telecomunicaciones (monopolios públicos y privados) aunado a que éste se basa en una economía de redes (los nuevos entrantes requieren de elementos de la red del operador histórico), la competencia perfecta difícilmente surgirá por sí sola. En consecuencia, se requiere de una política de competencia que permita a la autoridad

¹³²En un mercado en el cual se requieren de altas inversiones para entrar (p.ej., construcción de una red), el monopolio natural pretende que una sola empresa preste todo el servicio a fin de que se beneficie de las economías de escala y de alcance. Bajo este concepto de monopolio natural se estima que sería ineficiente que existieran otras empresas prestando el mismo servicio. De haber una sola empresa los costos medios se reducirán conforme aumente la cantidad de servicios prestados, por lo que la empresa-monopolio natural podrá bajar el precio al consumidor.

corregir las distorsiones del mercado y evitar que aquellos con poder sustancial abusen de su posición.

Existen diversas obligaciones y medidas para los agentes del mercado: aquellas que exigen la interconexión de las redes de telecomunicaciones, la reglamentación de precios a los dominantes⁴³³ y la orden de desinversión o separación estructural de éstos, entre otras. Determinados compromisos son aplicables a todos los operadores, mientras que otras medidas son únicamente para aquellos con poder sustancial en el mercado relevante y se les imponen desde el inicio (*ex-ante*) o con posterioridad (*ex-post*). Por su importancia para las telecomunicaciones, primero se estudiará la interconexión. Enseguida se revisarán otras medidas como la calidad en el servicio, la portabilidad y ciertas prohibiciones como los subsidios cruzados y la separación contable. Finalmente, se expondrán las medidas *ex-ante* y *ex-post* de la política de competencia en telecomunicaciones.

INTERCONEXIÓN

Las redes de telecomunicaciones deben operar como un único sistema para que la comunicación entre usuarios sea fluida e ininterrumpida. Independientemente de la tecnología de las redes, éstas deben tener características técnicas (arquitectura abierta)⁴³⁴ que permitan la conexión física y

⁴³³El término dominante se refiere a aquel agente económico que tenga poder sustancial en el mercado relevante.

⁴³⁴La arquitectura abierta se refiere a las características técnicas de las redes públicas de telecomunicaciones que les permiten interconectarse entre sí de manera que exista interoperabilidad entre ellas. La arquitectura abierta obliga a utilizar estándares internacionales para cualquier elemento de una red de telecomunicaciones (*hardware* o *software*) que facilita la interconexión e interoperabilidad de las redes ya que estos elementos de red se fabrican bajo estrictos parámetros de desempeño que fueron estandarizados a través de un proceso de evaluación de la conformidad en laboratorios de pruebas y que deben comportarse de manera consistente y predecible independientemente de quien sea el fabricante de los mismos"; Cofotel, *Resolución que ordena a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, "Telcel"); Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., sos Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Portatel del Sureste, S.A. de C.V. e Iusacell PCS, S.A. de C.V. (conjuntamente en lo sucesivo, "Grupo Iusacell"); Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. y Celular de Telefonía, S.A. de C.V. (conjuntamente en lo sucesivo, "Movistar") y Operadora Unefon, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, "Unefon"), suscribir convenio de interconexión con Inversiones Nextel de México, S.A. de C.V., Sistemas de Comunicaciones Troncales, S.A. de C.V., Servicios de Radiocomunicación Móvil de México, S.A. de C.V. y Delta Comunicaciones Digitales, S.A. de C.V. (conjuntamente en lo sucesivo, "Grupo Nextel"), en términos y condiciones no discriminatorios, así como interconectar sus respectivas redes públicas de Telecomunicaciones, para el intercambio de Mensajes Cortos (en lo sucesivo, "Mensajes SMS"), aprobada por el Pleno en su I Sesión Ordinaria de 10 de enero de 2006, mediante Acuerdo P/400406/1, nota al pie de página número 14, p. 26.*

lógica entre redes (interconexión),⁴³⁵ y que hagan posible el intercambio de comunicaciones de manera estable y predecible (interoperabilidad).⁴³⁶ Esto es lo que permite que usuarios de redes distintas se comuniquen entre sí, sin importar quién sea su prestador de servicios.

Cuando existía solamente un proveedor de servicios, la interconexión se realizaba internamente en su propia red, los estándares técnicos eran definidos por él mismo y los costos de interconexión eran uno más de los insumos para la provisión del servicio. No obstante, comenzó la apertura del sector de telecomunicaciones a la competencia, convirtiéndose la interconexión de las redes del operador histórico (incumbente) y de los nuevos entrantes indispensable para que los usuarios se comunicaran entre sí y para la existencia misma de la competencia.

La red del incumbente le permite prestar servicios a todos los usuarios de la región o país de que se trate. Para el incumbente no existe incentivo alguno para interconectar su red con nuevos entrantes, porque –desde su perspectiva–, dicha interconexión únicamente le generará la pérdida de clientes. Para el nuevo entrante la interconexión es vital porque requiere ofrecer servicios a potenciales clientes para que éstos puedan comunicarse también con los usuarios de la red del incumbente. Sin embargo, el nuevo entrante no tiene mucho que ofrecer al incumbente. Entonces la interconexión se puede convertir en un instrumento para que el incumbente impida la entrada de competidores, ya sea dilatando la interconexión, argumentando imposibilidad técnica o estableciendo elevados precios de interconexión, entre otros. De ahí la imperiosa necesidad de que el marco jurídico establezca la obligación de interconexión entre redes de telecomunicaciones y los principios que deben regir ésta.

El Documento de Referencia expedido bajo el auspicio de la OMC (véase apéndice 2) señala que la interconexión con un proveedor principal (aquél con capacidad de afectar significativamente el mercado por su control de recursos esenciales o su posición de mercado), quedará asegurada en cualquier punto técnicamente factible de la red.⁴³⁷ En México, conforme a

⁴³⁵Interconexión.- Conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La interconexión permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red”, Reglas del Servicio Local, regla segunda, fracción XII.

⁴³⁶Interoperabilidad.- Características técnicas de las redes públicas de telecomunicaciones interconectadas, por medio de las cuales se asegura la provisión de un servicio específico de una manera consistente y predecible, en términos de la entrega funcional de servicios entre redes”, Reglas del Servicio Local, regla segunda, fracción XIII.

⁴³⁷Cfr. OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2*, GATS/SC/56/Suppl.2, 14 de abril de 1997, apartado de Definiciones y párrafo 2.2.

la LFT, todos los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones están obligados a interconectar sus redes¹³⁸ e incluso el legislador estableció la negativa de interconexión como una causal de revocación inmediata de la concesión de que se trate.¹³⁹

La interconexión

Técnicamente, la interconexión puede realizarse directamente entre las redes o a través de puertos de entrada. Dependiendo del tipo de servicio, la interconexión se puede realizar en diversos puntos de la red. La interconexión puede ser, de manera enunciativa, entre: 1. redes fijas o móviles, 2. redes que prestan el servicio local, 3. una red que presta el servicio local y otra de larga distancia, 4. redes de transporte interurbano conocida en México como *reventa*,¹⁴⁰ 5. redes de datos, y 6. redes nacionales y extranjeras. La digitalización de las señales está generando que la interconexión sea más un asunto de software que de conexión física.

La evolución tecnológica requiere que la interconexión sea entendida en un sentido amplio

(...) sin hacer distinción alguna respecto (i) a los servicios que se prestan a través de dichas redes; (ii) a la tecnología de cada red (por ejemplo, red con tecnología de Acceso Múltiple por División de Código (CDMA), red con tecnología de conmutación de paquetes (Protocolo IP), red de conmutación de circuitos (TDM)); (iii) al tipo de tráfico que se esté cursando (por ejemplo, tráfico telefónico o de mensajes de texto), o (iv) si se trata del primer convenio de interconexión o ya existe otro convenio de interconexión (por ejemplo, respecto al mismo servicio pero con diferente vigencia o respecto a otro tipo de servicio o esquema de interconexión).¹⁴¹

Principios de interconexión y sus requisitos

Por la importancia de la interconexión, ésta debe sujetarse a determinados principios y requisitos para evitar distorsiones del mercado en competen-

¹³⁸Artículo 42 de la LFT.

¹³⁹Artículo 38, fracción V, de la LFT.

¹⁴⁰Cfr. Cofetel, *Resolución mediante la cual la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite respuesta a la consulta formulada por Alestra, S. de R.L. de C.V., presentada con fecha 9 de agosto de 2002*, aprobada por el Pleno en su XV Sesión Extraordinaria de 22 de octubre de 2003, mediante Acuerdo P/EXT/221003/33.

¹⁴¹Cofetel, Resolución aprobada mediante Acuerdo P/100106/1, *op. cit.*, nota 134, p. 27.

cia. La interconexión debe necesariamente otorgarse de acuerdo con un principio de igualdad para evitar tratos discriminatorios injustificados. En el tema de acceso a redes y servicios de telecomunicaciones, como se puede considerar a la interconexión, el TLCAN señala que "(...) 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 (...)"¹⁴² (véase apéndice 1). Además, debe existir reciprocidad en la interconexión respecto a tarifas y condiciones entre operadores que provean servicios, capacidades o funciones entre sí.¹⁴³

La discriminación en acuerdos de interconexión puede ser de varias maneras como cuando el operador de la red ABC: 1. otorga el mismo tipo de interconexión en términos distintos al operador MNO y al operador XYZ, sin que exista una justificación razonable para ello, o 2. establece condiciones distintas en materia de interconexión entre aquellas para el mismo operador de la red ABC, sus filiales, subsidiarias o empresas relacionadas, que para los otros operadores.

La discriminación puede ser en la tarifa de interconexión, pero también en cuanto a la oportunidad o tiempo de interconexión de redes, de la entrega de un enlace o de la reparación de alguna falla, así como otras condiciones técnicas (p.ej., permitir la conexión sólo en ciertos puntos de la red que elevan el costo de los competidores y sin que exista una justificación técnica). La discriminación en interconexión puede constituir una práctica monopólica de acuerdo con la legislación de competencia económica o de antimonopolios.

Es indispensable cumplir con el principio de publicidad y transparencia en los acuerdos de interconexión. Éstos fomentan la competencia porque al ser del conocimiento de todos los agentes del mercado, se incentiva el cumplimiento al principio de no discriminación. Si este principio se quebrantara, inmediatamente el resto de los agentes del mercado exigirían el mismo trato o denunciarían este hecho ante la autoridad reguladora. De acuerdo con el Documento de Referencia de la OMC, se debe garantizar que el proveedor principal haga disponibles al público sus acuerdos de interconexión o una oferta de referencia.¹⁴⁴

En México, la Cofetel inscribe en el Registro de Telecomunicaciones los convenios de interconexión, los cuales pueden consultarse por el público,

¹⁴² Artículo 1302, capítulo XIII del TLCAN.

¹⁴³ Artículo 43, fracción IV, de la LFT.

¹⁴⁴ OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2*, GATS/SC/56/Suppl.2, 14 de abril de 1997, párrafo 2.4.

salvo las porciones que tengan carácter confidencial o reservado conforme a las leyes aplicables.¹⁴⁵ Resulta relevante referir al caso resuelto por la SCJN en relación con este tema. En síntesis, un particular solicitó cierto convenio de interconexión de Telmex. Cofetel requirió a Telmex para que indicara si existía en dicho convenio alguna información cuya reserva estuviera justificada. Telmex respondió manifestando que todo el convenio era de naturaleza confidencial y reservado. Telmex tampoco exhibió una versión pública del convenio, limitándose a señalar que era totalmente confidencial. Cofetel, entonces, negó la entrega del convenio de interconexión solicitado y el particular recurrió ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Telmex promovió juicio de amparo en contra de los actos de Cofetel, del IFAI y otras autoridades, alegando la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El juicio llegó a la Primera Sala de la SCJN quien resolvió la constitucionalidad de los artículos impugnados (véase apéndice 5), señalando que:

(...) lo cierto es que [la jueza del conocimiento] sí dio una respuesta puntual al señalar que en los convenios generalmente se encuentran involucradas las autoridades, dando como resultado que las autoridades publiciten los actos en los que tuvieron alguna participación, siendo que, en la especie, por las características de los convenios de interconexión, no es necesario realizar un estudio o distinción entre los convenios entre particulares y aquéllos en los que intervengan autoridades, tal y como lo hacen valer las quejas en el agravio correspondiente.

(...)

Como se observa de los artículos antes transcritos [artículos 3, 41, 42, 47, 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones], en los convenios de interconexión, contrariamente a lo manifestado por las quejas, sí participan las autoridades administrativas, en el caso particular, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por ello, lo asentado por la Juez de Distrito en la sentencia que se combate tiene sustento conforme a derecho. Es decir, claramente se puede desprender del análisis de las normas antes citadas, que la autoridad administrativa, en este caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sí tiene injerencia en la celebración de los comentados convenios de interconexión.

¹⁴⁵Artículo 64, fracción VII, y 65 de la LFT.

Además, contrario a lo sostenido por las quejas, los convenios de interconexión, además de ser un acuerdo de voluntades entre particulares, en el que interviene la autoridad administrativa, tal y como ha quedado claro de lo antes expuesto, son documentos que por sus propias características se encuentran depositados en un registro de telecomunicaciones, que de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones es de carácter público y puede ser consultado por cualquier persona.

Así, resulta claro que no les asiste la razón a las quejas al afirmar que la publicidad de los convenios de interconexión deviene de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que es la propia Ley Federal de Telecomunicaciones, norma especial en dicha materia, la que obliga la publicidad de la información, con las salvedades de confidencialidad.¹⁴⁶

La interconexión debe permitirse en cualquier punto que sea técnicamente factible.¹⁴⁷ Este aspecto es esencial, especialmente cuando se trata de la interconexión con el operador histórico o con aquel con una posición dominante. Así, un operador dominante puede utilizar este argumento señalando un punto de interconexión que incrementa indebidamente los costos de un competidor. En todo caso, si éste quisiera interconectarse en un punto que generara costos adicionales al operador dominante, éste tendría derecho a recuperar dichos costos, mas no podría negarse a la interconexión en ese punto si fuera técnicamente factible.

El principio de arquitectura abierta “se refiere a las características técnicas de las redes públicas de telecomunicaciones que les permiten interconectarse entre sí de manera que exista interoperabilidad entre ellas”.¹⁴⁸ La arquitectura abierta permite que sin importar la tecnología de cada red, sistema o equipos, se puedan enviar y recibir comunicaciones, así como que los servicios puedan prestarse de una manera constante y predecible. La arquitectura abierta puede implicar que los operadores establezcan interfases técnicas entre redes para la transmisión de señales. Por su parte, la normalización de equipos, sistemas y elementos de red son importantes para la compatibilidad en la interconexión, pues trata de establecer están-

¹⁴⁶Ejecutoria del Amparo en Revisión 1048/2005 promovido por Teléfonos de México, S.A. de C.V. y otra, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (presidente en funciones), Sergio A. Valls Hernández (ponente), Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz (voto concurrente).

¹⁴⁷Artículo 43, fracción V, de la LFT.

¹⁴⁸Cofetel, Resolución aprobada mediante Acuerdo P/100106/1, *op. cit.*, nota 134, nota al pie de página número 14, p. 26.

dares para que los elementos de red cumplan con sus funciones, sin importar quién es el fabricante.

Recuérdese que el establecer estándares es un tema de gran impacto en las telecomunicaciones. Dependiendo del tamaño y posición del mercado que tengan, los fabricantes de equipos y productores de software promueven la adopción de estándares o la desincentivan. La adopción de un estándar puede tener efectos muy positivos en tanto que las “reglas del juego” sirven para todos, pero puede dar lugar a ventajas competitivas como la protección a productores de cierta tecnología.

Acceso a elementos desagregados

El acceso a elementos desagregados significa que un competidor pueda decidir qué servicios y/o elementos de la red del otro operador precisa para la interconexión y, en última instancia, para prestar el servicio al usuario final. El acceso a elementos desagregados ha sido considerado como un requisito para la promoción de la competencia, en especial al inicio de la liberalización de las telecomunicaciones. Algunos elementos que pueden considerarse en un régimen de desagregación son: las líneas de acceso a la red (p.ej., la última milla o bucle local), funciones de conmutación local y tándem,¹⁴⁹ transmisión local, acceso a enlaces de señalización, listas de suscriptores en directorios, servicios de operadora, funciones de sistemas operativos de apoyo.¹⁵⁰ Sin embargo, la desagregación es uno de los temas más polémicos, cuya discusión aborda varios tópicos como cuáles son los elementos de red, los servicios que pueden proveerse por separado y cuál es el precio de ellos.

Las ventajas de la desagregación son que: 1. fomenta la entrada de nuevos operadores sin que tengan que desplegar toda una red o sin tener que duplicar componentes de ésta, lo cual es de trascendencia sobre todo en mercados con elevadas barreras de entrada (p.ej., servicio local fijo), 2. promueve la innovación de los nuevos operadores que tendrán incentivos para prestar nuevos servicios combinando los elementos de su red con la del operador histórico, y 3. facilita la utilización de derechos de paso o vía y el acceso a torres por parte de los nuevos entrantes.

Entre las desventajas de la desagregación están: 1. la definición de qué componentes de la red deben ofrecerse de manera separada, 2. la deter-

¹⁴⁹Central que cursa tráfico entre centrales locales.

¹⁵⁰Cfr. Hank Intven (ed.), *Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones*, Washington, D.C. infoDev (Banco Mundial)-McCarthy Tétrault, 2000, p. 3-42.

minación del precio de cada uno de los componentes, 3. el alto grado de coordinación técnica requerida, 4. el posible desincentivo para el despliegue de redes e inversión en éstas, 5. el aprovechamiento indebido por parte del nuevo operador de los elementos desagregados a costa del operador histórico, si el precio de los elementos desagregados es injustificadamente bajo, y 6. la excesiva intervención de la autoridad reguladora para resolver desacuerdos entre los operadores respecto al precio de cada elemento desagregado y para asegurar una efectiva coordinación técnica.

El operador histórico o aquél con poder de mercado tiene fuertes incentivos para forzar al competidor a adquirir servicios/elementos de la red en paquete, aun cuando algunos de éstos no sean necesarios. Ello incrementa los costos de los nuevos competidores y puede hacer inviable la competencia. Es por ello que en el Documento de Referencia de la OMC se establece la obligación de que la interconexión con el proveedor principal se lleve a cabo:

(...) de manera oportuna, en términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas basadas en costos que sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas para que el proveedor no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado (...).¹⁵¹

La última milla o bucle local es uno de los componentes de red cuya desagregación es mayormente requerida por los nuevos operadores. Aquél es el enlace entre el usuario final y la primera central de conmutación, es decir, es el acceso al usuario final. Para un nuevo operador duplicar el bucle local sería ineconómico e implicaría incurrir en costos hundidos (*sunk costs*) no recuperables si fracasara la inversión.¹⁵² La determinación del precio para el acceso al bucle local presenta dificultades específicas y generalmente la autoridad reguladora debe intervenir.¹⁵³

Existen diversos tipos de acceso al bucle local como por ejemplo el total y el compartido. El *acceso total al bucle local* es para la provisión de servicios

¹⁵¹OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2, GATS/SC/56/Suppl.2*, 11 de abril de 1997, párrafo 2.2, inciso b).

¹⁵²Cfr. Juan Delgado *et al.*, "The price of access: the unbundling of the local loop in the EU", en Pierre A. Buigues y Patrick Rey (eds.), *The economics of antitrust and regulation in telecommunications*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, 2004, pp. 169-174.

¹⁵³El costo histórico del par de cobre (actualmente continúa siendo el medio de transmisión que mayormente da acceso al usuario final) es mínimo, la infraestructura ha sido depreciada, la reparación/mantenimiento es insignificante, además el costo del bucle local no es un elemento de red que sea sensible al tráfico. Cfr. Juan Delgado *et al.*, *op. cit.*, nota 152, pp. 169-177.

en competencia, en esencia, el arrendatario del bucle local prestaría todos los servicios solicitados por el usuario final. El *acceso compartido al bucle local* puede utilizar el par de cobre o el espectro de alta frecuencia para que, paralelamente a los servicios de voz, se presten servicios de datos. Se hace referencia al par de cobre en cuanto a desagregación del bucle en atención a que es el mayormente instalado en el acceso al usuario final (última milla). Sin embargo, el acceso compartido al bucle local podría ser respecto de otros tipos de cable como la fibra óptica o el cable coaxial.

En México la desagregación se prevé en la LFT como una obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones al celebrar un convenio de interconexión. Esta obligación permite el acceso desagregado a servicios, capacidad y funciones de la red, debiendo ser las tarifas no discriminatorias.¹⁵⁴ Todos los concesionarios –y no únicamente el proveedor principal como en el Documento de Referencia de la OMC–, están obligados a la desagregación en México. Cabe destacar que esta obligación legal de desagregación es lo suficientemente general como para incluir el acceso al bucle local.

La eficacia de la desagregación del bucle local ha sido muy cuestionada a nivel internacional. Los reguladores han adoptado diferentes modelos para determinar el precio de los elementos de red. Con las llamadas RSG (véase capítulo I, sección “Redes de siguiente generación”, p. 34) surgen nuevas preguntas como, por ejemplo, si deben permanecer los mismos criterios de acceso desagregado a elementos de red, en atención a que para el despliegue de este tipo de RSG los operadores históricos y los nuevos operadores habrían tenido oportunidades similares. Es muy probable que el acceso obligatorio a ciertos componentes de red varíen con el tiempo, así como la metodología para determinar los precios.

Infraestructura e instalaciones compartidas

Compartir instalaciones e infraestructura necesarias para la interconexión puede reducir las barreras de entrada a los nuevos operadores. Se puede compartir el espacio en los inmuebles donde se encuentran las centrales y permitir la llamada *cubicación*. Ésta es la instalación en el mismo lugar de equipos y enlaces de los operadores cuyas redes se estén interconectando. En los convenios de interconexión en México se deben

¹⁵⁴Artículo 43, fracción II, de la LFT.

describir los equipos proporcionados por cualquiera de los concesionarios y señalarse que aquéllos podrán ubicarse en las instalaciones de esos concesionarios.¹⁵⁵

Los principales problemas relacionados con este tema son: 1. la distribución y reserva de espacio para necesidades presentes y futuras de los concesionarios que se interconectan, 2. la determinación de los precios por compartir instalaciones e infraestructura, así como los precios complementarios (p.ej., energía eléctrica, aire acondicionado), 3. el establecimiento de reglas de acceso y seguridad, y 4. la programación y supervisión de suspensiones temporales y obras comunes.¹⁵⁶ Si bien es cierto que existen puntos por acordar entre los concesionarios para la ubicación, los operadores históricos han realizado prácticas anticompetitivas como la dilación o negativa a compartir espacios o a ubicar, así como la exigencia de requisitos relacionados con la seguridad y operación técnica de la interconexión.

Tarifas de interconexión

Las tarifas de interconexión son determinantes para la existencia y consolidación de un mercado en competencia. Los mayores desacuerdos entre operadores y los más grandes retos para la autoridad reguladora están vinculados con las tarifas de interconexión. Éstas pueden variar considerablemente dependiendo del tipo de interconexión (p.ej., entre redes locales o entre una red local fija y una móvil, entre redes de transporte interurbano o de larga distancia) o de las unidades de medición (p.ej., por segundo, por capacidad, por *bit stream* o trama de bits).¹⁵⁷

Es un principio generalmente aceptado que las tarifas de interconexión estén orientadas a costos. El Documento de Referencia de la OMC señala que las tarifas de interconexión estarán basadas en costos transparentes, razonables, económicamente factibles y desagregados para que el operador que se interconecte pague sólo los elementos de red que requiere.¹⁵⁸ Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, además de llevar contabilidad separada por servicios, deben atribuirse a sí mismos, a

¹⁵⁵Artículo 43, fracción VI, de la LFT.

¹⁵⁶Cfr. Hank Intven (ed.), *op. cit.*, nota 150, p. 3-51.

¹⁵⁷El bit es la representación binaria del sistema de dos dígitos (0 y 1) de toda la información que se transmite en una computadora. El bit es la unidad básica de información. La palabra bit se formó del acrónimo de *Binary digiTs*.

¹⁵⁸OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2*, GATS/SC/56/Suppl.2, 14 de abril de 1997, párrafo 2.2, inciso b).

sus subsidiarias y filiales, tarifas desagregadas y no discriminatorias por los diferentes servicios de interconexión.⁴⁵⁹

Es preciso que las tarifas encuentren el balance apropiado para promover la competencia, preservar los estímulos para el mantenimiento y actualización de la red, asegurar que los costos para la provisión de la interconexión sean los menores posibles, así como limitar los costos regulatorios tanto de los operadores como de los reguladores.⁴⁶⁰

Las autoridades reguladoras han adoptado diferentes métodos para determinar tarifas de interconexión, entre los cuales están:

- el basado en *costos históricos* en el cual se determinan los costos de la provisión de servicios de interconexión y una parte de los costos comunes basándose en los libros de contabilidad. El operador histórico recupera sus inversiones. Sin embargo, no se generan incentivos para reducir los costos de la provisión de la interconexión y se puede prestar para realizar subsidios cruzados. Finalmente, muchas veces es difícil determinar en los libros de contabilidad aquellas inversiones directamente relacionadas con la interconexión, considerando que muchas de ellas fueron realizadas cuando era un único prestador de servicios, y no tenía necesidad de llevar una contabilidad desagregada.
- el de *costo incremental de largo plazo* se basa en aquellos relacionados con la provisión de la interconexión y considerando que el operador está utilizando la tecnología más eficiente para proveer dicha interconexión. Al ser una red eficiente el parámetro para la determinación de los costos –a diferencia del costo histórico–, el operador tiene incentivos de reducir sus costos lo más posible y no se generan incentivos para subsidios cruzados. Sin embargo, el operador histórico o incumbente probablemente no recupere todas sus inversiones pasadas. Adicionalmente, se requiere suficiente y adecuada información sobre los costos de equipos y sistemas necesarios para proveer la interconexión, dejando bajo este método mucha discreción a la autoridad reguladora al determinar las tarifas.
- el de la *regla de tarifas de componente eficiente* (*Efficient Component Pricing Rule* o *ECPR*) es aquel que determina el costo real de proveer la interconexión más un costo de oportunidad o de pérdida de ganancia al proveer la interconexión. En este caso, el operador histórico tiene incentivos de proporcionar la interconexión, toda vez que la tarifa le reconoce el costo de oportuni-

⁴⁵⁹Artículo 44, fracción IV, de la LFT.

⁴⁶⁰Cfr. Damien Geradin y Michel Kerf, *op. cit.*, nota 77, p. 34.

dad. Por su parte, promueve que los nuevos operadores sean eficientes y no únicamente se beneficien del uso de la infraestructura del operador histórico. Sin embargo, es un proceso regulatorio muy complejo que requiere una constante supervisión sobre la información del operador histórico tanto de costos como de ganancias.

Es importante resaltar que la determinación de tarifas por parte del órgano regulador puede ser complicada en extremo, en especial por la asimetría en la disponibilidad de información, esto es, la información con la que cuenta el regulador puede ser insuficiente. Además es posible que los agentes regulados no entreguen completa la información o en la forma requerida. Por ello, cobra especial importancia para el órgano regulador contar con facultades suficientes y efectivas para obtener información oportunamente.

Ahora bien, en cuanto a tarifas de interconexión existe también el esquema frecuentemente utilizado de *Bill and Keep*¹⁶¹ el cual puede equipararse a un acuerdo compensatorio: dos operadores por interconectar sus respectivas redes pueden decidir que, en vez de que cada uno le cobre al otro las tarifas por la interconexión, mejor cada quien le facture y cobre a cada uno de sus clientes, y se quede con el monto que correspondería por la interconexión al otro operador.

Cuando se presta un servicio cuyo tráfico de y hacia dos redes tiende a ser similar, después de realizar una compensación de lo debido por una red a la otra, el resultado se orienta a cero, por lo que no existe incentivo económico para cobrarse recíprocamente. Aun cuando muchas veces se utiliza el término *Bill and Keep* para referirse al no cobro entre operadores por tráfico cursado, es común establecer en los convenios de interconexión determinados parámetros dentro de los cuales habrá una compensación total, pero si se rebasa ese parámetro entonces sí se tendrá derecho a cobrar las tarifas correspondientes de interconexión por el exceso de tráfico.

La Cofetel determinó que el *Bill and Keep* implica tanto una compensación como una remisión de deuda (cuando las cantidades adeudadas no fueren iguales). De acuerdo con ese criterio la Cofetel no podría obligar a los concesionarios a un esquema de liquidación de tarifas de interconexión

¹⁶¹El esquema *Bill and Keep* tiene su origen en el servicio postal internacional en el cual aquella entidad desde donde se envía la correspondencia, recibe el pago de la carta/paquete y se queda con el precio recibido. Las entidades de otros países que intervengan en llevar la carta/paquete a su destino final, no reciben una contraprestación, pero les aplicará el mismo esquema por reciprocidad.

por *Bill and Keep*, sino que solamente los concesionarios podrían acordar dicho esquema puesto que puede implicar una renuncia a las contraprestaciones que le son debidas por los servicios de interconexión.¹⁶²

Procedimientos de interconexión

La regla general es que los operadores de redes negocien y lleguen a un acuerdo de interconexión sin la intervención de la autoridad. Como se ha visto los operadores históricos tienen mucho que ofrecer para la interconexión, pero pocos estímulos para otorgarla, mientras que los nuevos operadores dependen de la interconexión de su red con la del operador histórico y su poder de negociación se reduce –en la mayoría de los casos–, a la obligación de interconectar establecida en el marco jurídico.

Algunos métodos utilizados dentro de los procedimientos de interconexión son: 1. antes del inicio de las negociaciones establecer lineamientos de interconexión o elaborar acuerdos supletorios de interconexión por si fracasan las negociaciones, 2. establecer comités técnicos del sector para definir los detalles técnicos de los convenios de interconexión,¹⁶³ 3. nombrar mediadores o árbitros,¹⁶⁴ y 4. la solución de controversias por el órgano regulador.¹⁶⁵

El Documento de Referencia de la OMC apunta que los procedimientos para la interconexión con un proveedor principal deberán estar disponibles públicamente y que el prestador de servicios que solicite la interconexión con aquél podrá interponer un recurso para que el órgano regulador independiente resuelva dentro de un plazo razonable las disputas relacionadas con los términos, condiciones y tasas.¹⁶⁶

En México se privilegia la negociación de convenios de interconexión entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, estable-

¹⁶²Cfr. Cofetel, *Resolución por la que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, resuelve las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. y sos Telecomunicaciones, S.A. de C.V., con Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.*, aprobada por el Pleno el 8 de octubre de 2003, mediante Acuerdo número P/084003/173, pp. 55-58.

¹⁶³“En ocasiones el trabajo de los comités técnicos de la industria puede prolongarse por meses o años. De ser así, los comités demoran el proceso de elaboración de acuerdos de interconexión (...)”, Hank Intven (ed.), *op. cit.*, nota 150, p. 3-19.

¹⁶⁴Los mediadores proporcionan información adicional, idean arreglos satisfactorios para ambas partes, proponen opciones y convencen a las partes en conflicto. Sin embargo, los mediadores no pueden imponer sus decisiones en las negociaciones (...), *ibidem*, p. 3-20.

¹⁶⁵Cfr. *Ibidem*, pp. 3-16 a 3-23.

¹⁶⁶OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2*, GATS/SC/56/Suppl.2, 11 de abril de 1997, párrafos 2.3 y 2.5.

ciendo un plazo de 60 días para suscribirlo a partir de que una de las partes solicite el inicio de las negociaciones. La Cofetel podrá intervenir para resolver desacuerdos de interconexión entre cualquier concesionario de red pública de telecomunicaciones (no tiene que ser proveedor principal como en el supuesto del Documento de Referencia de la OMC): 1. en cualquier momento que se lo pidan ambas partes, o 2. si lo solicita cualquiera de las partes, después de transcurrido el plazo de 60 días referido para la negociación.¹⁶⁷

El procedimiento de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones mexicanas con redes extranjeras está sujeto también a la negociación entre concesionarios mexicanos y los operadores de redes extranjeras. Previa a la formalización del convenio, se debe presentar a la Cofetel la cual podrá establecer modalidades de proporcionalidad y reciprocidad. Si la interconexión con la red extranjera requiriera celebrar un convenio con algún gobierno extranjero, se debe solicitar la intervención de la autoridad de comunicaciones para su suscripción.¹⁶⁸

Prospectiva

Con la evolución de las redes y la convergencia tecnológica, la interconexión continuará siendo un tema recurrente que requerirá la intervención de la autoridad. La interconexión es dinámica, por lo que seguirán surgiendo nuevos tipos de interconexión y de sus tarifas. "(...) la inteligencia de la red se está moviendo a plataformas de redes inteligentes, separando de esta manera los elementos lógicos de la red de los elementos de conmutación física (...)".¹⁶⁹ Las RSG presentarán retos grandes a las autoridades reguladoras, porque lejos de que la interconexión se convierta en un asunto del pasado, las prácticas anticompetitivas adoptarán nuevas formas que requerirán de una acción oportuna y decidida de los reguladores.

DERECHOS DE VÍA O DE PASO

Los derechos de paso son importantes para asegurar una sana competencia, dado que si existe un trato discriminatorio, los derechos de paso se

¹⁶⁷Artículo 42 de la LFT.

¹⁶⁸Artículo 47 de la LFT.

¹⁶⁹"(...) network intelligence is moving onto intelligent network platforms, thus separating the logical network elements from physical switching elements", Eli M. Noam, *Interconnecting the network of networks*, Londres, The MIT Press, 2001, p. 249 [traducción de la autora].

convierten en una severa barrera de entrada. Se considera que al haber sido el operador histórico un monopolio con privilegios para tender su red y obtener derechos de paso, muchas veces incluso sin pagar por ello, los nuevos operadores debieran gozar de los mismos privilegios.¹⁷⁰

Los derechos de paso incluyen, entre otros, utilizar los postes de las redes eléctricas, el colocar antenas para servicios móviles y cavar zanjas para colocar fibra óptica o cable coaxial. Los derechos de paso deben proveerse conforme a procedimientos transparentes, públicos y no discriminatorios. Los criterios para otorgar derechos de paso deben ser objetivos y razonables, sin otorgar privilegios, ni exclusividades a operador alguno.

En México, los derechos de vía y del uso de bienes (torres y postes eléctricos, terrenos adyacentes a ductos de hidrocarburos, postes y ductos con cableados de redes públicas de telecomunicaciones) que se hagan disponibles a un concesionario, deben hacerse disponibles sobre bases no discriminatorias a los demás concesionarios siempre y cuando las condiciones técnicas, de seguridad y operación lo permitan.¹⁷¹ Existe la prohibición para que un concesionario contrate en exclusiva dichos derechos de vía.

En la práctica en México, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones enfrentan problemas para desplegar su red. Los procedimientos para la obtención de derechos de vía y uso de bienes varían de municipio en municipio. En muchas ocasiones los procedimientos y criterios no son públicos y pueden discriminar, además la obtención de una autorización para colocar una antena puede tomar mucho tiempo.¹⁷²

CALIDAD EN EL SERVICIO

Uno de los objetivos de la liberalización del mercado de telecomunicaciones fue mejorar la calidad en los servicios para los usuarios, partiendo de la base que la competencia podría darse respecto a la calidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. La calidad tiene una estrecha relación con el precio, por ello es posible que algunos operadores sacrifiquen calidad para ofrecer mejores precios. Esto cobra especial relevancia cuando se trata de algún operador que está sujeto a un control tarifario

¹⁷⁰Cfr. Jens-Daniel Braun y Ralf Capito, "The Framework Directive", en Christian Koenig *et al.* (eds.), *EC Competition and Telecommunications Law*, La Haya, Kluwer Law International, 2002, p. 357.

¹⁷¹Artículo 45 de la LFT.

¹⁷²Cuando existen concesionarios que cuentan con otras empresas del mismo grupo corporativo, aun cuando no estén relacionadas con el sector de las telecomunicaciones, se facilita colocar radiobases o antenas en las mismas instalaciones de esas otras empresas.

(p.ej., la autorización de tarifas al público como el caso de Telmex para ciertos servicios como local y de larga distancia), porque podría el operador menoscabar la calidad del servicio para permanecer en cumplimiento de su control tarifario, reduciendo sus precios y dejando de invertir en infraestructura a fin de enfrentar a la competencia.

La calidad tiene diversas facetas que pueden estar vinculadas con la red (p.ej., capacidad de la red y de la reparación de fallas), con los sistemas (p.ej., facturación y cobranza), con los recursos humanos del operador (p.ej., servicio de atención al cliente), o con una combinación de red, sistemas y recursos humanos (p.ej., tiempo de instalación y de operación de una línea nueva).

La calidad es un aspecto variante según el servicio y el nivel de desarrollo. Así, la calidad puede apreciarse en el plazo de instalación de una línea, la continuidad en las llamadas (p.ej., que no se corten las llamadas durante la comunicación) o que la imagen del video sea nítida constantemente, o incluso, la importancia que los prestadores de servicios dispensan a la calidad, también se manifiesta en la cortesía en la atención al cliente.

La calidad debería ser una ventaja para el operador que la provea, con base en una relación entre aquella y el precio, pero esto supone un verdadero mercado en competencia. Ante las deficiencias del mercado, la autoridad reguladora requiere intervenir para fomentar la calidad y exigir el cumplimiento de indicadores de la misma.

Se puede promover la calidad requiriendo la publicación de los resultados de los indicadores de calidad por parte de los operadores del mismo servicio. Los indicadores deben arrojar resultados que sean objetivos y comparables entre sí. Es importante también que los indicadores se expresen por región porque de otra manera se podría disimular una buena calidad en todo un país, cuando lo que sucede es que el prestador de servicios provee una mejor calidad en las zonas en competencia y proporciona menor calidad en áreas de baja rentabilidad. Si existen indicadores de calidad de un determinado servicio, se puede sancionar en caso de incumplimiento. La calidad no debe verse sólo como un elemento de satisfacción del usuario final, sino como un aspecto más de la política de competencia que requiere de atención en especial en mercados con un agente dominante o con un oligopolio.

En las RSG están surgiendo temas vinculados con la calidad del servicio. Actualmente, los servicios por medio de las redes IP, como el Internet, proveen una calidad basada en *el mejor esfuerzo (best effort)* a diferencia de las

redes tradicionales que garantizan determinado nivel de calidad. En las RSG se pueden proveer diferentes servicios que requieren niveles distintos de banda ancha y de calidad. La calidad de una comunicación de punta-a-punta –de usuario final a usuario final–, puede afectarse porque las RSG son redes integradas que pueden tener calidades de servicio diferenciadas.

Portabilidad

La portabilidad es la opción al usuario de telecomunicaciones de cambiar de ubicación geográfica, de proveedor de servicios o de tipo de servicio, sin tener que cambiar su número.

- La portabilidad geográfica es aquella que permite una reubicación física del servicio, sin tener que cambiar de proveedor de servicios. Este tipo de portabilidad geográfica ocurre generalmente dentro de la misma área de servicio local (p.ej., por un cambio de domicilio del usuario dentro de la misma ciudad).
- La portabilidad que es de proveedor de servicios acontece cuando un usuario decide cambiarlo por un competidor, sin variar de servicio. En este caso, la portabilidad puede ser de un número geográfico (p.ej., número local)¹⁷³ o de un número no geográfico (p.ej., los números 01-800 o los números 01-900).¹⁷⁴
- La portabilidad entre tipos de servicios es cuando un usuario desea conservar su número cuando esté cambiando de servicio (p.ej., un usuario con una línea fija, desea conservar su número pero que ahora sea uno de una línea móvil).¹⁷⁵

La portabilidad estimula la competencia. Su ausencia constituye una barrera a ésta, porque los usuarios generalmente no se cambian de proveedor de servicios si ello implica modificar el número. En cambio, si existe la portabilidad, un usuario puede comparar los servicios ofrecidos por los distintos proveedores para decidir libremente cuál satisface mejor sus necesidades y quién le otorga mejor precio y calidad.

¹⁷³Punto 3.9 del Plan Técnico Fundamental de Numeración: “3.9. Número geográfico: combinación de dígitos que identifican unívocamente a un destino geográfico dentro de una red de telecomunicaciones.”

¹⁷⁴Punto 3.14 del Plan Técnico Fundamental de Numeración: “3.15. Número no geográfico: aquél compuesto por la clave del servicio no geográfico y el número de usuario y que, al ser marcado por un usuario, requiere de una traducción llevada a cabo por algún elemento de una red para encontrar el número geográfico de destino.”

¹⁷⁵En EUA la asignación de números a los operadores es por bloques de números independientemente de si van a destinarse a un número fijo o móvil. En México, en cambio, se han otorgado series de números para servicios fijos y otras series para servicios móviles.

La portabilidad requiere ser implementada técnica y administrativa-mente, lo cual genera costos asociados. Éstos incluyen: 1. los de inicio, relacionados con la implementación de la solución técnica, así como con los cambios en los sistemas de operación, facturación, cobranza y atención al cliente, 2. por cada transacción en que se esté portando un número a solicitud del usuario respectivo, y 3. por la operación de los sistemas encargados de manera permanente de la portabilidad.

Algunas de las soluciones técnicas disponibles y aplicadas en diversos países han sido las basadas:

- en *redes inteligentes* realizada a través de la consulta a una base de datos centralizada (*Intelligent network solutions* conocida también como *All Call Query*). En esta solución, el proveedor donde se origina la comunicación: 1. antes de establecer ésta, consulta una base de datos que contiene la información sobre qué proveedor es el del usuario de destino, y 2. después enruta la comunicación hacia el proveedor de servicios del usuario de destino.
- en la *consulta en la liberación* (*Query on release*), el proveedor donde se origina la comunicación: 1. envía la comunicación al proveedor ABC quien es al que originalmente se le había asignado el número del usuario de destino, 2. si ese número no ha sido portado, el proveedor ABC entrega la comunicación, pero si ese número fue portado y ahora está prestándole servicios otro proveedor, entonces el proveedor ABC envía un mensaje de que él ya no tiene ese número porque fue portado, 3. entonces el proveedor donde se origina la comunicación consulta una base de datos para obtener información sobre quién es proveedor ahora del número del usuario de destino, y 4. finalmente enruta la comunicación hacia el proveedor de servicios del usuario de destino.
- en *retorno al pivote* (*Return to Pivot* o *Call Dropback*) donde el proveedor que origina la comunicación: 1. envía la comunicación al proveedor ABC quien es al que originalmente se le había asignado el número del usuario de destino, 2. si ese número no ha sido portado, el proveedor ABC entrega la comunicación, pero si ese número fue portado, el propio proveedor ABC le informa quién es ahora el proveedor del número del usuario de destino, y 3. finalmente enruta la comunicación hacia el proveedor de servicios del usuario de destino.
- en “*re-ruteo*” o *reenvío de llamadas* (*Onward Routing*) en el cual, el proveedor donde se origina la comunicación la envía al proveedor ABC quien es al que originalmente se le había asignado el número del usuario de destino. Si ese número fue portado, en las centrales de conmutación del propio proveedor ABC, se reenvía (re-enruta) la comunicación hacia el proveedor de servicios del usuario de destino.

En cualquier caso, las premisas para una portabilidad exitosa es que: 1. deben ser fáciles para el usuario que desee el cambio, de otra manera si el procedimiento es complejo o tardado, se desincentiva al usuario y se crea una barrera artificial, 2. la calidad de la comunicación debe ser la misma para un número que se ha portado de otro que permanece con el mismo proveedor de servicios, lo cual incluye que no exista dilación en el establecimiento de la comunicación ni degradación en la calidad de ésta, 3. se establezcan responsables para realizar el trámite de la portabilidad, generalmente es el proveedor receptor quien tiene más interés para la realización oportuna y adecuada de la portabilidad, 4. se señalen plazos límites para realizar la portabilidad, si no, podrían surgir prácticas anticompetitivas por el proveedor donante, y 5. se evite que los costos de la portabilidad sean cargados al usuario, de otra manera, se le desincentiva a tal cambio (p.ej. un alto costo de transacción cobrado por el operador donante por cambiarse con un competidor).

La experiencia internacional evidencia que es importante establecer grupos de trabajo entre los operadores y el órgano regulador para definir situaciones técnicas. Los aspectos económicos y comerciales son los que en el fondo implican mayores conflictos. Cuando una autoridad reguladora decide implementar la portabilidad, ya sea por medio de la regulación o de los títulos de concesión, los litigios no se hacen esperar por los operadores históricos y algunos nuevos entrantes. Además, se debe tener en cuenta que con las nuevas tecnologías y servicios, la portabilidad también evolucionará, muy especialmente con los cambios hacia la denominada numeración IP que se estima permitirá en el largo plazo tener una dirección IP asignada para todos los servicios, incluyendo Internet.

En México, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones están obligados a permitir la portabilidad de números cuando sea técnica y económicamente factible.¹⁷⁶ La Cofetel determinó que debe permitirse la portabilidad: 1. entre números de telefonía fija dentro de la misma área de servicio local, 2. entre números móviles de la misma área y modalidad, es decir, un número bajo la modalidad de *El Que Llama Paga* sólo puede portarse a otro igual, y 3. entre números no geográficos como lo son los números 01-800 o 01-900.

La Cofetel resolvió adoptar la portabilidad basada en redes inteligentes realizada mediante la consulta a una base de datos. Para ello, se requiere de un administrador de la base de datos. Su designación es de gran relevancia,

¹⁷⁶Artículo 44, fracción V, de la LFT.

porque tendrá la información de todos los números asignados en nuestro país y de quién es el operador de telecomunicaciones de cada número.¹⁷⁷ Es importante que la selección del administrador de la base de datos se realice de manera transparente para asegurar las mejores condiciones no sólo de precio y operación, sino también de seguridad y confidencialidad. La Cofetel estableció el Comité Técnico de Portabilidad en el que todos los proveedores de servicios están invitados a participar.¹⁷⁸

PROHIBICIONES A LOS CONCESIONARIOS

Subsidios cruzados

Los subsidios cruzados con fines de política pública y de cobertura social eran una práctica común antes de la liberalización de las telecomunicaciones. De tal suerte que el servicio de larga distancia subsidiaba al servicio local y el servicio comercial subsidiaba al residencial. Cuando el mercado de telecomunicaciones se abrió a la libre competencia, se aplicó el llamado *rebalanceo tarifario* de manera paulatina. Éste pretende que se atribuyan a cada servicio sus costos reales, sin recibir costos de otros, ni subsidiar otros servicios.

Actualmente es un principio aceptado que deben prohibirse los subsidios cruzados en un mercado en competencia. Para proveer servicios de telecomunicaciones con fines de cobertura social o servicio universal, se deben establecer otros mecanismos transparentes en cuanto a los costos por prestar el servicio y a los subsidios gubernamentales recibidos para reducir las tarifas a los usuarios finales dentro del sistema de servicio universal (véase capítulo IV, sección “Servicio universal”, p. 100).

Los subsidios cruzados en general son nocivos para un mercado en competencia. Éstos implican distribuir los costos de un servicio o unidad de producción a otro. Los subsidios cruzados se utilizan como una práctica anticompetitiva de un operador que presta al menos dos servicios, atribuyendo: 1. mayores costos en el mercado en el que carece de competencia o donde tiene una posición dominante, y 2. menores costos en el sector en el que enfrenta competencia, lo cual le permitirá reducir sus precios

¹⁷⁷Después de un controvertido proceso, la Cofetel designó en marzo de 2008 a Telecordia Technologies Inc., como el administrador de la base de datos.

¹⁷⁸Cfr. Cofetel, *Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, establece las reglas para implantar la portabilidad de números geográficos y no geográficos*, publicada en el DOF de 12 de junio de 2007.

incluso por debajo de sus costos reales, en detrimento de una sana competencia. De ahí que el Documento de Referencia de la OMC manifieste que los subsidios cruzados anticompetitivos a cargo del proveedor principal son prácticas anticompetitivas.¹⁷⁹ En cuanto a México, está además prohibido por la LFT que los concesionarios otorguen subsidios cruzados a los servicios que proporcionan en competencia, ya sea por sí o a través de sus empresas subsidiarias o filiales.¹⁸⁰

Los subsidios cruzados pueden derivarse de una asignación de costos contable o administrativa. La primera es aquella que deriva, entre otros, de la distribución de costos comunes propios de las redes y sistemas de telecomunicaciones, así como de decisiones sobre los plazos y forma de depreciación de equipos. Estas determinaciones de imputación de costos son generalmente arbitrarias y pueden no guardar una relación directa con el costo de proveer servicios tradicionales o nuevos servicios. La asignación de costos administrativa existe cuando un operador decide concentrar a sus altos ejecutivos en los segmentos de mercado donde enfrentan mayor competencia.¹⁸¹

La prevención y detección de subsidios cruzados puede ser compleja en extremo. Una herramienta es exigir una contabilidad separada por servicios, incluyendo aquellos respecto a servicios de interconexión. El objetivo de la separación contable es que los operadores determinen cuáles son los costos que atribuyen a cada servicio, para que se pueda detectar si existen subsidios cruzados o bien, si algún servicio se presta por debajo de costos, lo cual sería un indicio de un subsidio cruzado con otro servicio.

Para que la obligación de llevar contabilidad separada cumpla con sus objetivos, se deben establecer las categorías de separación en función de la situación del mercado. Así cobra especial importancia la manera en que se diseña la separación contable en cuanto a los servicios (qué servicios y de qué manera se pueden agrupar), la metodología aplicable, los grupos de costos (p.ej., recursos humanos, materiales, activos fijos), las actividades (p.ej., de red, aquellas frente al cliente), y los criterios de asignación de costos/activos. Una contabilidad que no esté suficiente y adecuadamente detallada puede disimular la ausencia de subsidios cruzados, aun cuando éstos existan. Es una obligación de los

¹⁷⁹OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2*, GATS/SC/56/Suppl.2, 11 de abril de 1997, párrafos 1.1 y 1.2, inciso a).

¹⁸⁰Artículo 62 de la LFT.

¹⁸¹Cfr. Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole, *Competition in telecommunications*, Londres, The MIT Press, 2000, pp. 144-147.

concesionarios en la República Mexicana llevar contabilidad separada por servicios, región, función y componentes de sus redes, así como aquella relativa a la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones.¹⁸²

Ventas atadas

Las ventas atadas son aquellas en las que para comprar un producto o recibir un servicio, se obliga al comprador a adquirir otros productos o servicios como un paquete. No todas las ventas atadas son una práctica anticompetitiva, pues pueden existir razones técnicas o de seguridad, o bien, de preferencias del consumidor que las justifiquen. Las ventas atadas son anticompetitivas cuando la adquisición de un producto/servicio que no tiene un sustituto equivalente, se condiciona a comprar otros productos/servicios no necesarios o que pudieran obtenerse de otro operador a un mejor precio. Las ventas atadas afectan tanto a los usuarios finales (p.ej., para recibir el servicio deben comprar los equipos terminales solamente con el prestador del servicio) como a los operadores (p.ej., en la interconexión obligarlos a contratar servicios/elementos que no requieren). La intervención oportuna de las autoridades de competencia económica, de telecomunicaciones y de protección al consumidor, según corresponda, es importante para evitar efectos perjudiciales de las ventas atadas en los usuarios finales y en la competencia.

MEDIDAS A FAVOR DE LA COMPETENCIA

Además de las disposiciones del marco jurídico en cuanto a interconexión, acceso desagregado a elementos de red, separación contable, derechos de vía o de paso, calidad en el servicio, portabilidad y prohibiciones de ventas atadas, existen otras medidas que se pueden implementar dentro de la política de competencia antes de que se distorsione el mercado (*ex-ante*)¹⁸³ o aquellas que pretenden corregir el mercado (*ex-post*). En cualquier caso se requiere determinar: 1. cuál es el mercado específico (por cuanto al

¹⁸² Artículos 44, fracción IV, y 68, párrafo primero, de la LFT.

¹⁸³ 16. El objetivo perseguido con la imposición de obligaciones *ex ante* a una empresa designada como poseedora de PSM [Poder Significativo de Mercado] es garantizar que la empresa no pueda utilizar su peso en el mercado para restringir o falsear la competencia en el mercado pertinente ni apoyarse en dicho peso en los mercados adyacentes", UE, "Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas" (2002/C 165/03), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 11 de noviembre de 2002, punto 16.

producto o servicio y al área geográfica), y 2. si el operador de telecomunicaciones tiene un poder significativo en éste. Dependiendo del marco jurídico de cada país, la autoridad que establece el mercado relevante puede ser la de competencia económica o antimonopolios, el propio regulador de telecomunicaciones o bien, se llega a esa determinación por medio de un esfuerzo conjunto entre dichas autoridades.

Fijar el mercado relevante puede ser significativamente complejo y es de lo más trascendente en la política de competencia, más aún considerando que en las telecomunicaciones existen innovaciones constantes que generan evolución y convergencia tecnológica con impacto en los mercados y submercados de telecomunicaciones. Ante ello, la definición de un mercado debe considerar tanto su situación y funcionamiento actual como aquel prospectivo, debiendo ser flexible para poder adaptarse a los cambios.

No existe una fórmula única para delimitar al mercado relevante y se deberá estar al caso concreto.¹⁸⁴ Empero, dentro de los criterios generalmente aceptados a considerar están: 1. las posibilidades y la oportunidad de sustituir el bien o servicio, 2. el costo de distribución del bien y de sus insumos relevantes, 3. los costos y probabilidades de que el consumidor acuda a otros mercados, 4. los costos y probabilidades de que los proveedores encuentren clientes alternativos, 5. los costos y probabilidades de que nuevos agentes económicos puedan convertirse en proveedores, y 6. las restricciones normativas limitantes al acceso de los usuarios o de los proveedores a clientes alternativos.

El mercado relevante desde el punto de vista del producto o servicio debe incluir: 1. todos los productos o servicios que puedan ser un sustituto objetivo e idóneo para la satisfacción de las necesidades de los consumidores (acceso al producto o servicio, sus precios y uso previsto), 2. las condiciones de competencia, la elasticidad de la oferta y la demanda, y 3. el tipo de consumidores, cuando tal distinción esté justificada (p.ej., residenciales y comerciales). Por tanto es fundamental el análisis respecto a la llamada “intercambiabilidad” de la demanda y de la oferta. Además se puede realizar la prueba del *monopolio hipotético* que consiste en realizar proyecciones de cuáles serían las respuestas de consumidores o empresas si existiera un aumento pequeño y duradero del precio del producto/servicio. Esta prueba sirve en un mercado donde los operadores pueden fijar libremente sus tarifas.

¹⁸⁴35. La definición del mercado no es un proceso mecánico o abstracto, sino que exige el análisis de cualquier indicio disponible sobre el anterior comportamiento del mercado y una comprensión global de los mecanismos de un sector dado”, *ibidem*, punto 35.

La intercambiabilidad de la demanda asume el punto de vista de los consumidores, sus comportamientos previos, los costos para el consumidor por el intercambio con el producto/servicio,⁴⁸⁵ la existencia de contratos que sujeten a los consumidores a plazos forzosos o largos, la variación de precios de productos sustitutos, entre otros. La intercambiabilidad de la oferta incluye, de manera enunciativa, la perspectiva de los proveedores actuales del producto/servicio, la probabilidad de que nuevos proveedores ingresen al mercado en un plazo razonable, así como la existencia de requisitos legales o reglamentarios que puedan retrasar la entrada al mercado.

Es importante destacar que con las RSG puede estar cambiando el mercado relevante y los factores para determinar el poder sustancial en éste. Se estima que las RSG reducirán las barreras de entrada al mercado. Sin embargo, ello no implica que se elimine el poder de los operadores históricos o dominantes en redes tradicionales, ni tampoco que las fuentes de poder anticompetitivo se eliminen. Por el contrario, las RSG probablemente generarán nuevos agentes con poder sustancial en el mercado. En especial, las autoridades de telecomunicaciones y de competencia económica, deberán supervisar el mercado de las telecomunicaciones con RSG y asegurar que exista un ambiente abierto y competitivo. De otra manera, los operadores podrán discriminar entre el tipo de tráfico, entre proveedores de servicios y aplicaciones, entre los equipos que se pueden o no conectar a la red; todo ello en perjuicio de la sociedad. Así, las autoridades deberán buscar que la regulación no sea excesiva al grado que inhiba la innovación y desincentive la aparición de nuevos servicios, ni que la regulación sea tan limitada o frágil que genere dominancia y barreras por parte de los proveedores de cualesquiera de las capas de las RSG, la capa de acceso, la capa de transporte, la capa de servicios y la capa de control (véase capítulo I, sección “Redes de siguiente generación”, p. 34).

Medidas ex-ante

Las medidas *ex-ante* son necesarias tanto al liberalizarse el mercado de telecomunicaciones como en el desarrollo de éste. Esto es, las medidas *ex-ante* no están limitadas a la imposición de ciertas condiciones para que

⁴⁸⁵En ciertos servicios, el consumidor tuvo que comprar equipos especiales para poder recibir el servicio. Estos equipos probablemente no puedan utilizarse para servicios que preste otro proveedor de servicios, por ende, este aspecto deberá considerarse en el análisis de la intercambiabilidad desde la perspectiva de la demanda.

la competencia pueda surgir en un mercado recién abierto a la competencia. Sobre todo en el caso de nuevos servicios, algunos prestadores de servicios consolidan sus posiciones y pueden llegar a tener una situación privilegiada para prestar dichos servicios en condiciones que harían inviable la existencia de competencia en los mismos. Por ejemplo, el operador histórico de telefonía local fija tiene una posición especial para la prestación del servicio de acceso a Internet o del de televisión restringida, pues tiene acceso a la mayor parte de los hogares de un país. Entonces, según las circunstancias del caso, se puede requerir que dicho operador histórico cumpla con ciertas condiciones específicas antes de poder prestar estos nuevos servicios.

Las medidas *ex-ante* son preventivas, se deberán ir adaptando a mercados de telecomunicaciones más complejos y deben prevalecer mientras no exista competencia efectiva.

Concluir que en un mercado pertinente existe competencia efectiva equivale a concluir que ningún operador disfruta individual o conjuntamente de una posición dominante en dicho mercado. Por consiguiente, a efectos de la aplicación del nuevo marco regulador, por competencia efectiva hay que entender que en el mercado pertinente no exista ninguna empresa que tenga, en solitario o junto con otra empresa, una posición dominante individual o colectiva.⁴⁸⁶

Las medidas *ex-ante* tienen como objetivo el sentar las bases para que pueda surgir la competencia, evitar la reducción de la calidad por el operador dominante y prevenir que éste opere de manera ineficiente trasladando su ineficiencia a los otros competidores o a los usuarios. Dichas medidas pueden ser de distinta naturaleza, a continuación se analiza la regulación tarifaria, la prohibición de fusiones o adquisiciones, y la publicidad.

Regulación tarifaria

Un mercado en competencia fija libremente las tarifas con base en las leyes de la oferta y la demanda. Esta regla aplicada literalmente a las telecomunicaciones, en especial en mercados otrora del monopolio estatal, puede dar lugar a que la existencia de competencia efectiva se convierta en una utopía. Cuando se abre a la competencia y también cuando persisten condiciones de mercado que favorecen la realización de prácticas

⁴⁸⁶UE, "Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas" (2002/C 165/03), *op. cit.*, nota 183, punto 19.

anticompetitivas, la regulación tarifaria al monopolio o al dominante, ha sido un instrumento que permite que éstos: 1. no reduzcan sus precios por debajo de sus costos y con esa práctica eliminen a la competencia, 2. no incrementen sin justificación sus precios en los servicios en que no enfrentan competencia (ganancias monopólicas), 3. mejoren la calidad de sus servicios, y 4. tengan incentivos para mejorar en productividad y con ello, reducir precios en beneficio de sus usuarios, sin atentar con la viabilidad financiera de la empresa.

La regulación tarifaria puede adoptar diversos modelos por sí solos (p.ej., la tasa de retorno, los precios tope) o una combinación de modelos. La tasa de retorno (*rate-of-return*) es aquella que permite al operador recuperar sus costos de operación y un monto o porcentaje predeterminado como retorno a la inversión. La tasa de retorno da seguridad a los inversionistas porque tienen asegurada la recuperación de sus inversiones, evita que se obtengan ganancias indebidas y se estimula la calidad satisfactoria del servicio. No obstante ello, se desincentiva la existencia de una política de control de gastos por parte del operador, porque todos éstos los recupera e incluso podría llegar a invertir más allá de lo que se requiere, generando con todo esto ineficiencias económicas.⁴⁸⁷

Los precios tope (*price cap*) son un tipo de regulación tarifaria que establece un monto máximo para las tarifas. El esquema de precios tope generalmente permite: 1. reconocer en las tarifas, ciertos costos que están fuera del control del operador (p.ej., inflación), 2. contemplar las ganancias en eficiencia del operador (p.ej., implementación de nueva tecnología), y 3. aplicar los precios tope a una canasta de servicios. Las ventajas de los precios tope son que el operador tendrá incentivos para reducir sus costos, ser más eficiente y adaptarse con mayor facilidad al mercado. Sus desventajas son que los inversionistas no necesariamente tienen asegurado el retorno a sus inversiones, así como que el operador puede reducir la calidad de los servicios para evitar rebasar el precio tope.

En México actualmente sólo Telmex y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. (Telnor)⁴⁸⁸ son concesionarios de telecomunicaciones sujetos a regulación tarifaria. Al modificarse la concesión de Telmex en 1990 en preparación para su privatización, se establecieron condiciones especiales o asimétricas –como el sistema de regulación de precios–, para evitar que el monopolio privado impidiera el surgimiento de competidores, redujera la calidad

⁴⁸⁷Cfr. Damien Geradin y Michel Kerf, *op. cit.*, nota 77, pp. 26-27.

⁴⁸⁸Filial de Telmex y sujeta a las mismas condiciones asimétricas que Telmex por virtud de sus títulos de concesión.

de sus servicios o actuara como empresa ineficiente trasladando su ineficiencia a los usuarios (véase capítulo VI, sección “Hacia la liberalización de las telecomunicaciones”, p. 169). Por tanto, se determinó que el sistema de regulación tarifaria adoptara la forma de un sistema de precios tope aplicable a una canasta de servicios.

La canasta de servicios básicos controlados de la concesión de Telmex está limitada a la telefonía básica (comunicación de voz entre usuarios) y comprende el servicio local (cargo de instalación, renta básica y servicio medido), servicio de larga distancia nacional e internacional, todos tanto en la modalidad residencial como en la comercial. Nótese que dada la época de la concesión de Telmex, la canasta de servicios no contemplaba el acceso a Internet que actualmente presta Telmex bajo el nombre de Prodigy.

En el procedimiento para establecer los precios tope, Telmex presenta a la Cofetel un estudio con los costos incrementales por los servicios controlados y su propuesta de tarifas para el periodo de que se trate. El estudio mencionado debe considerar los costos de inversión, explotación, mantenimiento y de capital de los activos, así como comparativos internacionales respecto a otras empresas de telecomunicaciones. No se deben incluir los costos de servicios no controlados. Cabe resaltar que las inversiones para la red de acceso a servicio de telefonía local sirven para el acceso a Internet. Incluso en el Informe Anual 2005 de Telmex se establece que “(...) más del 92% de las líneas instaladas en México cuenta con capacidad disponible para la activación de servicios de banda ancha (Prodigy Infinitum) (...)”, por lo que los costos del servicio controlado de telefonía local pueden estar beneficiando a un servicio no controlado que es Prodigy. En este punto y otros similares, la Cofetel deberá poner atención para realizar la ponderación o evaluación necesaria al momento de resolver.

Si Cofetel no tiene observaciones a dicho estudio, emite su resolución. Si las tiene, entonces se requiere que tres expertos (uno por Telmex, otro por Cofetel y el tercero designado por ambos) emitan su opinión. Finalmente, Cofetel resuelve en definitiva y se publica en el *DOF*.⁴⁸⁹

En cuanto a esta regulación de precios, Telmex no puede ofrecer sus servicios por debajo de lo que le cuesta proveerlos, es decir, las tarifas deben permitir recuperar el costo de proporcionar el servicio por una empresa eficiente (límite mínimo de tarifas o *piso*). La finalidad de tomar como base una empresa eficiente es que Telmex no aproveche su posición en el mercado y

⁴⁸⁹Cfr. Capítulo 6 de la Modificación de la Concesión de Telmex.

realice inversiones o gastos innecesarios por adquisición de activos inadecuados o por tener procesos corporativos fragmentados, por ejemplo.

Por su parte, el sistema de precios tope establece un límite máximo o *techo* a las tarifas promedio ponderadas de la canasta de servicios, el cual incluye un factor de productividad conocido como el *factor X* y toma en cuenta el Índice Nacional de Precios al Consumidor. El factor X busca que Telmex mejore constantemente aprovechando las nuevas tecnologías (que son menos costosas y dan más capacidad), para incrementar su rentabilidad y para que esto se traduzca en una reducción de tarifas a los usuarios. El factor X debe representar un reto para Telmex a fin de que lo incentive a mejorar su eficiencia. Si el factor X determinado por Cofetel es bajo, no existirá ese reto, mientras que si es inalcanzable puede representar una amenaza a la viabilidad financiera de largo plazo de Telmex.

En síntesis, una vez que la Cofetel determina el factor de productividad X, Telmex tiene la posibilidad de modificar las tarifas de los servicios de la canasta (telefonía local, larga distancia nacional e internacional) sin reducir las por debajo de costo y sin incrementarlas más allá del límite máximo de los precios tope. El problema es que dentro de este sistema y dentro de este parámetro de límites mínimo y máximo aplicables a la canasta de servicios, Telmex tiene la posibilidad de reducir sus precios significativamente en los servicios en los cuales enfrenta competencia como en larga distancia, pero en aquellos en los que tiene escasa competencia como en servicio local puede dejarlos intactos. La Cofetel autoriza las tarifas de Telmex conforme a la canasta de servicios controlados para verificar que las tarifas propuestas por Telmex estén dentro del límite máximo o *techo* y límite mínimo o *piso*.

La Cofetel conforme al título de concesión de Telmex actualmente carece de facultades para resolver sobre tarifas de otros servicios como de internet (Prodigy). De tal suerte que el empaquetamiento de servicios (p.ej., paquete con renta de línea, 100 llamadas locales, servicio de Internet, tarifas preferentes para larga distancia), muchas veces se ha utilizado para evitar que algunos servicios entren dentro del sistema de precios tope. Esto implica mucho desgaste para la Cofetel que tiene que desentrañar cuáles son los verdaderos costos de los servicios controlados dentro de esos paquetes y sujetarse invariablemente a litigios contra sus resoluciones por parte de Telmex.

Otras medidas

El condicionamiento o la prohibición de fusiones, adquisiciones de acciones, partes sociales u otros que otorguen el control sobre operadores de telecomunicaciones es otra medida *ex-ante* que se puede implementar en

un caso concreto. En muchos países existe una obligación general de notificar a las autoridades de competencia económica o antimonopolios de la intención de llevar a cabo alguna fusión, adquisición de acciones, partes sociales u otras que otorguen el control sobre algún agente de mercado.⁴⁹⁰ La autoridad de competencia procede a realizar una evaluación para determinar: 1. si existe algún riesgo al mercado que impida el otorgamiento de la autorización para dicha fusión o adquisición, 2. si la autorización debe estar condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, o 3. si lisa y llanamente se autoriza la concentración.

En el caso de telecomunicaciones, la autoridad de competencia económica debe revisar no únicamente si la fusión o adquisición es sobre un operador competidor que llevará a una integración horizontal, sino si se está en presencia de una integración vertical; es decir, que el adquirente y el adquirido forman parte de una cadena para la prestación de un servicio final. Esto es especialmente importante, porque una integración vertical puede referirse a dos mercados, uno en competencia y otro de características monopólicas, donde puedan verificarse prácticas anticompetitivas con graves efectos. En este caso, el grupo corporativo podría realizar esas prácticas nocivas en el segmento monopolístico, proveyendo insumos esenciales a sus filiales en condiciones preferentes respecto de aquellos suministrados a sus competidores. Por eso, el condicionamiento o prohibición de fusiones o adquisiciones es una medida *ex-ante* que requiere un riguroso análisis para permitir –como regla general–, dichas operaciones, salvo cuando puedan distorsionar el mercado injustificadamente.

La publicidad y la transparencia son medidas *ex-ante* especialmente importantes en mercados con uno o varios operadores con poder sustancial de mercado. La disponibilidad de información es factor clave para el desarrollo de un mercado en competencia y para asegurar que no exista trato discriminatorio entre operadores. Es posible que la regulación exija a todos los operadores y al regulador a cumplir con ciertas obligaciones de transparencia (p.ej., publicidad de términos y condiciones de interconexión, de tarifas), o bien, que tales obligaciones sean únicamente para aquellos operadores con poder sustancial de mercado. La justificación de sólo establecer obligaciones de publicidad y transparencia a los dominantes en sus respectivos mercados obedece a que aquéllos tienen mayores incentivos para hacer uso de la información en detrimento injustificado de sus competidores, en tanto que los que no tienen poder de mercado requie-

⁴⁹⁰En el caso de México, el artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica señala los supuestos en los que se deberá notificar una operación que implique una concentración.

ren disponer de información para exigir un trato no discriminatorio o denunciar cualquier trato que los discrimine.

Medidas ex-post

Las medidas *ex-post* son correctivas, es decir, se implementan una vez que ya existe una distorsión en el mercado por el uso indebido del poder significativo de un agente económico. Las medidas *ex-post* pueden ser el establecer obligaciones específicas a dicho agente, el exigir la separación estructural u ordenar la desinversión, entre otras.

Obligaciones específicas

Al determinarse que un operador de telecomunicaciones está distorsionando el mercado por hacer un uso indebido de su poder dominante, se pueden imponer obligaciones específicas relativas a información, publicidad, calidad, tarifas, control de precios, contabilidad de costos, separación contable, acceso desagregado y reventa de capacidad. Los objetivos de las obligaciones específicas son: 1. eliminar las distorsiones del mercado, 2. permitir que el resto de los proveedores de servicios participen en igualdad de circunstancias, y 3. beneficiar a los usuarios por una competencia efectiva que se traduzca en más y mejores servicios, a menores precios.

Si todos los agentes de un mercado están obligados a presentar determinada información, la obligación específica de información exigirá mayor detalle (p.ej., topología de la red, tráfico por áreas determinadas). Todos los operadores tienen que proveer un nivel mínimo de calidad, mientras que aquél con una obligación específica de calidad podrá estar sujeto a una auditoría especial externa que podrá hacerse pública. En cuanto a tarifas, el principio de un mercado en competencia es la libertad tarifaria, empero, una obligación específica podrá establecerle al dominante un control tarifario o publicar costos detallados de instalaciones y servicios.

En México, la Cofeco es la autoridad encargada de determinar si un concesionario de telecomunicaciones tiene poder sustancial en cierto mercado conforme al procedimiento señalado en la Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento. A partir de dicha determinación, la Cofetel inicia el procedimiento administrativo conforme a la LFPA para establecer las obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.⁴⁹⁴

⁴⁹⁴Artículos 9-A, fracción IX, y 63 de la LFT.

El 4 de diciembre de 1997, la Cofeco notificó a Telmex su resolución preliminar en la que lo consideraba un agente económico con poder sustancial en cinco mercados: telefonía local, acceso, transporte interurbano, larga distancia nacional y larga distancia internacional. Tras conceder a Telmex un plazo para que manifestara lo que a su derecho conviniera, la Cofeco confirmó su declaración preliminar el 10 de febrero de 1998. Telmex interpuso un recurso de reconsideración ante la Cofeco que fue resuelto el 17 de julio de 1998 con la ratificación de que Telmex era dominante. Contra esta resolución Telmex promovió y ganó un amparo el 11 de mayo de 2001.⁴⁹²

La Cofetel había iniciado el procedimiento administrativo para imponer a Telmex obligaciones específicas el 22 de marzo de 2000. Una vez desahogado ese procedimiento, el 8 de septiembre de ese año, la Cofetel emitió su resolución estableciendo 18 obligaciones específicas con relación a tarifas, 12 de calidad de servicios y 8 de información.⁴⁹³ Debido al amparo otorgado a Telmex el 11 de mayo de 2001, la Cofetel –en cumplimiento a una resolución judicial–, dejó sin efectos su resolución de obligaciones específicas el 8 de julio de 2002.⁴⁹⁴

Paralelamente, Cofeco el 21 de mayo de 2001 confirmaba una vez más la dominancia de Telmex al señalar que:

(...) se determinaron y definieron los siguientes mercados:

- 1) Mercado de servicios de telefonía básica local.
- 2) Mercado de servicios de acceso.
- 3) Mercado de servicios de larga distancia nacional.
- 4) Mercado de servicio de transporte interurbano.
- 5) Mercado de servicios de larga distancia internacional.

⁴⁹²Juicio de amparo 533/98 ante el Primer Juzgado de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y, posteriormente, toca R.A. 721/2000 ante el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito.

⁴⁹³Cofetel, *Resolución administrativa por la que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, establece a Teléfonos de México, S.A. de C.V., obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, en su carácter de concesionario de una red pública de telecomunicaciones con poder sustancial en cinco mercados relevantes, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicada en el *DOF* el 12 de septiembre de 2000.

⁴⁹⁴Al otorgarse en definitiva el amparo en el juicio de amparo 533/98 ante el Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal contra Cofeco, el juez requirió a Cofetel dejar sin efectos la resolución de obligaciones específicas. Por lo que el 8 de julio de 2002 Cofetel la deja sin efectos y dicha resolución se publicó en el *DOF* de 12 de julio de 2002.

1. Con base en lo establecido en el artículo 13 de la LFCE [Ley Federal de Competencia Económica] y en el análisis previo, se puede concluir que Telmex tiene poder sustancial en el mercado de telefonía básica local. Lo anterior, es fundamentalmente debido a las altas barreras a la entrada que enfrenta este mercado, su posición dominante en el mercado y su capacidad de fijar precios en los servicios no conmutados.
2. Telmex es el único proveedor del mercado de acceso. Existen en este mercado importantes barreras a la entrada, fundamentalmente de carácter económico. Si bien carece de poder para restringir o negar injustificadamente el servicio de interconexión, Telmex tiene la capacidad para limitar y demorar el acceso de otros concesionarios a los grandes usuarios de la red a través de los enlaces dedicados al mayoreo. Por lo anterior, se concluye que Telmex tiene poder sustancial en el mercado de servicios de acceso tanto en la de interconexión como en los servicios de acceso no conmutado.
3. Telmex es un agente con poder sustancial en el mercado de larga distancia nacional. Esta empresa mantiene una participación significativa en el mercado de larga distancia, y tiene capacidad para restringir el abasto de enlaces dedicados necesarios para proveer servicios finales no conmutados de larga distancia. Existen además barreras económicas y financieras a la entrada de los nuevos operadores, las cuales limitan su capacidad de abasto e incrementan su dependencia con respecto a la red de larga distancia de Telmex. Esta empresa además tiene un acceso privilegiado a la red local, debido a su integración vertical, lo cual aumenta su poder en el mercado de larga distancia nacional.
La existencia de ciertas barreras a la entrada, la posibilidad que tiene Telmex de discriminar indebidamente los precios a través de la aplicación de precios iguales en los mercados al menudeo y al mayoreo, la imposibilidad de sustituir de forma general el transporte que se provee por la red alámbrica por enlaces de microondas, y sobre todo las ventajas que tiene Telmex de su integración vertical son elementos que dan poder de mercado a esta empresa. Este poder se ejerce en todos los servicios que conforman este mercado.
4. A diferencia de otros mercados en los que opera Telmex, el poder sustancial que esta empresa detenta en el mercado de transporte interurbano podría atenuarse en el mediano plazo, en la medida que los operadores de larga distancia establezcan enlaces de microondas y aumenten el alcance de sus redes alámbricas. Asimismo, el desarrollo de otras tecnologías de acceso a los usuarios finales podría atenuar en el futuro las ventajas que goza Telmex debido a su integración vertical.

5. Telmex tiene una elevada participación en el mercado de larga distancia internacional; además, se prueba que esta empresa tiene la capacidad de fijar las tarifas de liquidación aplicables en el tráfico internacional, y que tiene ventajas derivadas de su integración vertical que le permiten fijar los precios de los enlaces dedicados transfronterizos y tener ventajas importantes en la reventa de servicios de puertos internacionales. Por lo anterior, se concluye que cuenta con poder sustancial en el mercado de larga distancia internacional.¹⁹⁵

Los juicios de amparo continuaron y a Telmex se le otorgó nuevamente un amparo el 30 de abril de 2004.¹⁹⁶ Posteriormente, el 14 de septiembre de 2004, Cofeco ratificó su resolución de la dominancia de Telmex de 21 de mayo de 2001.¹⁹⁷ Contra esta ratificación, más de dos años después, Telmex ganó en definitiva en 2007. Este caso de la dominancia de Telmex demuestra que aun cuando existe legislación de competencia económica y de telecomunicaciones para nivelar el terreno de juego de los competidores, aquélla ha sido simple teoría por la imposibilidad de hacer efectivos los instrumentos legales.

La Cofeco ha iniciado diversos procedimientos de investigación para determinar si existen agentes económicos con poder sustancial en ciertos mercados relevantes como: 1. el mercado de servicios de arrendamiento de líneas o circuitos de transmisión dedicados de larga distancia y locales (DC-02-2007), 2. el mercado de servicios de terminación de tráfico público conmutado de voz proporcionado a concesionarios de servicios locales y de larga distancia, por redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios locales fijos (DC-03-2007), 3. el mercado de mayoristas de servicios de originación de tráfico público conmutado de redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio local fijo (DC-04-2007), 4. los mercados de servicios de tránsito local de tráfico conmutado de voz, mediante redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio local fijo (DC-05-2007), 5. los mercados de servicios a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, consistentes en la terminación de tráfico público conmutado en las redes públicas de telecomunicaciones de concesionarios del servicio local móvil, previstos para efectos de la modalidad el que llama paga y el que llama paga nacional (DC-07-2007), y 6. el

¹⁹⁵Cofeco, *Resolución del Pleno Cofeco de 21 de mayo de 2001*, expediente AD-41-97, pp. 45-47.

¹⁹⁶Juicio de amparo 907/2004 ante el Primer Juzgado de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y, posteriormente, toca R.A. 493/2003-6368 ante el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito.

¹⁹⁷Resolución al recurso de reconsideración del expediente RA-36-2004, del Pleno de la Comisión Federal de Competencia aprobada en su sesión ordinaria de 14 de septiembre de 2004.

mercado de provisión de servicios de voz mediante telefonía móvil al usuario final (DC-08-2007).

Asimismo, la Cofeco tiene abiertas diversas investigaciones sobre la presunta comisión de prácticas monopólicas en mercados de telecomunicaciones como: 1. la denuncia dentro del mercado de la comercialización de aparatos y servicios de comunicaciones móviles en contra de Telcel (DE-14-2005, RA-14-2007), 2. la denuncia por la presunta negativa de PCTV a proveer señales de televisión a diversos concesionarios de televisión por cable (DE-01-2006 y acumulados), 3. la denuncia en el mercado de servicios de interconexión para la terminación de llamadas a las redes móviles promovida en contra de Telcel (DE-37-2006 y acumulados), y 4. la denuncia relacionada con el suministro de señales de televisión abierta de Grupo Televisa, a través de las redes de los denunciantes (DE-22-2007).

En la UE antes de la Directiva Marco, los órganos reguladores de cada país miembro podían designar a un operador con poder sustancial de mercado: 1. si tenía 25 por ciento o más del mercado relevante, o 2. independientemente de la cuota de mercado, si tenía capacidad de influir en el mercado. Una vez que la UE reconoció que ya existía una competencia efectiva en el sector la Directiva Marco de 2002 (véase capítulo V, sección “Las comunicaciones electrónicas”, p. 139), se eliminó el criterio del porcentaje de mercado y comienzan a aplicar conceptos de posición dominante conforme a la regulación de competencia económica, es decir, “(...) una empresa tiene peso significativo en el mercado si, individual o conjuntamente con otras, disfruta de una posición equivalente a una posición dominante, esto es, una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores (...)”.¹⁹⁸

Adicionalmente el marco de la UE prevé: 1. la dominancia por dos o más empresas que, sin tener vínculos estructurales o de otro tipo, propicia comportamientos paralelos o alineados del mercado debido a la estructura del mercado relevante,¹⁹⁹ 2. que un operador sea declarado dominante en el mercado relevante y en aquel otro mercado con el cual existan vínculos que permitan que el peso de un mercado se deje sentir en el otro,²⁰⁰ y 3. la determinación por parte de la Comisión Europea de mercados transnacionales.²⁰¹

¹⁹⁸ Artículo 14, apartado 2, primer párrafo, de la Directiva Marco.

¹⁹⁹ Artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, y anexo II de la Directiva Marco.

²⁰⁰ Artículo 14, apartado 3 de la Directiva Marco.

²⁰¹ Artículo 15, apartado 4 de la Directiva Marco.

Separación estructural y desinversión

Las medidas de separación estructural y la orden de desinversión son las más extremas, justificadas solamente cuando el resto de los mecanismos de salvaguarda y fomento de la competencia han fracasado. Este tipo de medidas se aplican al operador que se encuentra verticalmente integrado en un segmento de mercado monopólico o en el que es dominante, y otro segmento en el cual sí existe competencia, pero en el cual los operadores del segmento con competencia tengan necesariamente que utilizar los servicios proporcionados en el segmento monopólico. El objetivo es evitar que se distorsione el mercado en el segmento competido por acciones emprendidas por el operador integrado verticalmente. Éste puede aprovecharse de prácticas anticompetitivas en el segmento monopólico, para tener un trato más favorable en el segmento competido.

La *separación estructural* puede aplicarse de distintas formas y grados según lo amerite el caso. La separación estructural puede ser:

- *funcional*, obligando a la separación de los diferentes servicios en distintas divisiones, exigiendo que cada una de éstas cuente con sus propios directivos, administradores y sistemas de información, así como estableciendo mecanismos para que se impida el flujo de información importante (p.ej., *Chinese wall*).
- *corporativa*, en la cual se deben constituir empresas separadas con operación independiente, aun cuando la propiedad de las mismas permanezca en las mismas personas.
- *operativa* que coloca la operación del segmento monopólico bajo el control y dirección de una entidad independiente, sin que ello implique una transferencia de la propiedad del operador.

Por su parte, la *desinversión* consiste en que el operador que está verticalmente integrado venda parte de la operación, sus subsidiarias o filiales a otro grupo de interés, para garantizar que no exista relación alguna entre el operador original y las nuevas empresas producto de la desinversión. Ésta, al igual que algunas formas de separación estructural, tiene las desventajas de la pérdida de las economías de escala, el incremento de los costos de transacción y además que los usuarios tengan que contratar *servicios* con más de una empresa. Adicionalmente, el costo-beneficio de establecer este tipo de medidas como política de competencia dependerá mucho de la fortaleza o debilidad del operador dominante y de las autoridades reguladoras.

(...) las formas de separación vertical de mayor alcance, que eliminan los incentivos del operador para distorsionar la competencia en un segmento competido, pueden compensar la incapacidad del regulador de preservar la competencia en un panorama integrado verticalmente. Por otra parte, cuando el regulador es capaz de controlar efectivamente el comportamiento de un incumbente verticalmente integrado, o cuando el poder de mercado que posee el incumbente en un mercado del cual puede aprovecharse es relativamente débil, la separación vertical puede no ser requerida.²⁰²

El más notable caso de desinversión se dio en EUA en relación con el operador AT&T. Este asunto tiene sus orígenes en 1949 cuando el Departamento de Justicia de EUA presentó una demanda en materia de competencia económica en contra AT&T que finalizó con una transacción entre las partes conocida como el *Consent Decree* de 1956 en el cual se permitía a AT&T mantener su interés en Western Electric (filial de AT&T) para producir equipos, pero se le prohibía ofrecer comercialmente servicios de procesamiento de datos (servicios no regulados).

Para 1974, el Departamento de Justicia de EUA inició una nueva acción en contra de AT&T cuya finalidad era acabar definitivamente con el monopolio regulado de AT&T. Así, en 1981, presentó ante los tribunales una demanda en materia de competencia económica que concluyó con un convenio judicial en 1982 y la Corte del Distrito de Columbia quedó facultada para modificar el *Consent Decree* de 1956 a través de la resolución conocida como *Modified Final Judgement*.²⁰³

El *Modified Final Judgement*: 1. ordenó la escisión de AT&T de las operaciones locales en las empresas *Regional Bell Operating Companies* ("RBOC"), con lo cual quedarían éstas separadas de las operaciones de larga distancia nacional e internacional, 2. prescribió la desinversión de las RBOC del grupo económico de AT&T, misma que se concretó mediante intercambio de acciones, 3. permitió que AT&T continuara operando los servicios de larga

²⁰²(...) the most far-reaching forms of vertical separation, which eliminate the operator's incentives to distort competition in the competitive segment, can compensate for the inability of the regulator to preserve competition in a vertically integrated setting. On the other hand, when the regulator is able effectively to control the behaviour of a vertically integrated incumbent, or when the market power which the incumbent possesses in one market segment and can leverage in the other is relatively weak, vertical separation might not be required", cfr. Damien Geradin y Michel Kerf, *op. cit.*, nota 77, p. 60 [traducción de la autora].

²⁰³United States v. American Tel. & Tel. Co., Civil Action Nos. 74-1698, 82-0192, Misc. No. 82-0025 (PI), United States District Court for the District of Columbia, 552 F. Supp. 131, 1982; y Regis J. Bates, "Bud" y Donald W. Gregory, *Voice & Data Communications Handbook*, 4a ed., Berkeley, Osborne/McGraw-Hill, 2001, p. 8.

distancia, fabricación de equipo y otros servicios donde sí existiera competencia, 4. estableció que las RBOC prestarían servicio únicamente en la misma área de servicio (*Local Access and Transport Area*),²⁰⁴ 5. hizo posible que todos los operadores de larga distancia (*interexchange carriers*) tuvieran acceso en igualdad de términos y condiciones a las redes y servicios de las RBOC, y 6. eliminó la restricción impuesta a AT&T en 1956 de abstenerse de prestar servicios de telecomunicaciones no regulados (p.ej., procesamiento de datos).

Es muy debatido si la decisión de la escisión y desinversión de AT&T fue la adecuada. Algunos consideran que fue un éxito para que se iniciara y consolidara la competencia en el mercado estadounidense de telecomunicaciones, en tanto que otros piensan que la medida fue radical y los resultados a largo plazo no necesariamente han sido los mejores. Sería muy difícil determinar cómo sería el mercado estadounidense de no haberse ordenado la escisión y desinversión de AT&T. Lo cierto es que al momento de adoptarse dicha decisión no se vislumbraban los cambios tecnológicos que se han dado y el plazo tan corto en que han acontecido.

²⁰⁴Las *Local Access and Transport Area* (LATA) no sustituyeron a las áreas de servicio local, sino que sirvieron para definir el servicio local como aquél dentro de la misma LATA y al de larga distancia a aquel que requería el transporte de señales entre centrales de distintas LATA.

Telecomunicaciones y sociedad

Las telecomunicaciones han sido reconocidas ampliamente como esenciales para el desarrollo social, cultural, económico, político y de la democracia, así como para el ejercicio de diversos derechos fundamentales. Dentro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, tanto en la Declaración de Principios²⁰⁵ como en los Compromisos de Túnez²⁰⁶ se enfatizan las inmensas repercusiones de las TIC en casi todos los aspectos de la vida, y las consideran un instrumento para la productividad, el crecimiento económico, la generación de empleos, el buen gobierno, el diálogo entre personas y naciones, así como para mejorar la calidad de vida. Asimismo, se establece de manera expresa el derecho a participar en la Sociedad de la Información, y esto es solamente posible a través del acceso efectivo a las TIC. Mediante el acceso a éstas una persona obtiene información para ejercer sus derechos ciudadanos, las comunidades se integran socialmente, se puede fortalecer la cohesión social y, sin duda, también constituyen un insumo fundamental para la actividad y desarrollo económico.

Es un reto constante el que las telecomunicaciones sean accesibles y asequibles a la población en general, más aún considerando que éstas están en incesante evolución. La falta de acceso a las telecomunicaciones en términos equitativos no sólo es un obstáculo para el desarrollo, sino también representa un factor para incrementar las diferencias sociales, educativas y económicas. Al igual que en muchos países, en México la infraestructura de telecomunicaciones desplegada no representa la accesibilidad efectiva, porque: 1. existen zonas del país que aún no cuentan con todos los servicios de telecomunicaciones, o 2. el acceso a éstos no es

²⁰⁵UIT, *Declaración de Principios. Construir la Sociedad de la Información: Un desafío global para el nuevo milenio*, Documento WSIS-03/GENEVA/4-S, 12 de mayo de 2004, <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html> (fecha de consulta: 3 de octubre de 2006).

²⁰⁶UIT, *Compromisos de Túnez dentro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*, Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S, 28 de junio de 2006, <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html> (fecha de consulta: 3 de octubre de 2006).

homogéneo para sus habitantes pues algunos no pueden acceder por cuestión de precios u otros por tener alguna discapacidad. Existen profundas diferencias en cuanto a acceso, diversidad y calidad de servicios entre las entidades federativas, entre las zonas dentro de las propias ciudades, así como entre los habitantes del país.

La corriente mundial de liberalización de las telecomunicaciones partió de la premisa que al existir competencia en el mercado, los usuarios tendrían más y mejores servicios, a menores precios, ya que el objetivo de los operadores sería aumentar su competitividad y su oferta de servicios para así obtener mayores rendimientos. En este sentido, los gobiernos han adoptado funciones de regulación, fomento y protección de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, en tanto que la creación de infraestructura, el desarrollo tecnológico y la prestación de servicios corresponde preponderantemente a la iniciativa privada.

En el presente capítulo se expondrá el tema de servicio universal, la racionalidad detrás de éste, sus fuentes de financiamiento y ejemplos de cómo se ha decidido quiénes prestarán el servicio universal, así como el caso de México en cuanto a acceso universal. A continuación se revisará la accesibilidad a las telecomunicaciones por personas con discapacidad, para concluir con una sección respecto a los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones.

SERVICIO UNIVERSAL

"[...] el acceso a servicios de telecomunicaciones, como un derecho básico de todos los ciudadanos, [es] esencial para contar con una membresía plena de la comunidad social, y un elemento básico del derecho de libertad de expresión y comunicación [...]"²⁰⁷ La existencia de competencia efectiva entre prestadores de servicios de telecomunicaciones que conlleva una mayor oferta de servicios, reduce, mas no resuelve el problema permanente de que toda la población tenga acceso a las telecomunicaciones. Por tanto, paralelamente a un mercado en competencia, se requiere de: 1. un marco jurídico que atienda debidamente dicha necesidad, y 2. la adopción de políticas públicas de servicio universal o de acceso universal.

²⁰⁷"[...] *access to telecommunication services, as a basic right of all citizens, essential for full membership of the social community, and as a basic element of the right to freedom of expression and communication [...]*"; OCDE, *Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications*, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/8/1909793.pdf>, París, OCDE, 1991, p. 25 [traducción de la autora].

Servicio universal o acceso universal son dos términos que se refieren a la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones para toda la población. La diferencia estriba en que el servicio universal presupone que las personas tengan acceso exclusivo o desde su domicilio (p.ej., teléfono desde el hogar), mientras que el acceso universal significa que las personas puedan –con medios razonables–, tener acceso común a los servicios de telecomunicaciones (p.ej., que dentro de una población exista una caseta telefónica o un centro comunitario de Internet). No obstante esa distinción, el concepto más utilizado es el de servicio universal como un género que comprende al de acceso universal.

Generalidades

La racionalidad del servicio universal puede ser:

- *social*, al tratar de evitar la exclusión social que produce la carencia de acceso a las telecomunicaciones, así como reducir las diferencias entre zonas urbanas y rurales;
- *económica*, porque al tener acceso a las telecomunicaciones, existe un mayor desarrollo económico en una región o país.
- *política*, al mejorar la eficiencia gubernamental, proveyendo servicios a través de las telecomunicaciones (p.ej., e-medicina, e-educación).

El servicio universal atiende a personas de zonas rurales o de baja rentabilidad, personas de bajos ingresos o a grupos vulnerables (p.ej., indígenas, personas con discapacidad). En algunos países como EUA, el servicio universal además puede tener una finalidad de planeación demográfica para incentivar regiones distintas en lugar de la concentración poblacional en zonas metropolitanas.²⁰⁸

Disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad son las características que debe tener cualquier programa o política de servicio universal. Esto es, el servicio universal debe: 1. estar disponible a todos, sin importar la ubicación geográfica y con el mismo nivel de servicio o calidad, 2. ser asequible lo cual comprende que los precios sean razonables y que no se cobren

²⁰⁸El servicio universal en EUA comprende: 1. usuarios de bajos ingresos a los que se les da un descuento, 2. financiamiento para la atención de zonas de alto costo para la provisión de servicios de telecomunicaciones, 3. escuelas y librerías, y 4. programas para atención médica en zonas rurales con conexión a centros médicos urbanos. Cfr. OCDE (Directorate for Science, Technology and Industry), *Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment*, DSTI/ICCP/TISP(2005)5/FINAL, <https://www.oecd.org/dataoecd/59/48/36503873.pdf>, 2006, p. 10.

servicios no indispensables para el usuario, lo anterior con la finalidad de que la población en general pueda pagarlos de acuerdo con el nivel de precios al consumidor de la región o país de que se trate,²⁰⁹ y 3. ser accesible, es decir, que cualquier persona, independientemente de si tiene o no alguna discapacidad, pueda tener acceso a los servicios en igualdad de condiciones.²¹⁰ Por su parte, el Documento de Referencia de la OMC exige que las obligaciones de servicio universal sean transparentes, no discriminatorias, competitivamente neutrales y no más onerosas de lo necesario.²¹¹

La definición de los servicios que comprende el servicio universal es dinámica y varía de país en país. Dentro de los factores que influyen en los servicios incluidos se encuentra la topografía, la distribución de la población, el nivel de desarrollo de las redes y la economía del país. En función del país, el servicio universal puede ser desde la existencia de un teléfono público para una población de cierto número mínimo de habitantes hasta la provisión de servicio de Internet funcional.²¹²

Diversas naciones cuentan con criterios para adicionar y mejorar los servicios dentro del servicio universal como: 1. el servicio debe ser esencial como para justificar la intervención gubernamental a través de los programas respectivos, 2. el uso del servicio por la población debe ser generalizado, 3. la justificación de la intervención pública para la prestación de dichos servicios, 4. el impacto en la población que no tiene acceso a esos servicios, y 5. los avances tecnológicos.

Durante la era previa a la apertura a la competencia de las telecomunicaciones, el monopolio estatal de telefonía estaba obligado a cumplir con determinadas metas de servicio universal. Se utilizaban también los subsidios cruzados para financiar políticas de servicio universal. Así, por ejemplo, los servicios de telefonía local eran subsidiados por los servicios de larga distancia. Mientras no existía un mercado liberalizado de telecomunicaciones, el efecto era que los usuarios de servicios de larga distancia financiaban a los de telefonía local.

²⁰⁹En la UE los estados promueven que los operadores que tengan obligaciones de servicio universal, ofrezcan tarifas preferenciales a personas de bajos ingresos o de grupos vulnerables. Asimismo, en EUA existen programas dirigidos a personas de bajos ingresos para ofrecer descuentos por conexión (*link-up program*) y para la renta mensual del teléfono (*lifeline assistance*).

²¹⁰La asequibilidad está relacionada con el precio de los servicios de telecomunicaciones, en tanto la accesibilidad lo está con la posibilidad real de hacer uso de éstos.

²¹¹OMC, *México. Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2, GATS/SC/56/Suppl.2*, 14 de abril de 1997, párrafo 3.

²¹²En la UE el servicio universal consiste en una conexión desde una ubicación fija a la red telefónica que permita realizar llamadas (locales, nacionales e internacionales), enviar fax, transmitir datos a velocidades suficientes para un acceso a Internet funcional. Artículo 4 de la Directiva de Servicio Universal.

Al privatizarse el monopolio estatal, generalmente se redistribuyeron las obligaciones de servicio universal como parte de la concesión o licencia otorgada. Sin embargo, en muchos casos, ello no fue suficiente para cubrir las necesidades y hubo que incurrir en otros esquemas. Éstos han sido, entre otros: 1. imponer obligaciones de servicio universal en los títulos habilitantes de todos los operadores de telecomunicaciones, 2. designar a uno o varios operadores para prestar dicho servicio, y 3. crear fondos de servicio universal. El esquema adoptado por un gobierno debe regirse por los principios de objetividad, publicidad, no discriminación, proporcionalidad, eficacia y neutralidad competitiva.²⁴³ Además debe considerar que las obligaciones de proveer servicio universal tienen efectos muy distintos en el operador histórico y/o en el dominante, que sobre los nuevos entrantes. Por ende, la imposición de aquellas en los títulos de concesión puede ser muy gravosa y tener efectos contrarios a la competencia.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del servicio universal, éstas no deben distorsionar el mercado y deben ser transparentes tanto para los competidores como para el público en general. Los gobiernos han recurrido a diversas maneras de financiamiento como:

- los subsidios cruzados. Éstos distorsionan significativamente el mercado;
- una contribución o impuesto sobre servicios de telecomunicaciones. Se considera que el establecer impuestos a los servicios de telecomunicaciones reduce el incentivo para utilizarlos;
- una tasa por número telefónico. Ésta repercute negativamente en los usuarios de bajos ingresos que deberán pagar por su número telefónico, en tanto que los grandes usuarios pueden implementar sistemas para tener un solo número telefónico eludiendo el pago de esta tasa;
- una contribución sobre los ingresos de los operadores por los servicios que presta bajo su título habilitante. Las contribuciones o tasas para los operadores de telecomunicaciones generalmente se trasladan a las tarifas de los usuarios finales, por lo que éstos podrían llegar a estar injustamente financiando la política de servicio universal;
- la distribución del costo del servicio universal entre todos los operadores de telecomunicaciones;
- la utilización de los ingresos derivados de la privatización de las empresas de telecomunicaciones;

²⁴³La neutralidad competitiva requiere que el financiamiento de proyectos de servicio universal no beneficie a operadores en específico, ni otorgue exclusividades, ni impida que los usuarios elijan libremente entre prestadores de servicio.

- la utilización de los pagos por uso del espectro radioeléctrico;
- el destinar parte del presupuesto de egresos del gobierno.

Los fondos de servicio universal son actualmente el mecanismo más utilizado al considerarse más transparentes, eficaces y eficientes que otros medios. Un fondo de servicio universal debe: 1. definir qué servicios se incluirán, 2. ser tecnológicamente neutro, evitando favorecer un tipo de tecnología o red sobre otro (p.ej., favorecer el cableado sobre redes satelitales), 3. determinar el área de cobertura y, en su caso, el grupo vulnerable al que se dirige (p.ej., personas con discapacidad), 4. señalar si será uno o varios operadores quienes presten el servicio en la misma área, 5. precisar si se otorgarán o no bandas de frecuencias, y 6. detallar el esquema y proceso para la adjudicación de los fondos (p.ej., licitación pública). La licitación pública puede adoptar diversas modalidades como subasta simultánea descendente o sobre cerrado, siendo el licitante ganador aquel que solicite el subsidio más bajo para prestar el servicio universal en el área geográfica o al grupo vulnerable de que se trate.

La determinación del área geográfica para la prestación del servicio universal es fundamental, toda vez que existe una asimetría en cuanto a la información con la que cuenta el operador histórico o el dominante y aquella que tiene la autoridad de comunicaciones y los demás competidores. En este sentido, puede darse el caso que al establecer áreas pequeñas, el operador histórico o el dominante puedan beneficiarse tanto de la mayor información con la que disponen a nivel local como de economías de escalas que le permite prestar servicio en mayor número de áreas locales aunque sean pequeñas, mientras que a los competidores no les resultaría rentable por el tamaño del área.²⁴⁴

En la mayoría de las ocasiones la existencia de un fondo para el servicio universal no implica que el servicio de telecomunicaciones al usuario final sea gratuito, sino simplemente que, tras la financiación por el fondo, el precio final será asequible dadas las circunstancias geográficas del área correspondiente o la situación del grupo vulnerable en cuestión.

La rendición de cuentas en cuanto a la prestación del servicio universal es fundamental, independientemente de si se trata de obligaciones contenidas en el título de concesión o licencia, o derivadas de una licitación pública para obtener financiamiento de un fondo para el servicio universal. Esa rendición de cuentas debe incluir información sobre la

²⁴⁴Cfr. Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole, *op. cit.*, nota 181, pp. 238-239.

calidad del servicio que está prestándose y demostrar que los usuarios finales no están pagando por servicios no necesarios para el servicio primario. Este punto cobra relevancia con las RSG que al proveer acceso a la red telefónica, pueden prestar otros servicios de valor agregado (p.ej., buzón de voz, llamada en espera) que no son considerados básicos dentro de una política de servicio universal. Sin embargo, el operador puede estar incluyendo estos servicios de valor agregado dentro del costo del servicio básico.

Finalmente, la autoridad debe asegurarse que el operador que conforme a su título de concesión o licencia deba cumplir con ciertas obligaciones de servicio universal, no financie la realización de éstas con los fondos para el servicio universal, toda vez que sería una práctica indebida que favorecería injustificadamente al operador histórico.

Servicio universal en México

Programas de Telefonía Rural y Casetas Públicas

En 1976, la concesión de la entonces empresa de participación estatal, Teléfonos de México, S.A., establecía que: “EL CONCESIONARIO, dentro de sus posibilidades económicas, se obliga a participar en los programas de Telefonía Rural”.²⁴⁵ Al modificarse dicha concesión en 1990 como un paso previo a su privatización, se incluyeron ciertas condiciones considerando que Telmex era el concesionario de la red con cobertura nacional (véase capítulo VI, sección “Hacia la liberación de las telecomunicaciones”, p. 169). De esta manera se estableció el objetivo del servicio universal como el “(...) lograr que en el menor plazo posible cualquier persona pueda tener acceso al servicio telefónico básico, en su modalidad de caseta telefónica pública o de servicio domiciliario (...)”, encomendando a Telmex el logro de este objetivo de acuerdo con los programas que concertara con la SCT cada cuatro años.²⁴⁶

Conforme a la concesión de Telmex, los programas de telefonía rural deben considerar la demanda previsible y los costos de proporcionar el servicio.²⁴⁷ En cuanto al programa de casetas públicas, Telmex debe instalar y mantener operando las casetas públicas que se acuerden cada

²⁴⁵Cláusula Tercera de la concesión para construir, operar y explotar una red de servicio público telefónico, otorgada a Teléfonos de México, S.A., el 10 de marzo de 1976.

²⁴⁶Condición 3.4 de la Modificación de la Concesión de Telmex y de la Modificación de la Concesión de Telnor.

²⁴⁷Condición 3.4 de la Modificación de la Concesión de Telmex y de la Modificación de la Concesión de Telnor.

cuatro años.²¹⁸ Asimismo, Telmex está obligada a cumplir con los programas de expansión de telefonía rural y de casetas públicas, debiendo: 1. publicar sus programas anualmente con información a nivel estatal y de las principales ciudades,²¹⁹ y 2. informar a la Secretaría trimestralmente del avance para que ésta evalúe anualmente el cumplimiento a las metas establecidas.²²⁰

Fondo de Cobertura Social en Telecomunicaciones

Consciente el legislador de que existirían áreas del territorio nacional en las cuales no sería atractivo, ni rentable para los concesionarios prestar servicios de telecomunicaciones, aquél incluyó una sección de cobertura social para atender el servicio universal. La LFT dotó de facultades a la Secretaría para elaborar programas de cobertura social y rural para que cualquier concesionario los realice.²²¹

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 se creó el Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones en los siguientes términos:

Se crea el Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones, con objeto de incrementar la cobertura, penetración y diversidad de servicios de telecomunicaciones entre la población de escasos recursos del medio rural y urbano, al que el Ejecutivo Federal, con cargo al presupuesto autorizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aportará la cantidad de \$750,000,000.00.

Para administrar los recursos de este Fondo se creará un fideicomiso, el cual no se considerará como entidad; dicho fideicomiso contará con un comité técnico integrado por representantes del sector público y por personas de reconocido prestigio dentro del sector de telecomunicaciones, y estará presidido por el Secretario de Comunicaciones y Transportes.

(...)

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, contando con la opinión de las cámaras industriales de telecomunicaciones respectivas, someterá a aprobación de la Secretaría, con anterioridad al 15 de marzo, las reglas de integración y operación del comité técnico del fideicomiso, así como los mecanismos

²¹⁸Condición 3.5 de la Modificación de la Concesión de Telmex y de la Modificación de la Concesión de Telnor.

²¹⁹Condición 3.2 de la Modificación de la Concesión de Telmex y de la Modificación de la Concesión de Telnor.

²²⁰Condición 7.2 de la Modificación de la Concesión de Telmex y de la Modificación de la Concesión de Telnor.

²²¹Artículo 50 de la LFT.

para la asignación y distribución eficaz, eficiente, justa y transparente de recursos para el logro de sus objetivos (...).²²²

El comité técnico está presidido por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, y cuenta con representación de la Cofetel, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social y de la Función Pública, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y representantes de la industria.

El Gobierno Federal elaboró el Indicador de Cobertura Telefónica para identificar las localidades con mayor necesidad de infraestructura telefónica.

(...) el “Indicador de Cobertura Telefónica” que permite medir la necesidad de cobertura telefónica de las localidades del país, tomando en cuenta variables de infraestructura (oferta) y de ingreso (demanda). El objetivo principal de este indicador es detectar aquellas localidades que tengan un mayor déficit de infraestructura telefónica (líneas residenciales) y, por otra parte, el perfil de ingreso de los hogares, aplicando índices de marginación, variable de ingreso y población potencial a ser beneficiada.²²³

Este Indicador permitió seleccionar las localidades para la primera²²⁴ y la segunda fase.²²⁵ En ambas, se dividió a las localidades en dos grupos. El primer grupo de mayor grado de marginación en el que se otorgaría una aportación no recuperable para la construcción de infraestructura y bandas de frecuencias en la banda de 1.5 GHz (en la segunda fase también se otorgaron frecuencias en las bandas de 400 MHz). A los habitantes de las localidades del primer grupo no se les cobrarían gastos de instalación de la línea telefónica. Al segundo grupo se le otorgaría únicamente frecuencias en dichas bandas, sin dar aportación económica alguna.

Las características de los servicios a proporcionarse en ambos grupos de localidades son que: el primer aparato telefónico será sin costo, no ha-

²²²Artículo Décimo Noveno transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.

²²³UIT, Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones, *México-Cobertura Social creación del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones*, Documento INF/13, 2 de marzo de 2006, <http://www.itu.int/md/D06-DAP1.4.1-INT-0013/es> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2007).

²²⁴En la primera fase se deben atender a 4,727 localidades rurales de más de 500 habitantes sin servicio telefónico domiciliario. Se estima que esta primera fase beneficiará a 4.3 millones de habitantes. *Idem*.

²²⁵En la segunda fase se deben atender a 7,895 localidades rurales de entre 400 y 5,000 habitantes sin servicio telefónico domiciliario. Se estima que esta segunda fase beneficiará a más de 5.7 millones de habitantes. *Idem*.

brá pago de renta mensual, el tráfico entrante no tendrá costo para el usuario, el tráfico saliente se cobrará mediante prepago y la línea deberá contar con capacidad de transmisión-recepción de datos y acceso a Internet de al menos 33 Kbps mediante una llamada local.²²⁶ Podían participar los concesionarios de red pública de telecomunicaciones autorizados para prestar servicio local y de larga distancia.

El mecanismo para la licitación fue el de subasta descendente. El criterio para seleccionar al ganador por cada Área de Servicio Local en la licitación pública, fue aquel que solicitara la aportación recuperable más baja y que incluyera las localidades del primer y segundo grupo. El licitante ganador fue Telmex.

El objetivo del Programa de Cobertura Social ha sido el de elevar la teledensidad y cubrir las necesidades de servicio universal a través de telefonía local (residencial y caseta pública). En consecuencia, el Programa de Cobertura Social en México ha estado dirigido esencialmente a poblaciones rurales y marginadas. Está pendiente la atención por medio de este Programa a otros grupos vulnerables como el colectivo de personas con discapacidad que se analizará a continuación.

ACCESIBILIDAD A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (“CDPD”),²²⁷ cuya suscripción se abrió el 30 de marzo de 2007.²²⁸ La CDPD reconoce expresamente una obligación positiva de los estados para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, a las TIC, incluyendo el Internet.

Artículo 2. (...) La “comunicación” incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y for-

²²⁶Cfr. *Idem*.

²²⁷Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad*, <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/signature.html> (fecha de consulta: 27 de junio de 2007).

²²⁸México suscribió la CDPD el 30 de marzo de 2007. El Senado ratificó la CDPD el 27 de septiembre de 2007, según decreto del 24 de octubre del mismo año. El Decreto Promulgatorio de la CDPD fue publicado el 2 de mayo de 2008 y señaló el 3 de mayo de 2008 y como la fecha de su entrada en vigor.

matos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso;

(...)

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

(...)

Artículo 9. Accesibilidad.

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

(...)

b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

(...)

2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

(...)

f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;

- g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;
- h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

(...)

Artículo 21. Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas:

- a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;
- b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales;
- c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso;
- d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad (...).²²⁹

Aun cuando el concepto de discapacidad evoluciona, se considera una persona con discapacidad a: 1. la persona que presenta una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, 2. permanente o de largo plazo, y 3. que limita su capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria o que impiden su participación plena, efectiva y en igualdad de condiciones, debido o agravado por el entorno económico y social.²³⁰

Asimismo, dentro de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información se ha reconocido que debe prestarse atención especial a las necesida-

²²⁹Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

²³⁰Cfr. artículo 4, párrafo segundo, de la CDPD, y artículo 2, fracción XI, de la Ley General para las Personas con Discapacidad (México).

des de personas de edad y con discapacidad: 1. en la elaboración de las ciberestrategias nacionales incluyendo medidas educativas, administrativas y legislativas, 2. para el empleo de las TIC en la educación y desarrollo de recursos humanos, 3. para que los equipos y servicios sean de acceso fácil y asequible, de acuerdo con el principio de diseño universal y utilizando tecnologías auxiliares, 4. a fin de promover el teletrabajo y aumentar las oportunidades de empleo para personas con discapacidad, 5. para la creación de contenidos que sean pertinentes para personas con discapacidad, y 6. para crear las habilidades necesarias para la utilización de las TIC por personas con discapacidad.²³¹

Por su parte, la Conferencia Mundial del Desarrollo de las Telecomunicaciones en 2006 en Doha, Qatar, a propuesta de la delegación mexicana, creó una cuestión de estudio con la finalidad de analizar políticas y estrategias para promover, desarrollar e implantar las soluciones tecnológicas más avanzadas que permitan a las personas con discapacidad acceder a los servicios de telecomunicaciones en igualdad de condiciones que el resto de la población.²³²

Tratándose de personas con discapacidad, los principios²³³ rectores de las telecomunicaciones, cuyo propósito es que éstas sean un medio para su participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, son:

- la *igualdad de acceso*²³⁴ para que las personas con discapacidad tengan las mismas oportunidades y posibilidades que el resto de la población para utilizar las telecomunicaciones, y así se prevenga la discriminación hacia ellas;
- la *equivalencia funcional*, es decir, si se provee una alternativa de comunicación, ésta debe cumplir con la misma finalidad y ser en términos similares (p.ej., comunicación en tiempo real);
- la *accesibilidad* para que una persona con discapacidad con sus habilidades pueda acceder a las telecomunicaciones de la misma manera que el resto de

²³¹Cfr. UIT, *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información*: 1. Declaración de Principios, puntos 13 y 30; 2. Plan de acción de 12 de mayo de 2004 en los puntos 9 inciso e) y f), 19 y 23; 3. Compromiso de Túnez puntos 18 y 20; y 4. Programa de Acciones de Túnez punto 90 incisos c y e.

²³²UIT, *World Telecommunication Development Conference Final Report*, Doha, Qatar, 7-15 de marzo de 2006: 1. la resolución 56 crea la cuestión de estudio 20/1 de acceso a los servicios de telecomunicaciones en favor de las personas con discapacidades, y 2. el *Doha Action Plan* en el apartado 3.3 incorpora dicha cuestión de estudio y en el apartado 3.4, inciso c), establece la iniciativa especial 5 de personas con discapacidad para apoyar en la implementación de iniciativas y actividades de TIC en su beneficio.

²³³Cfr. artículo 3 de la CDDP, y artículo 5 de la Ley General para las Personas con Discapacidad (México).

²³⁴Al principio de igualdad de acceso se le conoce también como de equiparación de oportunidades y de acceso comparable.

los usuarios. Esto es, para que al usar las telecomunicaciones una persona con discapacidad no deba basarse en una habilidad específica o sentido (p.ej., el sentido auditivo);²³⁵

- la *asequibilidad* para que el precio de los servicios, equipos y la tecnología de ayuda de telecomunicaciones sea razonable, dadas las circunstancias de la región o país de que se trate. Las ayudas técnicas se definen como “Dispositivos tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad”.²³⁶
- el *diseño universal* que pretende, al crear o realizar un servicio, equipo o tecnología, que éste pueda emplearse por todas las personas, sin necesidad de adaptaciones o diseños especiales. Cabe destacar que cuando un servicio, equipo o tecnología no cumple con el principio de diseño universal, entonces deberán de realizarse las modificaciones y adaptaciones razonables para garantizar que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Para lograr el acceso de las personas con discapacidad a las telecomunicaciones pueden emplearse diversos medios como la accesibilidad directa, por opciones estándares o accesorios, a través de la compatibilidad de dispositivos de terceros y por medio de ajustes o cambios a los servicios y/o equipos. Con el avance tecnológico, los servicios y equipos de telecomunicaciones permiten más y más la accesibilidad por personas con diferentes discapacidades (p.ej., auditiva, visual, motriz, intelectual).

Servicios y equipos accesibles

En telefonía están los siguientes servicios accesibles: 1. el servicio de mensajes de texto (sms) el cual permite la comunicación entre y con personas con discapacidad auditiva, 2. el video, a través de teléfonos, hace posible la comunicación con lengua de señas, y 3. los servicios de retransmisión o relevo que, a través de una operadora, realiza la comunicación entre y con personas con discapacidad auditiva. En el servicio de retransmisión o re-

²³⁵La diferencia entre accesibilidad y “usabilidad” es que la accesibilidad busca que las telecomunicaciones puedan utilizarse por usuarios con distintas capacidades físicas y mentales, en tanto que la “usabilidad” permite a los usuarios alcanzar determinadas metas o funcionalidades. Cfr. Paul T. Jaeger, “Telecommunications policy and individuals with disabilities: issues of accessibility and social inclusion in the policy and research agenda”, *Telecommunications Policy*, Elsevier (www.sciencedirect.com), volumen 30, número 2, marzo de 2006, p. 114.

²³⁶Artículo 2, fracción II, de la Ley General para las Personas con Discapacidad (México).

levo la operadora es el vínculo para realizar una llamada que es equivalente funcional a una llamada entre personas sin discapacidad.²³⁷

Los teléfonos o casetas públicas para atender las necesidades de personas con discapacidad: 1. deben colocarse a una altura de entre 90 y 120 centímetros del piso o de la banqueta para permitir que las personas en silla de ruedas puedan utilizarlos sin ayuda de terceros, 2. deben tener control de volumen, ser compatibles con dispositivos de ayuda auditiva, tener pantallas de texto y teclado alfanumérico para que las personas con discapacidad auditiva puedan comunicarse, y 3. deben tener en sistema Braille los teclados y avisos (p.ej., números de servicios de emergencia).

Los equipos terminales o de los usuarios de telecomunicaciones pueden: 1. incluir funcionalidades de ajuste de volumen para aquellos con debilidad auditiva, 2. tener pantallas más grandes para débiles visuales, 3. contar con software a través del cual las funcionalidades de los teléfonos y los mensajes recibidos, se traducen de texto a voz y de voz a texto, para personas ciegas o débiles visuales, 4. reconocer comandos verbales para que una persona con discapacidad física pueda establecer y finalizar comunicaciones sin tener que oprimir tecla alguna, y 5. ser compatibles con otros accesorios o tecnología de ayuda que evite la interferencia, degradación o inutilización de los accesorios de personas con discapacidad. La compatibilidad entre tecnologías de ayuda y los equipos de telecomunicaciones es fundamental, de lo contrario una persona que necesite un dispositivo para escuchar que no sea compatible con el teléfono, se verá privada de la comunicación telefónica por la interferencia que puede causarse entre el dispositivo y el teléfono.

En cuanto a servicios de televisión, la accesibilidad puede verificarse por: 1. el subtítulaje que permite a una persona con discapacidad auditiva, recibir la información transmitida en un programa, 2. el traductor a lengua de señas de la información divulgada por un noticiario,²³⁸ 3. la video descripción que permite a personas con discapacidad visual saber qué ocurre en la pantalla, además de los diálogos o sonidos,²³⁹ y 4. utilizar bandas informativas y con sonido identificador de señal de emergencia por peligros

²³⁷Estos servicios de retransmisión o relevo pueden realizarse a través de la telefonía, por medio de Internet o video.

²³⁸Con la digitalización de las señales de televisión, es posible introducir esta funcionalidad de manera más sencilla que con la televisión analógica.

²³⁹La video descripción se refiere a la inserción de audio entre los diálogos de un programa de televisión, con la descripción de los elementos visuales fundamentales de dicho programa. Cfr. Sección 713(g) [47 U.S.C. 613] de la *Communications Act* de EUA.

de desastre natural o similar para personas con discapacidad auditiva y visual, respectivamente.

Para que una página de Internet se considere accesible²⁴⁰ se requiere que:

- el contenido de la página de Internet pueda percibirse por los usuarios con discapacidad. Para ello, se requiere que: 1. se provea texto de todo lo que no sea texto (p.ej., incluir el texto de un audio en la página de Internet), 2. si existen elementos decorativos, la tecnología de ayuda los pueda ignorar, y 3. si se está realizando una transmisión multimedia en vivo, se provea de subtítulo;
- las interfases de los componentes sean operables. Esto es que: 1. las funcionalidades del contenido se puedan accionar a través del teclado, sin que dependan de un tiempo específico para accionarse, 2. los usuarios son los que controlan el tiempo para su interacción o para la lectura del contenido, 3. se provean mecanismos para que el usuario pueda encontrar el contenido y pueda navegar, sin tener que pasar por todos los módulos del sitio de Internet, y 4. se provea ayuda a los usuarios para evitar cometer errores, así como para poder corregirlos;
- ordene el contenido de manera comprensible: 1. utilizando lenguaje sencillo o, si es una página especializada, proveyendo una explicación simple para una persona ordinaria, y 2. buscando que los títulos y etiquetas tengan una relación lógica y predecible con el contenido;
- el contenido pueda utilizarse con la tecnología actual y futura, debiendo ser compatible con tecnologías de ayuda (p.ej., lectores ópticos).

Experiencia comparada

Estados Unidos de América

En EUA, la Communications Act señala que, siempre que sea realizable sin mucha dificultad o costo, los fabricantes de equipos de telecomunicaciones deben asegurar que éstos estén diseñados para ser utilizables por personas con discapacidad y los proveedores de servicios deben asegurar que los servicios sean accesibles por personas con discapacidad.²⁴¹

²⁴⁰Cfr. Ben Caldwell *et al.*, *Web Content Accessibility Guidelines 2.0*, W3C, <http://www.w3.org/TR/2006/WD-WCAG20-20060427/> (fecha de consulta: 5 de enero de 2007).

²⁴¹Sección 255 [47 U.S.C. 255] de la Communications Act de EUA, en relación con la sección 301(9) [42 U.S.C. 12181(9)] de la Americans with Disabilities Act de 1990 de EUA.

Los departamentos y agencias federales de EUA están obligadas a que la tecnología de información y electrónica: 1. asegure que sus empleados con discapacidad tengan acceso a información comparativamente igual a aquella a la cual tienen acceso empleados sin discapacidad, y 2. permita que las personas con discapacidad del público en general tengan acceso a información y servicios de una manera comparable a aquellas sin discapacidad.²⁴²

Existe también la obligación de garantizar²⁴³ que las personas con discapacidad auditiva puedan acceder al servicio telefónico y que los teléfonos puedan utilizarse de manera efectiva con dispositivos de tecnología de ayuda auditiva.²⁴⁴ En EUA existe el servicio de retransmisión o relevo de telecomunicaciones que es un servicio de transmisión telefónica que permite que una persona con discapacidad auditiva o de habla (lenguaje) pueda comunicarse con otra persona oyente, en una manera que es equivalente funcional a la comunicación entre personas que no tengan discapacidad auditiva o de habla. Los usuarios de los servicios de retransmisión de telecomunicaciones pagan las mismas tarifas que el servicio de comunicación que sea el equivalente funcional (p.ej., larga distancia). Para acceder al servicio de retransmisión se puede realizar por medio de: 1. teléfonos de texto marcando el código 7-1-1, 2. Internet (*IP relay services*) a través de la página del proveedor de servicios, o 3. por video (*video relay services*). Todos los operadores (*common carriers*) que prestan servicios de telecomunicaciones interestatales están obligados a proporcionar servicios de retransmisión de telecomunicaciones, por sí mismos o a través de terceros.

Dentro de los servicios de retransmisión están:²⁴⁵

- el de texto a voz para usuarios con discapacidad auditiva.
- la retransmisión de oído (*hearing carry over*) que permite que una persona con discapacidad de lenguaje escriba el texto de lo que quiere expresar al usuario destinatario para que la operadora lea dicho texto, y al mismo tiempo utilice su sentido auditivo para escuchar lo que dice el usuario destinatario;
- la retransmisión de voz (*voice carry over*) en el que una persona con discapacidad auditiva que puede hablar, ocupa su voz para comunicarse con el usuario destinatario y la operadora transcribe lo que el usuario destinatario dice;

²⁴²Sección 508 [29 U.S.C. 798] de la Rehabilitation Act de EUA.

²⁴³Sección 710 [47 U.S.C. 640] de la Communications Act de EUA.

²⁴⁴La FCC puede exentar en determinadas circunstancias el cumplimiento de esta disposición y deberá periódicamente revisar si se justifica el preservar la exención correspondiente.

²⁴⁵Cfr. 47 C.F.R. § 64.601 - 64.605, *Regulations for the Provision of Telecommunications Relay Services (TRS)* de la FCC de EUA.

- la retransmisión de voz a voz (*speech-to-speech*) permite que las personas con discapacidad de lenguaje se puedan comunicar con otros usuarios, en este caso, la operadora está capacitada para comprender patrones de habla de personas con discapacidad de lenguaje y transmitir oralmente las palabras de la persona con esa discapacidad;
- el servicio de retransmisión en otros idiomas como el español;
- el de video que permite la comunicación de una persona que utiliza lengua de señas con otra que no la conoce, en este servicio la operadora traduce la comunicación de lengua de señas a lenguaje hablado para el usuario destinatario y traduce lo hablado por el usuario destinatario a lengua de señas para que la persona signante en lengua de señas reciba la comunicación.

Los anuncios producidos o financiados gubernamentalmente por EUA que sean transmitidos por televisión deben incluir el subtítulo del contenido expresado verbalmente.²⁴⁶ Asimismo, conforme a un calendario establecido por la FCC los programas de televisión deben contener subtítulo.²⁴⁷ Por ejemplo, a partir del 1o. de enero de 2006 todos los programas producidos en inglés deben tener subtítulo.²⁴⁸ Finalmente, para proporcionar información de emergencia, las estaciones de radio, de televisión abierta, televisión restringida o de paga (p.ej., televisión por cable o por satélite), están obligadas a incluir subtítulos en programas de televisión y a poner sonidos distintivos que alerten a una persona con discapacidad visual de que existe alguna situación de emergencia.

Unión Europea

La UE, en la Directiva de Servicio Universal, establece una obligación para los estados miembro de adoptar “medidas específicas para garantizar que los usuarios finales con discapacidad tengan un acceso a los servicios telefónicos disponibles al público, incluidos los servicios de urgencia, los servicios de información sobre números de abonados y las guías, equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales”.²⁴⁹ Asimismo, deben garantizar que los usuarios con discapacidad puedan tener la capacidad de elección de prestadores de servicios de que disfruta la mayoría de los usuarios.²⁵⁰ La calidad de la prestación del servicio uni-

²⁴⁶Sección 711 [47 U.S.C. 611] de la Communications Act de EUA.

²⁴⁷Sección 713 [47 U.S.C. 613] de la Communications Act de EUA, en relación con 47 C.F.R. Part 79.1.

²⁴⁸47 U.S.C. 613 de la Communications Act de EUA, en relación con 47 C.F.R. Part 79.1 (b)(1) (iv).

²⁴⁹Artículo 7, párrafo 1 de la Directiva de Servicio Universal.

²⁵⁰Artículo 7, párrafo 2 de la Directiva de Servicio Universal.

versal a usuarios con discapacidad podrá tener normas adicionales para evaluar el rendimiento.²⁵¹ En cuanto a teléfonos públicos, éstos deben satisfacer las necesidades de accesibilidad de los usuarios con discapacidad.²⁵²

Argentina, Chile y Colombia

En Argentina se expidió el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (1996)²⁵³ que establece: 1. las personas hipoacúsicas y/o con impedimento del habla o con problemas de comunicación oral (“HIH”) tienen derecho a servicios de telefonía básicos y de telecomunicaciones en general, a precios convenientes y razonables²⁵⁴ 2. la obligatoriedad para los prestadores del servicio básico telefónico de proveer éste a personas HIH en igualdad de condiciones, tiempos y prestación²⁵⁵ 3. los prestadores de servicios básicos telefónicos deben instalar aparatos de telefonía pública accesibles para personas HIH²⁵⁶ 4. los aparatos telefónicos (públicos y privados) deben tener la funcionalidad de control de volumen²⁵⁷ y ser compatibles con sistemas de ayuda auditiva,²⁵⁸ y (5) los centros de comunicación de teléfonos para personas HIH son para el servicio de intercomunicación entre personas con un teléfono ordinario y aquellos con un aparato especial.²⁵⁹ Los centros de comunicación de teléfonos para personas HIH se acceden mediante un número de acceso gratuito y pueden realizar comunicaciones locales, de larga distancia nacional o internacional.²⁶⁰

Asimismo, Argentina dentro de los objetivos del servicio universal contempla que todos sus habitantes tengan posibilidades de acceder a servicios de telecomunicaciones, especialmente aquellos “que tengan limi-

²⁵¹Artículo 11, párrafo 2 de la Directiva de Servicio Universal.

²⁵²Artículo 6, párrafo 4 de la Directiva de Servicio Universal.

²⁵³Resolución SC N° 26878/96 - Anexo I (República de Argentina).

²⁵⁴Artículo 6 del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

²⁵⁵Artículos 8 incisos a) y d) del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

²⁵⁶Artículo 13 del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

²⁵⁷Artículo 14 del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

²⁵⁸Artículo 15 del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

²⁵⁹Artículo 17 del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

²⁶⁰Artículo 18 del Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliar para Personas Hipoacúsicas o con Impedimento del Habla (República de Argentina).

taciones físicas".²⁶¹ Este colectivo de personas tiene un programa especial al considerar que esos servicios son potencialmente subsidiables.²⁶² Dicho programa consiste en la provisión de estaciones terminales especiales, así como de otros mecanismos determinados por la autoridad que se requieran para la atención de clientes con limitaciones físicas.²⁶³

En Chile se reconoce como parte de los objetivos de acceso universal lo relativo a personas con discapacidad como un mandato hacia su plena integración social.²⁶⁴ Asimismo, existe normatividad que reconoce que

el acceso igualitario impone que todos los habitantes de la República puedan acceder a algún tipo de terminal de telecomunicaciones que le ofrezca interconectividad y niveles crecientes de interactividad con una oferta de servicios, a través de los medios de telecomunicaciones que el avance tecnológico pone a disposición de la comunidad en general, con independencia de las limitaciones físicas, auditivas o visuales que les aquejen, a un precio razonable y en condiciones técnicas idóneas.²⁶⁵

Esa normatividad chilena obliga a los prestadores de servicios desde teléfonos públicos a que cuenten con un porcentaje determinado de teléfonos aptos para utilizarse por personas con distintas discapacidades.²⁶⁶ Esto implica, entre otros, que los teléfonos públicos deben tener: 1. una altura mínima y una máxima, 2. control de volumen, 3. compatibilidad con sistemas de ayuda auditiva, y 4. indicadores en Braille. La instalación de centros de intermediación será por cuenta de los prestadores de servicios y no deberá pagar el usuario costo adicional alguno por utilizar dichos centros.

Colombia, por su parte, ha establecido centros de relevo en Bogotá desde 2001, en Medellín desde 2002 y otro a nivel nacional para que las

²⁶¹Artículo 5 del Reglamento General del Servicio Universal (Anexo III del Decreto N° 764/2000) (República de Argentina).

²⁶²Artículo 8 del Reglamento General del Servicio Universal (Anexo III del Decreto N° 764/2000) (República de Argentina).

²⁶³Artículo 26 del Reglamento General del Servicio Universal (Anexo III del Decreto N° 764/2000) (República de Argentina).

²⁶⁴Título IV de la Ley General de Telecomunicaciones en relación con los artículos 19 y 21 de la Ley 19,284 (1994) por la que se establece las normas para la plena integración social de personas con discapacidad (República de Chile).

²⁶⁵Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (República de Chile), *Norma técnica relativa a la prestación del servicio público telefónico, prestado a discapacitados, a través de teléfonos públicos*, de 10 de marzo de 2000 (DO 16 de marzo de 2000), inciso b) de los Considerandos.

²⁶⁶Para el año 2010 el 8 por ciento de los teléfonos públicos deberán cumplir con criterios de accesibilidad.

personas sordas puedan realizar llamadas telefónicas accediendo al centro de relevo a través de un teléfono de texto o por medio del *chat*, para que el asistente de comunicación establezca la comunicación entre un usuario sordo y otro oyente. El centro de relevo en Bogotá y el de Medellín son para comunicaciones dentro de su respectiva área metropolitana, en tanto que a través del centro de relevo nacional se pueden realizar llamadas nacionales e internacionales mediante el uso de tarjetas de prepago.

Actualmente el proyecto “Telefonía Accesible” del Ministerio de Comunicaciones de Colombia pretende que las personas con discapacidad auditiva accedan al servicio de telefonía a través de centros de relevo y mediante la instalación de una red de acceso para la utilización de este servicio.²⁶⁷ Finalmente, al crearse la televisión privada se ordenó que “... Se deberá incluir el sistema de subtitulación o lengua manual para garantizar el acceso de este servicio a las personas con problemas auditivos o sordas”.²⁶⁸

México

México aún tiene mucho por hacer en cuanto a la accesibilidad a las telecomunicaciones por personas con discapacidad. La incorporación reciente de la CDPD como parte de la Ley Suprema de México deberá ser la base jurídica para hacer realidad la accesibilidad.

La Ley General de las Personas con Discapacidad²⁶⁹ establece que las autoridades deben impulsar programas para permitir la accesibilidad a los medios de comunicación y éstos deben utilizar tecnología para permitir a la comunidad de sordos acceder al contenido de la programación.²⁷⁰ Sin embargo, por una parte, no reconoce si las personas con discapacidad tienen algún derecho preferente para el acceso a las telecomunicaciones y, por otra, en cuanto al contenido de programación, lo limita a los medios de comunicación (excluyen contenidos por Internet) y a la comunidad de sordos (excluyendo otros tipos de discapacidades).

En cuanto a las estaciones de radiodifusión de televisión (bandas VHF y UHF) la Norma Oficial Mexicana señala que las transmisiones de señales de televisión pueden utilizar la línea 21 para transmisiones opcionales de

²⁶⁷Plan Nacional de Discapacidad 2002-2006, República de Colombia, capítulo 7 “Derecho a la Comunicación e Información”.

²⁶⁸Artículo 42 de la Ley 335 de 1996 relacionada con la Comisión Nacional de Televisión (CNT) y mediante la cual se crea la televisión privada.

²⁶⁹Ley General de las Personas con Discapacidad publicada en el *DOF* de 10 de junio de 2005.

²⁷⁰Artículos 17 fracción I y 48 de la Ley General de las Personas con Discapacidad.

subtitulaje restringido y para que los televisores puedan recibir información para ayuda a personas con discapacidad auditiva.²⁷⁴

La Cofetel propuso, a partir de 2004, la inclusión de una condición en los títulos de concesión de redes públicas de telecomunicaciones que obliga al concesionario a elaborar un plan sobre las medidas y adecuaciones que realizará para satisfacer las necesidades de comunicación de usuarios con discapacidad. A pesar de que dicha condición ha sido incluida en diversos títulos de concesión, no se ha cumplido con ella y la autoridad no ha sido eficaz en obligar a su cumplimiento.

En México no existe normatividad alguna que obligue a los prestadores de telefonía pública a cumplir con las características esenciales para que los teléfonos públicos sean accesibles. Tampoco existen servicios o centros de retransmisión o relevo, ni obligación de que los equipos de telecomunicaciones sean accesibles. A la fecha, la cobertura social o el acceso universal aún no consideran las necesidades de personas con discapacidad.

Para cumplir con la CDPD, el marco jurídico mexicano deberá contener las disposiciones necesarias para asegurar el acceso a los servicios de telecomunicaciones por personas con discapacidad a fin de que puedan recibir los beneficios de los avances tecnológicos en las mismas circunstancias que las personas sin discapacidad.

DERECHO DE LOS USUARIOS DE TELECOMUNICACIONES

La finalidad de las telecomunicaciones es que los usuarios puedan contar con más servicios, de mejor calidad y a precios asequibles. Los usuarios tienen derechos generales como consumidores (p.ej., derecho a no recibir servicios no contratados expresamente) y derechos especiales en cuanto a la naturaleza de los servicios de telecomunicaciones. Éstos deben prestarse sin discriminación alguna a todos los usuarios. Uno de los derechos más importantes del usuario es estar informado, ello para que pueda tomar decisiones apropiadas con base en sus requerimientos.

La información debe ser clara, estar actualizada y ser de fácil comprensión. La información mínima para cualquier usuario incluye: datos del operador (nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico y, en su caso, página de Internet), condiciones generales del servicio (p.ej., tipo de servi-

²⁷⁴Norma Oficial Mexicana NOM-03-SCT/193, especificaciones y requerimientos para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión de televisión monocroma y a color (bandas VHF y UHF), según su modificación publicada en el DOF de 4 de mayo de 2004, capítulo 8.

cio, cobertura geográfica), las tarifas (p.ej., detallando si se cobra por segundo, minuto, bytes, evento o renta mensual), fechas y formas de pago, sistema de atención al cliente, sistema de recepción de quejas y reparación de fallas, políticas de compensación (p.ej., bonificación o reembolso por interrupción del servicio por causas no imputables al usuario), mecanismos para resolver disputas. Los operadores están obligados a tener disponible públicamente esta información y el acceso debe ser sencillo. La publicidad de los operadores de telecomunicaciones debe ser completa, veraz y que no induzca a confusión o error por ser inexacta, exagerada o parcial.²⁷²

Dentro de los derechos de los usuarios especiales para el sector de telecomunicaciones se encuentran el de acceso a directorios de usuarios, a servicios de emergencia²⁷³ y de comunicaciones vía operadora (incluyendo aquellas de cobro revertido).²⁷⁴ Asimismo, los usuarios tienen derecho a la privacidad de sus datos y a la no intervención de sus comunicaciones, salvo que exista una orden de la autoridad competente. Los usuarios deben tener la posibilidad de bloquear o restringir ciertos servicios proporcionados por el mismo operador como pueden ser las llamadas de larga distancia, a celulares o respecto a servicios con sobrecuota.²⁷⁵ Los usuarios deben poder conectar sus equipos terminales, cableados internos y redes privadas con la de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones.²⁷⁶ A través de la portabilidad (véase capítulo III), los usuarios tienen derecho a conservar su número aun cuando se cambien de prestador de servicios de telecomunicaciones.

En cuanto al servicio de larga distancia, se ha reconocido el derecho de los usuarios a seleccionar al operador que les prestará dicho servicio, independientemente de quién les provea el servicio local. Para ello existen dos mecanismos: 1. el de *selección por marcación* en el que el usuario cada

²⁷²En México esto está previsto en el artículo 68, último párrafo, de la LFT y el artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

²⁷³En cuanto a servicios como de VoIP, existe discusión sobre si los proveedores de este servicio deben proporcionar acceso a servicios de emergencia. Esto cobra especial importancia porque los servicios de emergencia generalmente pueden identificar la localidad o el área en la que está sucediendo el evento, mientras que el servicio de VoIP aún no proporciona información sobre la ubicación real de la persona al momento de establecer una comunicación a servicios de emergencia.

²⁷⁴En México estos derechos están establecidos en el artículo 48 de la LFT.

²⁷⁵En México los números 01-900 son aquellos que cobran una tarifa por minuto para utilizar el servicio de que se trate (p.ej., hacer citas para obtener visa en la Embajada de EUA, consultar horóscopos). Véase numeral 5.3 del Plan Técnico Fundamental de Numeración.

²⁷⁶En el sector de las telecomunicaciones se dieron muchos casos en que los operadores prohibían a los usuarios conectar sus equipos terminales o redes privadas, obligándolos a adquirir éstos del propio operador. Un operador de telecomunicaciones sólo podría negarse a dicha conexión de manera justificada cuando ésta pudiera poner en riesgo la red o los equipos estuvieran en contra de la normatividad establecida. Para México, véase la fracción IX del artículo 44 de la LFT.

vez que realiza una llamada, debe marcar ciertos números que son el código de identificación de su operador de larga distancia, y 2. el de *pre-suscripción* en el que el usuario designa al operador de antemano y a partir de ahí, todas las llamadas son realizadas de manera normal sin tener que marcar ningún código de identificación de su operador de larga distancia.

Los usuarios tienen derecho y los operadores están obligados a celebrar contratos respecto a los servicios de telecomunicaciones. Debido a que estos contratos son en su mayoría de adhesión o contratos tipo, en los que los usuarios no pueden negociar sus términos y condiciones, muchos países exigen que la autoridad reguladora o de protección al consumidor los apruebe antes de utilizarse. Cuando se trata de servicios de telecomunicaciones de prepago, los términos y condiciones de contratación deben estar a disposición del usuario para su consulta.

Los contratos deben establecer: 1. el nombre y domicilio del operador, 2. los servicios objeto del contrato, su calidad y cobertura geográfica, 3. las tarifas y el mecanismo de tasación y facturación, 4. el plazo de inicio del servicio y la vigencia del contrato, 5. las causas de terminación del contrato, 6. las condiciones para la compensación y reembolso por incumplimiento de los términos por parte del operador, 7. el tipo de servicio de atención al cliente, y 8. el procedimiento de resolución de quejas y disputas entre el usuario y el operador. Si el operador pretende modificar los términos del contrato, deberá notificar con un plazo razonable para que el usuario decida si otorga su consentimiento o da por terminado el contrato sin responsabilidad para el mismo.

Los prestadores de servicios de telecomunicaciones deben tener un servicio gratuito de atención a cliente. También deben contar con procedimientos sencillos y expeditos para resolver las quejas que presenten sus usuarios, así como para la reparación pronta de las fallas que ocurran. Si no se resuelve satisfactoriamente para el usuario la queja, deben existir mecanismos para dirimir las controversias que generalmente prevén una parte de conciliación entre operador y usuario, y otra parte de litigio. Estos mecanismos no deben representar una carga para el usuario, debiendo ser sencillos y con plazos predeterminados.

Finalmente, en cuanto a derechos de los usuarios, existe una marcada tendencia a que los órganos reguladores de telecomunicaciones cuenten con un consejo consultivo para temas del consumidor con la finalidad de que al diseñar la política pública o emitir regulación, se considere la perspectiva del usuario final. A manera de ejemplo, en EUA la FCC tiene el Con-

sumer Advisory Committee²⁷⁷ para hacer recomendaciones en cuanto a cuestiones del consumidor, así como para promover la participación de consumidores (incluyendo personas con discapacidad y las que viven en zonas rurales). Por su parte, en Reino Unido, la Office of Communications (Ofcom) constituyó el Consumer Panel que es independiente de Ofcom y que cuenta con presupuesto propio para investigación, a fin de que emita recomendaciones relacionadas con el interés del consumidor (incluyendo consumidores rurales, de edad avanzada, con discapacidad y de bajos ingresos) en los mercados regulados por Ofcom.²⁷⁸

²⁷⁷Los miembros deben ser expertos en su área (p.ej., organizaciones de la sociedad civil, productores de equipos, prestadores de servicios de telecomunicaciones) y son seleccionados por el presidente de la FCC. Cfr. *Federal Communications Commission's Consumer Advisory Committee Charter*, www.fcc.gov/cgb/cac/charter.html (fecha de consulta: 21 de julio de 2007).

²⁷⁸Los miembros son de tiempo parcial y son designados por Ofcom, debiendo tener un balance de las diferentes especialidades en temas del consumidor y tener representantes de Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra. Véase www.ofcom.org.uk y www.ofcomconsumerpanel.org.uk (fecha de consulta: 21 de julio de 2007).

Experiencia comparada: Estados Unidos de América y Unión Europea

La experiencia comparada de EUA y la UE reflejan diferentes caminos de regulación emprendidos en distintos momentos históricos, pero con la misma finalidad: más servicios, de mejor calidad y a menores precios para la población, incluyendo a personas con discapacidad.

En este capítulo se iniciará con la experiencia de EUA en telecomunicaciones que tiene particularidades que la distinguen de la de otros países. La autoridad reguladora de comunicaciones, la Federal Communications Commission (FCC) fue creada desde 1934 y tiene facultades extensas para regular (o decidir no regular) a las comunicaciones (telecomunicaciones y radio y televisión abierta), así como para ir adaptando la regulación a la evolución tecnológica y del mercado. Las decisiones de los tribunales han cobrado una importancia preponderante en el marco jurídico de las telecomunicaciones en EUA, siendo copartícipes en el diseño de éste. Además, existe jurisdicción federal y estatal, por lo que los conflictos sobre la competencia entre la FCC y las comisiones estatales ha sido constante. En EUA a lo largo del siglo xx se realizaron tres procedimientos por prácticas anti-competitivas que culminaron en la desinversión de AT&T. Finalmente, con las reformas a la Communications Act en 1996, se estableció la diferencia entre servicios de telecomunicaciones y servicios de información lo cual ha generado innovaciones en éstos mismos que han revolucionado a las telecomunicaciones.

La UE ha recorrido un camino distinto. En la década de 1980 contaba aún con monopolios de Estado que proporcionaban el servicio telefónico. Posteriormente, la UE inicia una liberalización progresiva de distintos mercados de las telecomunicaciones hasta llegar a la apertura total a la competencia. La UE integra en un solo marco regulador convergente de las telecomunicaciones, los medios de comunicación (excepto temas de contenidos) y las tecnologías de información, creando así diversas directivas sobre comunicaciones electrónicas. En la última revisión al marco regula-

dor de las comunicaciones electrónicas, la UE pretende realizar estudios y adoptar medidas para la creación de un mercado transeuropeo de telecomunicaciones y la flexibilización en el uso del espectro radioeléctrico para que sea más eficiente.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Antecedentes históricos

Telefonía

Alexander Graham Bell obtuvo la patente de invención del primer teléfono en EUA en 1876 y comenzó la comercialización de los servicios de telefonía con la compañía Bell. Una vez que venció el plazo de la patente de Bell en 1893-1894, diversas compañías independientes ingresaron al mercado de la telefonía aun cuando no existió un marco jurídico del servicio telefónico sino hasta 1910.

La compañía Bell inicialmente buscó los segmentos de mercado de grandes volúmenes, conectando las ciudades más grandes y después las más pequeñas. Por su parte, las compañías independientes se establecieron en lugares no atendidos por la compañía Bell, en los que poco a poco la compañía Bell comenzó a penetrar para conservar su posición dominante. Así, en las primeras décadas del siglo xx los habitantes de diversas localidades de EUA tenían la opción de contratar servicios con la compañía Bell o con alguna compañía independiente. Empero, ninguna de estas redes estaban interconectadas, ni existía un mandato legal que las obligara a interconectarse.

La Mann-Elkins Act de 1910 fue la primera legislación especializada en telefonía que otorgó la categoría de *common carrier* al servicio telefónico. El concepto de *common carrier* significa que es un servicio público que debe prestarse a tarifas razonables y sin discriminación injustificada. De igual forma, se previó que la autoridad competente –a nivel federal–, fuera la Interstate Commerce Commission encargada también de supervisar a *common carriers* de otros servicios como el ferroviario. Cabe señalar que siempre han existido comisiones estatales con competencia en ciertos aspectos del servicio telefónico relacionados con las comunicaciones dentro de la misma entidad federativa.

La compañía Bell comenzó a comprar compañías independientes que eran sus competidoras, a negar interconexión para servicio de telefonía local y de larga distancia, así como a rehusarse a vender equipo de telefo-

nía a sus competidores (p.ej., un amplificador que mejoraba sustancialmente el servicio de larga distancia). En consecuencia, en 1913 el Departamento de Justicia de EUA inició su primer procedimiento antimonopolios. En él argumentó que la compañía Bell utilizaba indebidamente su dominancia en el mercado de larga distancia para forzar a sus competidores en servicio local a fusionarse con el sistema Bell o a salirse del mercado.

Un año después, este procedimiento culminó con el Kingsbury Commitment que, entre otros: 1. obligó a la compañía Bell a interconectar a sus competidores de larga distancia (aun cuando no estableció la obligación de interconexión a las redes locales), y 2. prohibió la adquisición de otras compañías independientes por parte de la compañía Bell (esta prohibición fue suprimida por el Congreso de EUA en 1921). En retrospectiva, el Kingsbury Commitment hizo poco por limitar el crecimiento y la utilización indebida de la posición dominante de la compañía Bell.

Servicios de radiocomunicación

La radiocomunicación de Marconi de finales del siglo XIX no tuvo regulación relevante en EUA, salvo por lo que se refiere a una ley expedida en 1910 la cual exigía llevar un equipo de radiocomunicación inalámbrico a los barcos de pasajeros de cierto tamaño con la finalidad de pedir auxilio en caso de alguna emergencia. Sin embargo, dicha legislación no ordenaba que ese equipo estuviera en funcionamiento. La tragedia del famoso transatlántico inglés Titánic²⁷⁹ y la necesidad de las fuerzas navales de EUA de disponer de espectro sin interferencias, dieron origen a la revisión de las disposiciones en materia de radiocomunicación en EUA. En 1912 se expidió la Radio Act que dividió el espectro de acuerdo con el uso militar, comercial y amateur, exigiendo para la radiodifusión la obtención de una licencia del Secretario de Comercio.

El incremento de usuarios de bandas de frecuencias ocasionó graves problemas de interferencia entre señales; consecuentemente, el Secretario de Comercio impuso restricciones a los licenciatarios y negó solicitudes de licencia.²⁸⁰ Tras diversas resoluciones judiciales, el Congreso emitió la *Ra-*

²⁷⁹Cerca del Titánic estaba el barco California que había apagado sus máquinas, lo cual privó de energía al sistema de radiocomunicación por lo que no recibió las señales solicitando ayuda. Otro barco solamente tenía una persona en el sistema de radiocomunicación en un horario determinado, por lo que en el horario en el cual se enviaron señales de emergencia desde el Titánic, no había quién las recibiera. Asimismo, la congestión en el tráfico de señales hizo que se recibieran mensajes conjuntos de eventos no relacionados con el Titánic, distorsionando la información.

²⁸⁰Cfr. Stuart Minor Benjamin *et al.*, *Telecommunications Law and policy*, 2a. ed., Durham, EUA, Carolina Academic Press, 2006, pp. 18-21.

Radio Act de 1927 determinando: 1. que el espectro radioeléctrico era un bien público, que no podía ser objeto de propiedad privada, 2. la creación de la Federal Radio Commission (antecesora de la actual Federal Communications Commission), 3. que la utilización del espectro radioeléctrico requeriría de una licencia otorgada gratuitamente por no más de tres años por la Federal Radio Commission, y 4. que esta comisión ordenaría cuántas estaciones de radiodifusión existirían, su cobertura y condiciones de operación.

Communications Act de 1934

En 1934 se publicó la Communications Act original la cual: 1. colocó en el mismo marco legal las disposiciones de telefonía, radiocomunicación y espectro, abrogando la Mann-Elkins Act de 1910 (servicio telefónico) y la Radio Act de 1927, y 2. creó a la FCC, desapareciendo a la Federal Radio Commission y eliminando el servicio de telefonía de la jurisdicción de la Interstate Commerce Commission. “[...] la estructura de la Ley [Communications Act de 1934] sigue los lineamientos engañosamente simples de la industria de telecomunicaciones tal como el Congreso la encontraba en 1934 [...]”.²⁸¹

La Communications Act de 1934 ha sido modificada de manera importante en diversas ocasiones. Ello ha generado que a algunas de esas reformas se les refiera como si fueran una ley específica e independiente (p.ej., Cable Televisión Consumer Protection and Competition Act de 1992, Telecommunications Act de 1996). Sin embargo, se trata de modificaciones legales a la misma Communications Act que está establecida en el Código de Estados Unidos (United States Code) en el capítulo 47 (47 U.S.C. §1 *et seq.*).

Federal Communications Commission

La FCC es una agencia administrativa independiente que le reporta directamente al Congreso de EUA. La FCC fue creada en 1934 teniendo por objeto regular las comunicaciones entre los estados de EUA y también las internacionales, incluyendo servicios de telefonía, satelitales, radio y televisión tanto abierta como restringida o de paga. La FCC está a cargo de cinco comisionados nombrados por el presidente de EUA y ratificados por el Congreso. Por disposición legal, nunca puede haber más de tres comisionados

²⁸¹ “[...] the structure of the Act follows the deceptively simple outlines of the telecommunications industry as Congress found it in 1934 [...]”, *ibidem*, p. 55 [traducción de la autora].

del mismo partido político en la FCC²⁸² y para ser nombrados deben de estar libres de conflictos de intereses financieros con el sector regulado.²⁸³ Asimismo, la Sunshine Act prohíbe que tres o más comisionados se reúnan para deliberar sobre algún asunto de la FCC, a menos que la reunión sea pública y convocada con siete días de anticipación.²⁸⁴

La FCC tiene, entre otras facultades, las siguientes: 1. otorgar y renovar licencias para el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, 2. autorizar (o condicionar) la transferencia o cesión de licencias para el uso de espectro,²⁸⁵ 3. clasificar a las estaciones de radio, establecer la naturaleza de los servicios prestados por cada tipo de licencia, asignar bandas de frecuencias y las potencias de cada estación, así como suspender las licencias otorgadas en ciertas circunstancias,²⁸⁶ 4. requerir información sobre la administración de los operadores, los desarrollos y mejoras tecnológicas, así como cualquier información necesaria para el desempeño de los deberes de la FCC,²⁸⁷ 5. exigir que los operadores y las personas que directa o indirectamente los controlan, presenten reportes anuales con información corporativa, financiera y operativa detallada,²⁸⁸ 6. certificar que la adquisición de líneas por un operador *common carrier* servirá al interés público presente o futuro,²⁸⁹ 7. determinar y cobrar las cuotas regulatorias para recuperar los costos de actividades regulatorias como de cumplimiento, de política y elaboración de regulación, servicios de información a usuarios y actividades internacionales,²⁹⁰ y 8. revocar licencias²⁹¹ e imponer sanciones.²⁹²

Para emitir regulación y establecer reglas, la FCC está obligada a llevar ciertos procedimientos conforme a la Administrative Procedure Act,²⁹³ a

²⁸²47 U.S.C. 154 (b)(5).

²⁸³47 U.S.C. 154 (b)(2).

²⁸⁴Cfr. EUA, Sunshine Act, 5 U.S.C. 522b.

²⁸⁵47 U.S.C. 310(d). Esta disposición la ha utilizado la FCC para evaluar fusiones y adquisiciones que pueden tener impacto en el mercado en competencia. El estándar referido en esta disposición es si la transferencia sirve "al interés público, es conveniente y necesario". Cfr. Stuart Minor Benjamin *et al.*, *op. cit.*, nota 280, pp. 1056-1059.

²⁸⁶47 U.S.C. 303.

²⁸⁷47 U.S.C. 218.

²⁸⁸47 U.S.C. 219. Esta disposición prevé que dichos reportes anuales sean muy detallados, debiendo incluir –por ejemplo–, costo y valor de las propiedades/equipos del operador, gastos operativos, ganancias por cada línea de negocios, número de empleados y sus compensaciones económicas, accionistas/socios, tipos de acciones, deudas y los intereses pagados, acuerdos/convenios relevantes.

²⁸⁹47 U.S.C. 214(a). Esta disposición también la ha utilizado la FCC para evaluar fusiones y adquisiciones que pueden tener impacto en el mercado en competencia.

²⁹⁰47 U.S.C. 159.

²⁹¹47 U.S.C. 312.

²⁹²47 U.S.C. 502.

²⁹³5 U.S.C. 551 *et seq.*

saber, el Aviso de Solicitud de Información (Notice of Inquiry) y el Aviso de Propuesta de Regulación (Notice of Proposed Rulemaking). El Aviso de Solicitud de Información presenta un tema o cuestión para comentarios de los interesados, sin que la FCC proponga reglas en particular. El Aviso de Propuesta de Regulación es un proyecto de reglas para atender un tema en concreto, junto con la discusión y argumentación sobre la justificación de las reglas propuestas. Cualquier interesado puede presentar sus opiniones en ambos casos. Una vez analizados los comentarios, la FCC expide un Informe y Orden (*Report and Order*) en el que responde a los comentarios recibidos y establece las reglas finales, así como su fundamentación y motivación.²⁹⁴ La regulación expedida por la FCC se compila en el título 47 del Code of Federal Regulations.

Casos relevantes (Hush-A-Phone y Carterphone)

La compañía Bell a lo largo de los años fue creando compañías hasta formar un gran corporativo integrado por diversas empresas como American Telephone and Telegraph Company, Inc., Western Electric Company, Inc., y Bell Telephone Laboratories, Inc. (el "Sistema Bell"). El gobierno de EUA inicia en 1949 un segundo procedimiento antimonopolios al considerar que el Sistema Bell había utilizado sus patentes de equipos de telecomunicaciones para monopolizar el sector de fabricación y de operación de telefonía. Para 1956 se finalizó este procedimiento a través del denominado Consent Decree de 1956 en el que el Sistema Bell (a través de Western Electric) produciría equipo sólo para proveer sus servicios de telecomunicaciones y se limitaría a proporcionar únicamente servicios de telecomunicaciones considerados de *common carriage*.²⁹⁵

Cabe destacar que el Sistema Bell, al proveer servicios de telefonía, incluía los equipos terminales mediante su venta o renta y prohibía a sus suscriptores conectar cualquier producto que no fuera del Sistema Bell. En este contexto se presenta ante la FCC el caso Hush-A-Phone (1955). Hush-A-Phone era un dispositivo de metal que se colocaba en el teléfono para aislar el ruido en lugares concurridos. El Sistema Bell argumentó que ese aparato podría reducir la calidad del servicio telefónico y la FCC resolvió que Hush-A-Phone podría "(...) ser perjudicial para el sistema telefónico

²⁹⁴Cfr. Stuart Minor Benjamin *et al.*, *op. cit.*, nota 280, pp. 60-62.

²⁹⁵Los servicios de comunicaciones de *common carriage* son los de telecomunicaciones básicas como telefonía, conmutación o transmisión de señales. En contraposición a dichos servicios, se encontraban los de procesamiento de datos.

co y dañar al servicio prestado a través de éste (...).²⁹⁶ La Corte de Distrito del Distrito de Columbia revocó la decisión de la FCC al no haber encontrado evidencia de que el dispositivo afectaría más allá de la conversación del usuario del mismo.²⁹⁷

Posteriormente, en el caso Carterphone (1968) que se refería a un dispositivo para la comunicación entre la red fija y el equipo móvil, la FCC confirmó el principio de que un suscriptor podría conectar cualquier equipo terminal a la red siempre que no afectara negativamente el sistema telefónico o la operación de la compañía telefónica.²⁹⁸ El Sistema Bell entonces creó una nueva tarifa para permitir a los suscriptores conectar equipos distintos de los del Sistema Bell, a través de aparatos que vendería a los interesados (*protective connecting arrangements*). Posteriormente, la FCC instaura un programa de registro técnico (1976) para que los fabricantes de equipo pudieran demostrar ante la FCC que sus equipos no dañaban la red y podían ser instalados.

Desinversión del Sistema Bell (AT&T)

El tercer procedimiento antimonopolios inició en 1974 al considerar el gobierno de EUA que el Sistema Bell estaba discriminando en la interconexión y realizando subsidios cruzados injustificados para sacar del mercado a sus competidores. Después de varios años del procedimiento, las partes propusieron finalizar el litigio a través de un decreto (*consent decree*) que establecía: 1. cambios estructurales que le quitarían al Sistema Bell la parte del servicio local mediante la desinversión de AT&T en otras compañías que prestaran ese servicio, y 2. restricciones para evitar que éstas discriminaran a competidores de AT&T, así como para que no hubiera subsidios cruzados como los que originaron la demanda inicial. Este decreto fue sometido a la consideración del juez de distrito del Distrito de Columbia, Harold Greene. Dicho juez al resolver, realizó algunos cambios concluyendo el procedimiento en 1982 con la resolución conocida como Modified Final Judgment (“MFJ”).

Dentro del MFJ se reconoció que el Sistema Bell pudo realizar sus prácticas anticompetitivas, en gran medida, por su control sobre las compañías operadoras locales (Local Operating Companies), toda vez que: 1. no otor-

²⁹⁶“(...) be deleterious to the telephone system and injure the service rendered by it”, citado por Stuart Minor Benjamin *et al.*, *op. cit.*, nota 280, p. 715 [traducción de la autora].

²⁹⁷Hush-A-Phone Corp. v. U.S., 238 F. 2d 266, 268 (D.C. Cir. 1956).

²⁹⁸Use of the Carterphone Device in Message Toll Telephone Service, 13 FCC 2d 420 (1968).

gaba la interconexión o bien, la daba en términos discriminatorios, y 2. obligaba a la compra de equipos fabricados por el Sistema Bell, aun cuando no fueran de mejor calidad, ni a menores precios. Así el MFJ estableció:

La industria de telecomunicaciones de EUA está dominada actualmente por una compañía: AT&T. Proporciona servicios telefónicos locales y de larga distancia; fabrica y comercializa equipos utilizados por los suscriptores telefónicos, así como aquellos empleados en la red de telecomunicaciones; y controla una de las instalaciones líderes a nivel mundial de investigación y desarrollo de comunicaciones. Conforme a pruebas fehacientes, esta estructura integrada ha permitido que por muchos años AT&T menoscabe los esfuerzos de los competidores que buscan ingresar al mercado de telecomunicaciones. La clave del poder del Sistema Bell para impedir competencia ha sido su control de suscriptores de telefonía local.²⁹⁹

A fin de eliminar los incentivos del Sistema Bell para actuar de manera contraria a la competencia, el MFJ ordenó: 1. la desinversión de las compañías operadoras locales (Regional Bell Operating Companies o "RBOC") del Sistema Bell,³⁰⁰ 2. la prohibición a las RBOC de prestar servicios de larga distancia, que serían prestados por AT&T después de la desinversión, 3. la prohibición de las RBOC de fabricar equipos de telecomunicaciones, 4. las RBOC proveerían acceso equitativo a todos los competidores,³⁰¹ 5. AT&T podría prestar servicios de larga distancia (*common carrier*) y de información (p.ej., procesamiento de datos), así como fabricar y comercializar equipo, y 6. la revisión futura de las restricciones para eliminarlas o modificarlas.

Las opiniones sobre los resultados de la desinversión de AT&T y las restricciones por el MFJ han sido muy encontradas. Algunos argumentan que se pudo obtener un límite al poder de dominancia de AT&T sin llegar

²⁹⁹"The American telecommunications industry is presently dominated by one company: AT&T. It provides local and long distance telephone service; it manufactures and markets the equipment used by the telephone subscribers as well as that used in the telecommunications network; and it controls one of the leading communications research and development facilities in the world. According to credible evidence, this integrated structure has enabled AT&T for many years to undermine the efforts of competitors seeking to enter the telecommunications market. The key to the Bell System's power to impede competition has been its control of local telephone subscribers", 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982), *aff'd*, 460 U.S. 1001 (1983) [traducción de la autora].

³⁰⁰Se crean entonces siete empresas controladoras de Compañías Operativas locales conocidas como *Regional Bell Operating Companies* que fueron: Ameritech, Bell Atlantic, Bellsouth, Nynex, Pacific Telesis, Southwestern Bell y US West.

³⁰¹En 1985 la FCC hace extensiva la obligación de proveer acceso equitativo a todas las empresas que presten servicios locales (*local exchange carriers*).

a la desinversión. Otros alegan que el surgimiento de competencia viable en el mercado de telecomunicaciones de EUA se debe a avances e innovaciones tecnológicas más que a la MFJ. Así también, se ha señalado que sin el MFJ la competencia jamás habría florecido. Cuando se expide la Telecommunications Act de 1996, se deroga el MFJ y se establecen nuevas restricciones.

*Telecommunications Act de 1996*³⁰²

La Telecommunications Act de 1996 estableció las bases para: 1. promover la competencia en telefonía local al eliminar las barreras impuestas por las entidades federativas y ordenando que los operadores de telefonía local (*local exchange carriers*) cooperaran con los posibles nuevos competidores, 2. incrementar la competencia en mercados donde ya existía competencia (p.ej., larga distancia), y 3. la reforma al sistema de servicio universal en EUA para adaptarse a un mercado en competencia.

Con la finalidad de fomentar la competencia en el servicio local, los entrantes a dicho mercado podrían: 1. construir sus propias redes (*facilities-based competitors*) para prestar servicios total o principalmente con su infraestructura, o bien 2. prestar servicios utilizando redes, infraestructura y servicios de otro competidor (*non-facilities based competitors*). Para ello, se establecieron disposiciones que obligan a los operadores de servicio local establecidos o incumbentes³⁰³ (*incumbent local exchange carriers*)³⁰⁴ a ofrecer sus servicios e infraestructura disponible a sus competidores, conforme a tarifas reguladas. Dichas disposiciones son las relativas a la reventa y a la desagregación de elementos de red (véase capítulo III, sección "Acceso a elementos desagregados", p. 68), así como a la obligación de los operadores del servicio local de transportar el tráfico de sus competidores para que el usuario de un operador pueda comunicarse con cualquier usuario de otro operador.

La Telecommunications Act le otorga a los competidores de servicio local (*competitive local exchange carriers*) el derecho de adquirir servicios de telecomunicaciones de un competidor a tarifas reguladas, para revenderlos

³⁰²Recuérdese que aun cuando el nombre comúnmente utilizado es Telecommunications Act de 1996, en realidad se trata de reformas a la Communications Act de 1934 que se encuentra en el capítulo 47 del United States Code.

³⁰³El término incumbente se utiliza para designar al operador histórico de algún servicio de telecomunicaciones que prestaba éste previa a la apertura a la competencia.

³⁰⁴Para efectos de la Telecommunications Act de 1996, se consideran *incumbent local exchange carriers* aquellos operadores que proporcionaban servicios de conmutación local a la fecha en que entró en vigor la Telecommunications Act.

directamente a sus usuarios bajo su nombre o marca. Por su parte, los operadores de servicio local están obligados a ofrecer sus servicios de telecomunicaciones a precios de mayoreo.

En cuanto a la desagregación de elementos de red, dicha ley otorga el derecho a los competidores de adquirir elementos de red de los operadores de servicio local establecidos o incumbentes por separado y a tarifas reguladas. El acceso a elementos desagregados de red³⁰⁵ debe ser en cualquier punto técnicamente posible, a tarifas, términos y condiciones que sean justos, razonables y no discriminatorios. Es importante señalar que las disposiciones sobre interconexión y desagregación han sido fuente de controversias importantes. Adicionalmente, la regulación ha estado sujeta a cambios desde 1996 debido a la convergencia, las nuevas tecnologías y las RSG.

El cambio del servicio universal en la Telecommunications Act de 1996 estribó en reformar el sistema de financiamiento del servicio universal estableciendo la obligación de todos los operadores de servicios de larga distancia (más tarde ampliado también a otros prestadores de servicio) de aportar recursos al fondo de servicio universal respectivo. Además, la definición del servicio universal se amplió para cambiar de aquella que lo consideraba únicamente como el acceso al servicio telefónico, a una definición que incluyera servicios más avanzados (p.ej., Internet).

Finalmente, la Telecommunications Act de 1996 distingue entre servicios de telecomunicaciones y servicios de información. Los servicios de telecomunicaciones están definidos como: "(...) la oferta de telecomunicaciones por una tarifa directamente al público o a una clase de usuarios tal que pueda ser efectivamente disponible al público, independientemente de los medios de comunicación utilizados (...)",³⁰⁶ considerándose como "telecomunicaciones" a "(...) la transmisión entre puntos determinados por el usuario, de información escogida por el usuario, sin cambio en la forma o contenido de la información enviada y recibida (...)".³⁰⁷ Los servicios de información, por su parte, están definidos como "(...) la oferta de

³⁰⁵Los elementos de red que pueden adquirirse de manera desagregada son: el bucle local, conmutadores locales y tándem, instalaciones de transmisión entre oficinas, dispositivos de interfaces de red, instalaciones de bases de datos de señalización y relacionadas con las llamadas, funciones de sistemas de soporte a operaciones, así como servicios de operadora y directorio. Cfr. FCC, *Implementation of the Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996*, First Report and Order, 11 FCC Rcd. 15499 (1996), párrafo 27.

³⁰⁶"(...) the offering of telecommunications for a fee directly to the public, or to such classes of users as to be effectively available to the public, regardless of facilities used (...)", 47 U.S.C. 153 (46) [traducción de la autora].

³⁰⁷"(...) the transmission, between or among points specified by the user, of information of the user's choosing, without change in the form or content of the information sent and received (...)", 47 U.S.C. 153 (43) [traducción de la autora].

capacidad para generar, adquirir, almacenar, transformar, procesar, recuperar, utilizar o hacer disponible información por medio de telecomunicaciones (...)"³⁰⁸.

Los servicios de telecomunicaciones siempre han sido objeto de regulación, en tanto que los servicios de información han permanecido sin regulación con la finalidad de que aquéllos (p.ej., el Internet) puedan desarrollarse. Sin embargo, en los últimos años tanto la FCC y las comisiones estatales como el Congreso de EUA, han estado revisando diversos temas vinculados con los servicios de información tales como el aspecto de la neutralidad de la red. La FCC ha estado evaluando y tomando ciertas decisiones respecto a si, en algunas instancias, los proveedores de servicios como los de VoIP deben cumplir con ciertas condiciones de operación como proveer acceso a servicios de emergencia y de directorio, así como si deben contribuir para el servicio universal. En los próximos años ciertamente continuará la discusión sobre si los servicios de información deben regularse y hasta qué punto.

Otras leyes y autoridades

Además de la Communications Act, el sector de comunicaciones en EUA está sujeto a las disposiciones de la Sherman Antitrust Act (ley antimonopolios) y la Copyright Act (ley sobre derechos de autor). El Departamento de Justicia tiene facultades en materia de antimonopolios e interviene en la revisión de adquisiciones y fusiones en la industria de comunicaciones. La National Telecommunications and Information Administration (NTIA) conjuntamente con la FCC deciden las frecuencias reservadas para uso gubernamental, siendo la NTIA la que administra las asignaciones de espectro para el gobierno. Asimismo, la NTIA determina la política presidencial en aspectos de telecomunicaciones.

UNIÓN EUROPEA

Del monopolio a la liberalización

En los países que hoy forman la UE las compañías telefónicas eran monopolios de Estado. En 1987 la entonces Comunidad Económica Euro-

³⁰⁸(...) the offering of a capability for generating, acquiring, storing, transforming, processing, retrieving, utilizing or making available information via telecommunications (...)", EUA, 47 U.S.C. 153 (20) [traducción de la autora].

pea (hoy la UE) publicó el Libro Verde³⁰⁹ sobre el desarrollo del mercado común para servicios de telecomunicaciones y equipo,³¹⁰ para recibir comentarios de la sociedad. Este Libro Verde establecía lineamientos para el desarrollo de las telecomunicaciones y sugería la liberalización de este mercado, es decir, que se permitiera la introducción de la competencia. Existió fuerte oposición de muchos estados miembro que habían vivido con un monopolio estatal como prestador de servicios de telecomunicaciones.

El entonces Consejo de las Comunidades Económicas Europeas (hoy Consejo de la UE)³¹¹ estableció los objetivos de la política de telecomunicaciones –entre otros– los siguientes:³¹² 1. la total interconectabilidad de todas las redes públicas, 2. ofrecer a los usuarios europeos una mayor variedad de servicios de telecomunicaciones, mejores y más baratos, y 3. desarrollar un mercado común en el que se pudiera competir en términos de igualdad. Por su parte, la Comisión Europea emitió sendas directivas relativas a la competencia en mercados de equipos terminales en 1988 (la “Directiva de Equipos-1988”)³¹³ y de servicios de telecomunicaciones en

³⁰⁹ Los Libros Verdes son documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. Los Libros Verdes invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos”, UE, http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_es.htm (fecha de consulta: 25 de agosto de 2007).

³¹⁰ Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común para servicios de telecomunicaciones y equipo COM(87)290final (20 junio 1987).

³¹¹ Las instituciones de la UE conforme al artículo 7 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea son: el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. El Parlamento Europeo reúne a los representantes de los ciudadanos de la UE que son elegidos por sufragio universal. El Consejo de la UE también conocido como el Consejo de Ministros, es titular del Poder Ejecutivo de la UE mismo que generalmente lo delega en la Comisión Europea. Asimismo, el Consejo y el Parlamento tienen funciones legislativas y presupuestarias que realizan a través de procedimientos de codecisión. Por su parte, la Comisión Europea representa y defiende el interés general de la UE, teniendo derecho de proponer iniciativas de ley y de solicitar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que imponga sanciones financieras a los estados miembros. El Tribunal de Justicia debe comprobar que los actos de los gobiernos e instituciones sean compatibles con los tratados comunitarios, así como interpretar la validez de las disposiciones de derecho comunitario. Finalmente, el Tribunal de Cuentas verifica la legalidad y correcta gestión de los ingresos-egresos de la UE. Cfr. UE, http://europa.eu/scadplus/glossary/index_es.htm (fecha de consulta: 25 de agosto de 2007).

³¹² UE, Resolución 88/C 257/01 sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones de 1988 a 1992, 30 de junio de 1988, Consejo de la UE, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* número C 257 de 4 de octubre de 1988.

³¹³ UE, Directiva de la Comisión 88/301 de 16 de mayo de 1988 relativa a la competencia en los mercados de terminales de telecomunicaciones. Existen diversas directivas que regulan lo relativo a equipos terminales en cuanto a su mercadeo y a su normalización para el reconocimiento de conformidad. La normalización tiene como objetivo que los equipos cumplan con los estándares técnicos necesarios para su debida operación y para que no afecten a las redes con las cuales se conectan.

1990 (la “Directiva de Liberalización Inicial”),³¹⁴ mismas que se han ido modificando hacia una armonización³¹⁵ de la normatividad aplicable y hacia una total apertura a la competencia.

Las directivas son actos de carácter legislativo tipo *leyes marco* que obligan a los estados miembros a una *transposición* al ordenamiento jurídico, es decir, cada Estado miembro debe modificar su marco jurídico interno para cumplir con las finalidades de la directiva para lo cual goza de libertad para establecer la forma y medios que hagan vigente las disposiciones de la directiva de que se trate.³¹⁶

La Directiva de Liberalización Inicial eliminó los derechos exclusivos o especiales para el suministro de servicios de telecomunicaciones, excepto aquellos de telefonía vocal, télex, radiotelefonía móvil, radiomensajería y las comunicaciones vía satélite. Cuando la Comisión Europea emitió la Directiva de Equipos-1988 y la Directiva de Liberalización Inicial se presentaron casos en el Tribunal de Justicia europeo en la que los países demandantes solicitaron la anulación de estas Directivas.³¹⁷ El Tribunal de Justicia resolvió confirmando la facultad de la Comisión Europea para intervenir en el sector de telecomunicaciones y para emitir disposiciones legislativas para aplicar el Tratado de la UE a monopolios públicos.

Conforme transcurría la década de 1990, la liberalización de los mercados de servicios de telecomunicaciones continuó y la Directiva de Liberalización Inicial fue modificada para que: 1. los servicios de comunicación vía satélite pudieran prestarse en competencia,³¹⁸ 2. los operadores de televisión por cable estuvieran en posibilidades de proveer servicios de telecomunicaciones ya liberalizados,³¹⁹ 3. existiera competencia en las comunicaciones móviles,³²⁰ y 4. se permitiera la plena competencia en los

³¹⁴UE, Directiva de la Comisión 90/388/CEE de 28 de junio de 1990 relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones [1990] OJ L192/10.

³¹⁵Armonización o “aproximación de las legislaciones” (*approximation of laws*) es un proceso que tiene como finalidad uniformar las reglas que afecten el establecimiento y/o funcionamiento de los mercados internos en sectores de la economía específicos.

³¹⁶Cfr. UE, http://europa.eu/scadplus/glossary/community_legal_instruments_es.htm (fecha de consulta: 25 de agosto de 2007).

³¹⁷Las resoluciones del Tribunal de Justicia fueron de los casos C-202/88 *France v. Comisión* [1991] ECR I-1223 y C271/90 *Spain v. Comisión* [1992] ECR I-5833, Tribunal de Justicia. Cfr. Paul Nihoul y Meter Rodford, *EU Electronic Communications Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2004, pp. 36-37.

³¹⁸UE, Directiva 94/46/CE de la Comisión de 13 de octubre de 1994 para que los servicios de comunicación vía satélite puedan prestarse en competencia.

³¹⁹UE, Directiva 95/51/CE de la Comisión de 18 de octubre de 1995 que permite a los operadores de televisión por cable prestar servicios de telecomunicaciones ya liberalizados.

³²⁰UE, Directiva 96/2/CE de la Comisión de 16 de enero de 1996 en relación con las comunicaciones móviles y personales. Esta directiva abrió el mercado de comunicaciones móviles a la competencia.

mercados de telecomunicaciones.³²¹ Es así que la Directiva de Liberalización Inicial, según fue modificada por las demás directivas, obligó a los estados miembro a abrir todos los mercados de servicios de telecomunicaciones a la competencia y a suprimir los privilegios (derechos especiales y exclusivos) que anteriormente tenían los operadores nacionales.

Si bien los diferentes mercados de servicios de telecomunicaciones se abrieron a la competencia, surgió la necesidad de armonizar o establecer reglas comunes para el otorgamiento de la autorización o licencia (concesión) para prestar dichos servicios. Por lo que se emitió la directiva en materia de autorizaciones generales y licencias individuales³²² que previó: 1. los lineamientos para obtener la autorización necesaria para prestar servicios de telecomunicaciones, y 2. el nivel de obligaciones que podían imponerse a los operadores. Esto fue con la finalidad de que todos los operadores estuvieran sujetos a condiciones similares, para poder competir en igualdad de circunstancias en los países de la UE.

En cuanto a la infraestructura, la red y sus condiciones técnicas de operación, se emitieron varias directivas³²³ para establecer: 1. condiciones equitativas y no discriminatorias de interconexión e interoperabilidad aplicables dentro de los estados miembro, 2. las medidas para asegurar que la interconexión se realizara de manera sencilla entre los estados miembro, 3. las obligaciones de los operadores de permitir el acceso a redes (oferta de red abierta) y aplicar principios de la oferta de red abierta, y 4. aquellas medidas necesarias para garantizar el servicio universal.

Así también, los operadores que tuvieran un peso significativo en el mercado, entendiendo por éste, una participación de más de 25 por ciento en un determinado mercado de telecomunicaciones en la zona geográfica

³²¹UE, Directiva 96/19/CE de la Comisión en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones, 13 de marzo de 1996 [[1996] OJ L74/13].

³²²UE, Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 97/13, relativa al marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones.

³²³UE 1. Directiva del Consejo 90/387 de 28 de junio de 1990 relativa al establecimiento de un mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones, 2. Directiva del Consejo 92/44 de 5 de junio de 1992 relativa a la aplicación de la oferta de red abierta a las líneas arrendadas, 3. Directiva 95/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 1995 relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal, 4. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 97/33 de 30 de junio de 1997 relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de oferta de red abierta, 5. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 97/51 de 6 de octubre de 1997 que modifica las Directivas 90/387 y 92/44 para su adaptación a un entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones; y 6. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 98/10/CE de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo.

de un Estado miembro, quedaron obligados a interconectarse. Las autoridades nacionales podían decidir que un operador con una participación de mercado inferior al 25 por ciento del mercado pertinente tenía un peso significativo en el mercado, o bien, que un operador con una cuota de mercado superior al 25 por ciento del mercado pertinente carecía de peso significativo en el mercado. En ambos casos, dicha decisión debía tener en cuenta la capacidad del operador para influir en las condiciones de mercado, su volumen de negocios en relación con el tamaño del mercado, su control sobre los medios de acceso a los usuarios finales, su acceso a los recursos financieros y su experiencia en suministrar productos y servicios en el mercado.

Finalmente, se estableció por directiva³²⁴ el servicio universal con la finalidad de que toda la población pudiera contar con los servicios básicos de telecomunicaciones a un precio asequible, así como para que se tomara en cuenta las necesidades de personas con discapacidad y otros grupos minoritarios. El requisito esencial para el servicio universal era que las condiciones fueran razonables y no discriminatorias.

Las comunicaciones electrónicas

La UE está en constante revisión del marco regulatorio aplicable a las comunicaciones y a la competencia. En 2002, considerando la evolución tecnológica –generadora de la convergencia de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de información–, y que en el mercado de las telecomunicaciones existía ya una competencia efectiva, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE emitieron el marco regulador de las comunicaciones electrónicas. Éste está formado por la Directiva Marco³²⁵ y las directivas específicas, a saber, la Directiva Autorización,³²⁶ la Directiva Acceso,³²⁷ la Directiva de Servicio Universal³²⁸ y la Directiva Datos

³²⁴UE, Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 98/10 de 26 de febrero de 1998 sobre la aplicación de la oferta de red abierta a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo.

³²⁵UE, Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco).

³²⁶UE, Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

³²⁷UE, Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.

³²⁸UE, Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

Personales.³²⁹ A dicho marco regulador de las comunicaciones electrónicas es conveniente agregar la Decisión³³⁰ Espectro Radioeléctrico³³¹ y la Directiva sobre Competencia en Mercados de Comunicaciones Electrónicas.³³²

Directiva Marco

El marco jurídico de la UE había separado las disposiciones aplicables a ciertos servicios de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, televisión de paga, comunicación vía satélite) de aquellas de radiodifusión (radio y televisión abierta). La radiodifusión se consideraba un sector que debiera estar fuera de un mercado en competencia para evitar que los radiodifusores se enfocaran en programación lucrativa en vez de cumplir con su función social. Esto al reconocer que la radiodifusión ejercía una fuerte influencia en la opinión pública y se requería de pluralismo informativo.

La posición adoptada por la UE a través de la Directiva Marco fue la de separar los medios de transmisión de lo que es propiamente contenidos. Cabe recordar que la radiodifusión y algunos servicios de telecomunicaciones ocupan el espectro radioeléctrico como medio de transmisión, por lo que a partir de la Directiva Marco en la UE están sujetos a la misma regulación como redes de comunicaciones electrónicas.

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: a) red de comunicaciones electrónicas: los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para

³²⁹La Directiva Marco menciona a la Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones electrónicas. Sin embargo, esta Directiva de 1997 fue derogada expresamente por la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, y esta Directiva 2002/58/CE fue modificada a su vez por la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones.

³³⁰[...] la decisión define un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos, que, cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos [...]", UE, http://europa.eu/scadplus/glossary/community_legal_instruments_es.htm (fecha de consulta: 25 de agosto de 2007).

³³¹UE, Decisión N° 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002D sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.

³³²UE, Directiva 2002/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2002 relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada (...)³³³

Con relación a contenidos, la regulación sigue sujeta a otras directivas y normas nacionales de los estados miembro y las comunitarias de la UE “(...) con el fin de promover la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación (...)” y sin que la separación transmisión–contenidos pierda de vista la relación entre ambos para “(...) garantizar el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural y la protección de los consumidores”.³³⁴ Esto es, las redes de comunicaciones electrónicas deben observar las mismas reglas y los estados miembro podrán cumplir con los objetivos de política pública y cultural dentro de la regulación de contenidos. Es importante destacar que la Directiva Marco excluye de su ámbito de aplicación los equipos radioeléctricos y los equipos terminales de telecomunicaciones, excepto aquellos de televisión digital.

En cuanto a las autoridades nacionales de reglamentación (órganos reguladores de telecomunicaciones), éstas deben: 1. fomentar la competencia en las comunicaciones electrónicas, 2. velar porque los usuarios tengan el máximo de posibilidades de elección, precio y calidad, 3. vigilar que no existan restricciones a la competencia, 4. promover la inversión en infraestructura y la innovación, 5. propiciar un uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la numeración,³³⁵ 6. buscar que los ciudadanos europeos dispongan de acceso al servicio universal,³³⁶ y 7. garantizar la protección de datos personales.

Las autoridades nacionales de reglamentación deben ser independientes de los proveedores de redes, equipos o servicios de comunicaciones electrónicas. Su actuación debe ser imparcial y transparente, realizando además consultas públicas cuando pretendan adoptar medidas que afecten significativamente al mercado de las comunicaciones electrónicas. Dentro de las facultades de estas autoridades nacionales se encuentran la de rea-

³³³Artículo 2 (a) de la Directiva Marco.

³³⁴Considerando (5) de la Directiva Marco.

³³⁵Artículo 8 de la Directiva Marco.

³³⁶El servicio universal implica que los estados miembro deben procurar que ciertos servicios estén a disposición de todos los usuarios finales en su territorio, independientemente de su situación geográfica, con una determinada calidad, a precio asequible, tomando en cuenta las circunstancias nacionales específicas y sin distorsión de la competencia. Artículo 4, numeral 2, y artículo 3, numeral 1, de la Directiva Servicio Universal.

lizar una eficiente administración de: 1. las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para lo cual la asignación de bandas de frecuencias debe tener “[...] en cuenta los intereses democráticos, sociales y lingüísticos y culturales [...]”, pudiendo emplear procedimientos de selección competitiva o comparativa,³³⁷ y 2. la numeración para las comunicaciones electrónicas. Asimismo, las autoridades mencionadas deben resolver controversias entre operadores de redes o servicios. En todo caso, las autoridades nacionales de reglamentación deben actuar bajo principios de imparcialidad, transparencia, no discriminación y neutralidad tecnológica.

Con relación a los operadores con peso significativo en el mercado y al reconocer que ya existe una competencia efectiva en el sector, la Directiva Marco deroga la disposición de la regulación anterior a 2002 respecto a que un agente con 25 por ciento de participación en el mercado era considerado dominante, para ahora adoptar el concepto de posición dominante de la jurisprudencia europea. Así, una empresa tendrá peso significativo en el mercado cuando individual o conjuntamente con otras tenga una posición económica que le permita actuar independientemente de las fuerzas de mercado (competidores, clientes, consumidores).³³⁸ Finalmente, la Directiva Marco reconoce que una empresa puede tener un poder sustancial en un mercado cuando es reforzado con otro mercado con el cual esté estrechamente relacionado,³³⁹ permitiendo de esta manera evaluar la posición de dominancia integralmente.

Directiva Autorización

El mercado de comunicaciones electrónicas abierto totalmente a la competencia puede afectarse si no existe un procedimiento simple para autorizar la instalación y operación de redes o para prestar servicios de comunicaciones electrónicas. La Directiva Autorización tiene como objetivo la armonización y simplificación del procedimiento de autorización para el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Si bien la armonización pretende que existan condiciones y procedimientos similares a lo largo de la UE, el “[...] legislador europeo aún no decide que las autorizaciones otorgadas por un Estado Miembro sean reconocidas en otros países europeos [...]”.³⁴⁰

³³⁷Considerandos 19 y 21 de la Directiva Marco.

³³⁸Artículo 14, numeral 2, de la Directiva Marco.

³³⁹Artículo 14, numeral 3, de la Directiva Marco.

³⁴⁰“The European legislator has not decided that authorisations granted in one Member State are to be recognised in the other European countries”, Paul Nihoul y Meter Rodford, *op. cit.*, nota 317, p. 53 [traducción de la autora].

La Directiva Autorización aplica para autorizaciones para redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como para recursos limitados como las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico (radiofrecuencias) y los números. Para el caso de redes y servicios, un Estado miembro puede solicitar que se presente una notificación (no solicitud de autorización, sino simple notificación) con información mínima para un registro de suministradores de redes y servicios.³⁴¹ Para otorgar el derecho de usar bandas de frecuencias y números, se deberán realizar procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios; en tanto que, conforme a la jurisprudencia europea, cualquier restricción nacional debe estar justificada objetivamente, ser proporcional y no ser excesiva.³⁴²

La autorización general solamente puede tener las condiciones previstas en la Directiva Autorización y deben estar justificadas objetivamente, no ser discriminatorias, ser proporcionales y transparentes. Dentro de las condiciones posibles se encuentran:

- para las autorizaciones generales: contraprestaciones (tasas o cánones que se analizan más adelante), normas relativas a la interoperabilidad e interconexión, disposiciones en materia de medio ambiente, ordenamiento urbano y territorial, protección de datos personales, protección al consumidor, servicios de urgencia en casos de catástrofes y seguridad de las redes contra acceso no autorizado;
- para derechos de uso de bandas de frecuencias: designación del servicio, tipo de red o tecnología, uso efectivo y eficiente, cobertura y condiciones para evitar interferencias perjudiciales; y
- para derechos de uso de números: designación del servicio, uso efectivo y eficiente, así como la obligación de proporcionar información sobre los abonados (p.ej., quien tiene un contrato con la empresa y recibe un número telefónico) como directorio o guía pública.³⁴³

La Directiva Autorización permite el cobro de una contraprestación (referidas como tasas o cánones) por el proceso administrativo, por el uso de bandas de frecuencias y por la obtención de números. Las contraprestaciones deben ser transparentes, objetivas, proporcionales con el fin previsto y en ningún caso deben obstaculizar o distorsionar la competencia.³⁴⁴

³⁴¹Artículo 3 de la Directiva Autorización.

³⁴²Considerando 12 y Artículo 5 de la Directiva Autorización.

³⁴³Artículo 6 y Anexo de la Directiva Autorización.

³⁴⁴Considerandos 31 y 32, y artículos 12 y 13 de la Directiva Autorización.

En cuanto a información, la Directiva Autorización destaca dos aspectos: 1. aquella que puede solicitar la autoridad, y 2. aquella que ésta debe proporcionar para ser transparente.³⁴⁵ La solicitud de información por parte de la autoridad debe señalar los fines para los que se va a utilizar, debe ser adecuada y estar justificada objetivamente para –entre otros–, evaluar los requerimientos de los derechos de uso, la publicación de una síntesis comparativa de calidad y precio, así como para fines estadísticos. En cumplimiento al principio de transparencia, los estados miembro deben publicar y mantener actualizada adecuadamente la información sobre autorizaciones generales y derechos de uso de frecuencias y números. La información debe ser de fácil acceso, haciendo su mejor esfuerzo la autoridad para hacer una sinopsis que permita la utilización de la información.

Directiva Acceso

La existencia y la viabilidad de un mercado de comunicaciones electrónicas en competencia precisa forzosamente del acceso³⁴⁶ y la interconexión de las redes de los diferentes operadores.

- a) Acceso: la puesta a disposición de otra empresa, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Este término abarca, entre otros aspectos, los siguientes: el acceso a elementos de redes y recursos asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios fijos y no fijos (en particular, esto incluye el acceso al bucle local y a recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local); el acceso a infraestructuras físicas, como edificios, conductos y mástiles; el acceso a sistemas informáticos pertinentes, incluidos los sistemas de apoyo operativos; el acceso a la conversión del número de llamada o a sistemas con una funcionalidad equivalente; el acceso a redes fijas y móviles, en particular con fines de itinerancia; el acceso a sistemas de acceso condicional para servicios de televisión digital; el acceso a servicios de redes virtuales (...)

La Directiva Acceso tiene como objetivos mantener la competencia, garantizar la interoperabilidad de servicios y que ello redunde en beneficios para los usuarios. Las empresas deben negociar de buena fe entre sí los acuerdos técnicos y comerciales para el acceso y la interconexión.³⁴⁷ De

³⁴⁵Artículo 11 y 15 de la Directiva Autorización.

³⁴⁶Artículo 2, inciso a), de la Directiva Acceso.

³⁴⁷Artículo 3 de la Directiva Acceso.

cualquier manera, para garantizar el acceso, la interconexión e interoperabilidad las autoridades nacionales de reglamentación deben estar facultadas para intervenir por iniciativa propia o si las empresas no llegan a algún acuerdo.³⁴⁸

Las autoridades nacionales de reglamentación pueden, en relación con acceso e interconexión, establecer: 1. obligaciones de no discriminación (incluyendo la publicación de la oferta desglosada para que no se incluyan recursos innecesarios para el servicio requerido), 2. el requisito de mantener cuentas separadas, 3. el acceso a elementos específicos de la red y recursos asociados (p.ej., acceso desagregado al bucle local), y 4. medidas para facilitar la ubicación, el uso de sistemas operativos o informáticos, de control de precios (éste debe permitir recuperar la inversión y una tasa de rendimiento) y de sistemas de contabilidad de costos.

“(...) La transparencia de los términos y condiciones de acceso e interconexión, incluida la tarificación, permite acelerar las negociaciones, evitar litigios y generar confianza en los agentes del mercado en cuanto a la prestación no discriminatoria de los servicios”.³⁴⁹ Los estados miembro velarán porque las obligaciones impuestas a las empresas sean publicadas y puestas a disposición del público, incluyendo los mercados de productos/servicios y el área geográfica.³⁵⁰ La Comisión Europea debe publicar la información sobre los costos que contribuyen a determinar las tarifas a los usuarios.³⁵¹

Directiva de Servicio Universal

La Directiva de Servicio Universal esencialmente: 1. prevé la obligación de los estados miembro de procurar que ciertos servicios de comunicaciones electrónicas estén disponibles a todos los usuarios finales en su territorio, independientemente de su situación geográfica, y 2. señala diversos derechos de los usuarios.³⁵² Debido a la constante evolución social, económica y tecnológica, la Comisión Europea revisa periódicamente los alcances de las obligaciones de servicio universal para determinar si precisan modificación o redefinición.³⁵³ Con base en ello, en 2005 la Comisión Europea emitió una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones para examinar y

³⁴⁸Artículo 5 de la Directiva Acceso.

³⁴⁹Considerando 16 de la Directiva Acceso.

³⁵⁰Artículo 15 de la Directiva Acceso.

³⁵¹Considerando 23 y artículo 15, numeral 2, de la Directiva Acceso.

³⁵²Artículo 4, numeral 2, y artículo 3, numeral 1, de la Directiva de Servicio Universal.

³⁵³Artículo 15 y anexo V, de la Directiva de Servicio Universal.

resolver si el alcance del servicio universal debiera ser modificado o redefinido. Esa comunicación fijó como segundo objetivo abrir un debate político más amplio acerca de la prestación de servicios universales, invitando a los interesados a presentar sus comentarios.³⁵⁴

En el servicio universal los precios deben ser asequibles,³⁵⁵ con determinada calidad,³⁵⁶ pudiendo ser financiados con mecanismos de compensación (con cargo a fondos públicos o el costo distribuido entre los proveedores de servicios y redes),³⁵⁷ siempre que no distorsionen a la competencia.³⁵⁸

Los servicios universales conforme a la Directiva de Servicio Universal consistirán en: 1. proporcionar una conexión desde una ubicación fija a la red telefónica pública, así como el acceso a los servicios telefónicos disponibles al público (p.ej., llamadas locales, de larga distancia, fax, transmisiones de datos para acceder a Internet),³⁵⁹ 2. servicios de información sobre los números de abonados y guías o directorios de éstos (p.ej., directorio telefónico), así como asistencia de una operadora,³⁶⁰ 3. número único europeo gratuito de llamada de urgencia,³⁶¹ y 4. teléfonos públicos de pago suficientes respecto a cobertura geográfica, número de aparatos y accesibilidad para usuarios con discapacidad.³⁶²

Los derechos de los usuarios incluyen –entre otros–: 1. celebrar contratos con los proveedores de servicios,³⁶³ 2. conservar su número independientemente de si se cambian a otro proveedor (portabilidad de números),³⁶⁴ 3. seleccionar a su operador de larga distancia por los sistemas de marcación de un código (selección por marcación) o de preselección del operador (prescripción),³⁶⁵ 4. acceder a procedimientos extrajudiciales transparentes, sencillos y poco onerosos para resolver controversias sobre derechos de los usuarios y servicio universal,³⁶⁶ y 5. tener disponible información transparente y actualizada sobre precios, condiciones

³⁵⁴UE, Comunicación COM (2005) 203 final de 24 de mayo de 2005 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la revisión del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE.

³⁵⁵Artículo 9 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁵⁶Artículo 11 y anexo III de la Directiva de Servicio Universal.

³⁵⁷Artículo 13 y anexo IV de la Directiva de Servicio Universal.

³⁵⁸Artículo 1 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁵⁹Artículo 4 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶⁰Artículos 5 y 25 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶¹Artículo 26 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶²Artículo 6 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶³Artículo 20 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶⁴Artículo 30 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶⁵Artículo 19 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶⁶Artículo 34 de la Directiva de Servicio Universal.

generales de acceso y utilización de servicios telefónicos.³⁶⁷ Respecto a usuarios con discapacidad, los estados miembro deben adoptar medidas para garantizar que éstos tengan acceso a los servicios telefónicos, de urgencia, información y directorio, equivalentes a los servicios que reciben otros usuarios.³⁶⁸

Debe existir transparencia y publicidad de los costos del servicio universal,³⁶⁹ así como de la información sobre la calidad de servicios (comparable, pertinente y actualizada).³⁷⁰ Los estados miembro pueden imponer obligaciones de transmisión de canales y servicios de programas de radio y televisión a operadores de redes de comunicaciones electrónicas que distribuyan programas al público, si un número significativo de usuarios los utiliza como medio principal para recibirlos.³⁷¹

Directivas de Datos Personales, sobre Competencia y la Decisión Espectro

La Directiva de Datos Personales aborda temas como la confidencialidad de las comunicaciones, la retención de datos para investigaciones de seguridad pública (la cual debe ser necesaria, proporcional y apropiada para una sociedad democrática), el envío de mensajes electrónicos no solicitados (*spam*) salvo cuando exista previo consentimiento (sistema *opt-in*), la instalación/uso de *cookies* y los datos personales incluidos en los directorios o guías públicas de usuarios de comunicaciones electrónicas. En 2006 la Directiva Datos Personales fue modificada para comprender la conservación y tratamiento de datos relacionados con la prestación de servicios y uso de redes de comunicaciones electrónicas, a fin de armonizar las disposiciones y garantizar la disponibilidad de dichos datos para investigaciones y enjuiciamiento de infracciones.

La Decisión Espectro Radioeléctrico provee el marco político y jurídico para la coordinación de políticas públicas y armonización para la disponibilidad y uso eficiente del espectro radioeléctrico. Los estados miembro pondrán a disposición del público la información relativa a la atribución, disponibilidad y uso del espectro, así como de los derechos, condiciones, procedimientos y contraprestaciones pagadas en relación con el uso del espectro radioeléctrico.³⁷²

³⁶⁷ Artículo 21 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶⁸ Artículo 7 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁶⁹ Artículo 14 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁷⁰ Artículo 22 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁷¹ Artículo 31 de la Directiva de Servicio Universal.

³⁷² Artículos 1 y 5 de la Decisión Espectro Radioeléctrico.

En 2005, la Comisión Europea envió una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo en relación con la prospectiva de la política del espectro.³⁷³ En esa Comunicación destaca que la distribución del espectro debe ser más flexible a través de: 1. mercados de espectro, considerando que la industria está en mejor posición que los reguladores para identificar el valor más alto en la utilización del espectro, y 2. uso libre del espectro, es decir, sin necesidad de licencia (concesión), sino únicamente bajo la condición de que el equipo cumpla con ciertas características técnicas. La comunicación también menciona que la conversión de televisión analógica a televisión digital terrestre (prevista en el 2012) liberará espectro.

Revisión del marco de las comunicaciones electrónicas

En 2006 la Comisión Europea realizó un estudio sobre el funcionamiento de las directivas del marco regulador de las comunicaciones electrónicas y una consulta pública.

Las comunicaciones electrónicas siguen representando un éxito para la UE. Desde la liberalización de los mercados en 1998, los usuarios y los consumidores disfrutaron de mayores posibilidades de elección, de precios más reducidos y de productos y servicios innovadores (...) Las respuestas a la invitación de la Comisión a contribuir al debate fueron en general positivas respecto al impacto del marco regulador, si bien algunos consideraban que era demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas (...).³⁷⁴

El informe resultante sugiere la modificación:

- en materia de gestión del espectro radioeléctrico para la coexistencia de diferentes modelos de licencias y para flexibilizar la utilización de autorizaciones para que se pueda prestar cualquier tipo de servicio, con cualquier tecnología. Dicha Comunicación sugiere que coexistan el uso del espectro libre (el que no exige licencia), el enfoque administrativo tradicional (p.ej., licenciamiento para el uso exclusivo de cierta banda de frecuencias) y el nuevo enfoque basado en el mercado (p.ej., intercambio de frecuencias en ciertos bloques);

³⁷³UE, Comunicación COM (2005) 411 final de 6 de septiembre de 2005 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativo al futuro de la política de espectro para la Unión Europea: Segundo Reporte Anual.

³⁷⁴UE, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la revisión del marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas {SEC(2006) 816}-{SEC(2006) 817}, COM(2006) 334 final, 29 de junio de 2006.

- para simplificar el procedimiento de revisión de los mercados que pueden ser objeto de regulación *ex-ante*.

Así también, la Comisión Europea propuso cambios a fin de: a) consolidar el mercado interior europeo de las comunicaciones electrónicas y los equipos radioeléctricos, b) reforzar los intereses de usuarios y consumidores, c) mejorar la seguridad, d) eliminar disposiciones obsoletas, y e) abordar el tema de la suspensión de decisiones regulatorias por parte de los órganos jurisdiccionales.³⁷⁵

³⁷⁵Cfr. *Idem*.

Las telecomunicaciones en México

Desde el inicio de la telegrafía hasta los servicios de banda ancha en el siglo XXI, las telecomunicaciones en México han sido parte de su historia. Ni la Revolución Mexicana, ni los desastres naturales han interrumpido significativamente los servicios de telecomunicaciones. Los orígenes de la telefonía en México muestran una diversidad de empresas prestando ese servicio público en distintas localidades del país, para posteriormente irse consolidando en una sola empresa que llegará a ser pública paraestatal: Telmex. El marco jurídico de las telecomunicaciones desde la Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926 a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 ha reflejado los cambios del Estado mexicano: de un Estado interventor a un Estado promotor y regulador.

ANTES DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN DE 1940

Breves telegráficas

La primera concesión de comunicaciones a distancia fue otorgada a Juan de la Granja en 1849.³⁷⁶ Se le otorgó el privilegio exclusivo por 10 años para “plantear en la República telégrafos eléctricos”.³⁷⁷ El primer servicio telegráfico fue entre la ciudad de México y Nopalucan, Puebla en 1851.³⁷⁸ Desde ese momento, la historia de las telecomunicaciones en México ha estado íntimamente vinculada con el desarrollo no sólo económico, sino también político nacional. En las guerras intestinas en el México del siglo XIX, la

³⁷⁶Escritor y cronista de los eventos nacionales, opositor sistemático de los tratados de paz Guadalupe-Hidalgo, diputado por Jalisco y luego por Veracruz, librero, editor y hombre inquieto, contestatario e inconforme con las condiciones del país, Juan de la Granja (...), Roberto García Benavides, *Hitos de las comunicaciones y los transportes en la historia de México*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 144.

³⁷⁷*Idem.*

³⁷⁸*Idem.*

utilización del telégrafo se convirtió indispensable para liberales y conservadores porque a través de él se enviaban los partes de guerra.³⁷⁹

Durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo, éste instruyó a su ministro de Estado para elaborar un plan general para que las líneas telegráficas mexicanas se unieran con las líneas de América y Europa.³⁸⁰ En 1865 ese emperador expidió la ley y reglamento sobre telégrafos donde establecía que el "(...) Gobierno es el único que puede construir líneas telegráficas en el Imperio. Cuando lo considere conveniente, dará permiso a algún individuo o compañía para que lo haga (...)".³⁸¹ Se concedieron diversas concesiones telegráficas durante dicho Imperio. En 1867, tras la caída de éste, el gobierno del presidente Benito Juárez intervino la línea telegráfica del interior para convertirla en el sistema de telégrafos públicos nacionales bajo la denominación de Líneas Telegráficas del Supremo Gobierno y otorgó diversas concesiones de líneas telegráficas. Según el tipo de administración, éstas fueron federales, subvencionadas, estatales o particulares.³⁸²

La importancia de los telégrafos aparece nítidamente con esta referencia del entonces secretario Vicente Riva Palacios en la *Memoria de Fomento 1876-1877*:

La instantánea comunicación de los individuos, de los pueblos y de las naciones, por medio de hilos telegráficos, ha venido a ser en nuestros días una ne-

³⁷⁹Ejemplo de ello es este telegrama del general Ignacio Zaragoza al ministro de Guerra del presidente Juárez, respecto a la batalla del 5 de Mayo de 1862 en Puebla: "Las armas del Supremo Gobierno se han cubierto de gloria; el enemigo ha hecho esfuerzos supremos por apoderarse del Cerro de Guadalupe que atacó por el oriente a derecha e izquierda durante tres horas, fue rechazado tres veces en completa dispersión y en estos momentos está formado en batalla fuerte de 4,000 hombres y pico frente al cerro fuera de tiro; no lo bato como desearía porque el Gobierno sabe no tengo para ello fuerza bastante. Calculo la pérdida del enemigo, que llegó hasta los fosos de Guadalupe, en su ataque en 600 ó 700 entre muertos y heridos; 400 habremos tenido nosotros. Sírvase Ud. dar cuenta de este parte al Señor Presidente. I. Zaragoza", Telecom. Telégrafos, *Los conservadores, la Intervención francesa y Maximiliano de Habsburgo*, www.telecomm.net.mx/corporativo/historia_conservadores.htm (fecha de consulta: 20 de octubre de 2003).

³⁸⁰"Mi querido Ministro: Persuadido de que las líneas telegráficas deben pertenecer al Estado, sobre todo, en nuestro país y de que su explotación será un manantial cierto de rentas importantes, llamo vuestra seria atención sobre el estudio profundo de los puntos siguientes: Formación de un plan general, comprendiendo los ramales telegráficos destinados á unir la capital con los centros de las grandes divisiones nuevamente decretadas y los puertos principales del imperio, de manera que puedan juntarse con las grandes líneas de América y Europa...", Carta del emperador al ministro de Estado, *El Diario del Imperio*, t. II, México, miércoles 1o. de noviembre de 1865, número 253 (Biblioteca del Archivo General de la Nación).

³⁸¹Artículo 1o. de la Ley sobre Telégrafos decretada por Maximiliano de Habsburgo el 2 de diciembre de 1865; en Telecom. Telégrafos, *Los conservadores, la Intervención francesa y Maximiliano de Habsburgo*, www.telecomm.net.mx/corporativo/historia_conservadores.htm (fecha de consulta: 20 de octubre de 2003).

³⁸²Cfr. Roberto García Benavides, *op. cit.*, nota 376, pp. 156-167.

cesidad imperiosa. Sus notorios beneficios son de tal manera inapreciables, que, haciéndose sentir en todas las relaciones humanas, no se puede concebir el buen éxito de las transacciones mercantiles; la oportunidad de las noticias de interés privado; la eficacia de los informes de utilidad general y particular; la conveniente exactitud de las maniobras y operaciones militares; el cumplimiento de las providencias judiciales y, en suma, la buena marcha de las sociedades cultas, sin el poderoso auxilio del telégrafo.³⁸³

Telefonía

El primer enlace telefónico se efectuó el 13 de marzo de 1878 entre las oficinas de correos de la ciudad de México y la de la población de Tlalpan. La primera línea telefónica fue instalada entre el Castillo de Chapultepec y el Palacio Nacional el 16 de septiembre de ese mismo año. A partir de ese evento "(...) en México se desenvuelve una especie de competencia para establecer el servicio [telefónico]. Muchos son quienes obtienen concesiones, varias las compañías preestablecidas, e innumerables los particulares autorizados para construir sus líneas privadas (...)"³⁸⁴

En 1881, el presidente Manuel González expidió la ley que establece las bases para la reglamentación del servicio de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, misma que señala como vías generales de comunicación a los teléfonos que unan municipalidades o estados. Esta ley puede considerarse como la primera en México que se refiere a la telefonía. La primera conferencia telefónica internacional fue entre Matamoros, Tamaulipas y Brownsville, Texas en 1883.³⁸⁵

Por su trascendencia en el desarrollo de la telefonía en México, se expone una reseña histórica de las empresas Compañía Telefónica Mexicana ("La Mexicana") y Empresa de Teléfonos Ericsson, S.A. ("Mexeric") que con el tiempo dieron origen a Telmex.³⁸⁶ La Mexicana era una empresa propiedad del grupo corporativo Bell de EUA que recibió los derechos, concesiones y autorizaciones de invenciones y contratos de otras empresas telefó-

³⁸³Cita referida en Roberto García Benavides, *op. cit.*, nota 376, p. 220.

³⁸⁴Enrique Cárdenas de la Peña, *El telégrafo*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 30.

³⁸⁵Si bien la primera conferencia telefónica internacional fue en 1883, el servicio de telefonía de larga distancia internacional comienza a prestarse de manera regular a partir de la llamada entre el presidente Plutarco Elías Calles y el presidente Calvin Coolidge de EUA en 1927.

³⁸⁶Por simplicidad se refiere a La Mexicana y Mexeric como si desde un inicio hubiesen sido constituidas bajo ese nombre. Es importante señalar que cambiaron de nombre a lo largo del tiempo. Sin embargo, al referir a La Mexicana y a Mexeric comprende al grupo de interés, independientemente de los cambios de razón social, fusiones u otras reestructuras corporativas.

nicas. En 1888 aquélla obtuvo su primera concesión para proporcionar el servicio público telefónico. Para 1903 a fin de continuar prestando ese servicio, La Mexicana celebró un contrato con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Por su parte, en 1905 Mexeric adquiere una concesión de 1903 que estaba a nombre de José Sittzenstátter. Mexeric es una filial de una empresa sueca Aktiebolaget L.M. Ericsson y Co. El contrato de La Mexicana y la concesión de Mexeric con el gobierno mexicano señalaban expresamente que no se estaba otorgando exclusividad o monopolio alguno a las partes.

Las redes de La Mexicana y de Mexeric no estaban interconectadas, por lo que los suscriptores de una empresa no podían comunicarse con los de la otra. Al no estar interconectadas, no existía la necesidad de que tuvieran la misma numeración. Así, la numeración de La Mexicana utilizaba dígitos y letras,³⁸⁷ mientras que Mexeric solamente empleaba dígitos. Cada una de ellas tenía su “lista de suscriptores”, antecesoras de los directorios telefónicos, las cuales se convirtieron en una nueva manera para realizar publicidad.

Las redes del Distrito Federal y de larga distancia de La Mexicana fueron intervenidas por el presidente Venustiano Carranza en 1915, con base en las facultades extraordinarias que tenía conferidas. Mexeric se libró de la intervención aparentemente gracias a las gestiones de uno de sus ingenieros, el señor Ostlund. La competencia entre La Mexicana y Mexeric era férrea, sin embargo, la ausencia de interconexión de sus redes afectaba significativamente a los usuarios.

Radiocomunicaciones

La primera forma de radiocomunicación en México fue la de la telegrafía sin hilos. A principios del siglo xx, el gobierno mexicano mostró una actitud favorable a introducir este nuevo tipo de comunicación, especialmente para poder comunicar zonas en las que el tendido de la red telegráfica resultaba demasiado costoso. Por su parte, el sector privado se interesó en utilizar las entonces nuevas tecnologías para la telecomunicación sin hilos. La radiocomunicación fue también muy importante para la navegación marítima.

En 1906 México participó en la Convención Radiotelegráfica Internacional³⁸⁸ celebrada en Berlín a través del General de Brigada José María Pérez quien tenía instrucciones para “asegurarse los intereses de México; com-

³⁸⁷Estos aparatos tenían discos con símbolos A-1, F-2, H-3, J-4, L-5, M-6, Q-8, X-9 y Z-0.

³⁸⁸La Convención Internacional de Radiotelegrafía, el Protocolo Final, el Reglamento y el Compromiso Adicional fueron aprobados por el Senado mexicano el 30 de mayo de 1907 y publicados

prendiendo en ellos los del orden militar que se refieren a las estaciones radiotelegráficas costeras y a bordo de nuestros barcos de guerra"³⁸⁹ (véase capítulo II, sección "Unión Internacional de Telecomunicaciones", p. 47). Posteriormente, en 1912 la Convención Radiotelegráfica Internacional en Londres estuvo dirigida a la seguridad de la vida humana en el mar. Aun cuando México no envió delegado alguno a dicha Conferencia, sí se adhirió a ella, mas nunca fue ratificada por el Senado. La telegrafía sin hilos tendría repercusiones significativas en especial durante las guerras mundiales, porque era utilizada por barcos de guerra que podían cruzar mares bajo la jurisdicción mexicana.

Las estaciones de radiocomunicación se establecieron en todo el país con propósitos diversos, desde para los radioaficionados hasta para la interceptación ilegal de mensajes. En 1916 el presidente Venustiano Carranza expidió un decreto con medidas para proteger las comunicaciones.³⁹⁰ En éste se ordenaba que no se podrían explotar estaciones radiotelegráficas salvo mediante autorización expresa del Gobierno Federal. La Constitución de 1917 incluyó a la radiotelegrafía como una excepción a la prohibición de monopolios contemplada por el artículo 28.

Para 1921 inició la radiotelefonía³⁹¹ en México, proliferaron los radioexperimentadores y comenzaron las pruebas de radiodifusoras (estaciones de radiotelefonía de divulgación). Esto provocó la saturación e interferencia de las comunicaciones. En 1923 la Secretaría de Comunicaciones: 1. reiteró la vigencia del decreto de Carranza de 1916, 2. otorgó un plazo para que se regularizaran las estaciones, so pena de clausurarlas si no lo realizaban en ese término, y 3. estableció frecuencias específicas para los particulares con los límites de potencias.³⁹²

Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926

La interferencia y la saturación de las radiocomunicaciones generaron que se otorgaran facultades extraordinarias al presidente Plutarco Elías Ca-

en el *Diario Oficial* en febrero de 1909 en español y francés. Cfr. Carlos A. Merchán Escalante, y Rodolfo de la Rosa Rábago (comps.), *op. cit.*, nota 98, pp. 30-35.

³⁸⁹Citado por Carlos A. Merchán Escalante, *Telecomunicaciones*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 57 respecto a la Conferencia sobre telegrafía sin hilos en Berlín (Alemania Oriental), 1906, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., Expediente III - 171 5 doc. 156.

³⁹⁰Decreto sobre radiocomunicación, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, México, DOF de 24 de octubre de 1916 citado en Carlos A. Merchán Escalante, *Telecomunicaciones*, *ibidem*.

³⁹¹La radiotelefonía se refiere a la transmisión de conversaciones por medio de ondas hertzianas.

³⁹²Cfr. Carlos A. Merchán Escalante, *Telecomunicaciones*, *op. cit.*, nota 389, p. 102-103, 118-119.

les³⁹³ a fin de que expidiera una ley en la materia. Así, en 1926 se expidió la Ley de Comunicaciones Eléctricas³⁹⁴ que señalaba que: “Las comunicaciones eléctricas comprenden, para los efectos de esta Ley, la telegrafía, la radiotelegrafía, la telefonía, la radiotelefonía y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión y recepción con o sin hilos conductores, de sonidos, signos o imágenes.”³⁹⁵ Esta ley abrogó el Decreto de 19 de octubre de 1916 sobre estaciones radiotelegráficas.³⁹⁶ Asimismo, quedó expresamente conferida la jurisdicción a la Federación, excepto para líneas telefónicas locales dentro de los límites de una entidad federativa que no se interconectarán con líneas de jurisdicción federal o de países extranjeros.³⁹⁷

La Ley de Comunicaciones Eléctricas prescribió: 1. que el servicio público de correspondencia por medios telegráficos y de radiocomunicación eran para prestarse exclusivamente por el Gobierno Federal,³⁹⁸ 2. que no se otorgarían concesiones que compitieran con la Red Nacional, ni las que pudieran constituir un monopolio a favor del concesionario,³⁹⁹ 3. que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización podían ser operadores de instalaciones eléctricas dependientes de la Federación,⁴⁰⁰ 4. que toda clase de servicio oficial del Gobierno Federal tendría un descuento del 50 por ciento de las tarifas al público,⁴⁰¹ 5. disposiciones para el caso de guerra o perturbaciones graves del orden público,⁴⁰² 6. la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para dictar medidas para la instalación y uso de aparatos receptores de radiocomunicación,⁴⁰³ 7. que son obras de utilidad pública las comunicaciones eléctricas destinadas a un servicio público, por lo que se podrían expropiar los terrenos que se requirieran,⁴⁰⁴ 8. la obligación de las embarcaciones y aeronaves de contar con sistemas de comunicación inalámbrica,⁴⁰⁵ 9. que en lo no previsto por

³⁹³ Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que en uso de las autorizaciones concedidas al Ejecutivo de la Unión por Decretos de 5 y 7 de enero de 1926, publicados respectivamente los días 2 y 3 de febrero del mismo año, ha tenido a bien expedir la siguiente: Ley de Comunicaciones Eléctricas (...), *Diario Oficial* de 6 de mayo de 1926.

³⁹⁴ La Ley de Comunicaciones Eléctricas fue publicada en el *Diario Oficial* de 6 de mayo de 1926.

³⁹⁵ Artículo 1 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

³⁹⁶ Artículo 91 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

³⁹⁷ Artículos 2 y 7 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

³⁹⁸ Artículo 3 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

³⁹⁹ Artículo 26 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰⁰ Artículo 41 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰¹ Artículo 41 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰² Artículo 40 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰³ Artículo 66 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰⁴ Artículo 9 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰⁵ Artículo 56 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

leyes especiales, se interpretaría conforme al Código Civil del Distrito Federal,⁴⁰⁶ y 10. algunos límites a la transmisión de noticias y mensajes (p.ej., ataques contra el gobierno constituido o la vida privada), equiparando la contravención a esos límites con ciertos delitos penales como injuria, ultrajes a la moral, rebelión y sedición, entre otros.⁴⁰⁷

Camino a la interconexión en telefonía

En 1931 se publicó la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte,⁴⁰⁸ misma que fue expedida por el presidente Pascual Ortiz Rubio con fundamento en la facultad que le confirió el Congreso de la Unión.⁴⁰⁹ Esta ley integra las distintas modalidades de comunicaciones y transportes en un solo cuerpo normativo para regir las comunicaciones terrestres, por agua, las aéreas, las eléctricas y las postales.

Los artículos transitorios señalaban que: "Las disposiciones del Código Postal, de 22 de abril de 1926, que no se opongan a la presente ley, continuarán en vigor, entre tanto se expide el reglamento respectivo",⁴¹⁰ y que con algunas salvedades ahí establecidas, "(...) se abrogan la Ley sobre Ferrocarriles de 24 de abril de 1926, la de Caminos y Puentes, de 22 de abril de 1926, la de Comunicaciones Eléctricas de 23 de abril de 1926, la Ley sobre Aeronáutica Civil de 30 de junio de 1930 y el Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos, de 22 de abril de 1926."⁴¹¹

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte fue modificada y adicionada por el propio presidente Ortiz Rubio en 1932, quien con base en nuevas facultades que le confirió el Congreso de la Unión, publicó la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.⁴¹² Sin

⁴⁰⁶Artículo 34 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰⁷Artículos 12 en relación con el 82 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

⁴⁰⁸Publicada en el *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1931.

⁴⁰⁹Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que en uso de la facultad que ha tenido a bien conferirme el H. Congreso de la Unión, por decreto de 2 de enero de 1931, expido la siguiente: Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte (...)", *Diario Oficial* del lunes 31 de agosto de 1931.

⁴¹⁰Artículo 16 transitorio de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.

⁴¹¹Artículo 17 transitorio de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.

⁴¹²Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que en uso de las facultades que ha tenido a bien conferirme el H. Congreso de la Unión, por decreto de 28 de junio de 1931, he modificado y adicionado la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, en los siguientes términos: Ley de Vías Generales de Comunicación (...)", *Diario Oficial* del miércoles 28 de septiembre de 1932, y fe de erratas a la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada en el *Diario Oficial* del miércoles 23 de noviembre de 1932.

embargo, en noviembre de 1932 se publicó en el *Diario Oficial* una fe de erratas en la que se abrogó en el artículo 13 transitorio, la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte de 1931. Aun cuando la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 replicó muchos artículos de aquélla, se trata de la expedición de una nueva ley. En esta Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 incluso se repiten los transitorios relativos a la vigencia de las disposiciones del Código Postal de 1926 y a la abrogación referida en el párrafo anterior.⁴⁴³

Destacan en ambas leyes los siguientes preceptos: 1. son vías generales de comunicación, las líneas telefónicas, las instalaciones radiotelegráficas y radiotelefónicas y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión y recepción de sonidos, signos o imágenes (excepto líneas telefónicas locales dentro de los límites de un Estado que no se conecten con las de otra entidad federativa, con líneas federales o con las de un país extranjero),⁴⁴⁴ 2. el plazo de concesiones para comunicaciones no excederá de 50 años,⁴⁴⁵ 3. la facultad de la Secretaría de Comunicaciones para dictar las medidas para evitar interferencias entre las estaciones de radiocomunicación,⁴⁴⁶ 4. la facultad de dicha Secretaría para determinar la clasificación de las estaciones inalámbricas, así como otros requisitos operativos, impositivos y técnicos (p.ej., potencia y exactitud de las ondas),⁴⁴⁷ 5. la prohibición de las empresas de servicio telefónico de utilizar éste para el servicio de telefonema, de despacho de escritos o para la transmisión de reportazgos [*sic*] de prensa destinados a publicidad (excepto donde no estuviera la Red Nacional),⁴⁴⁸ y 6. para la interpretación y cumplimiento de las concesiones, se decidirían por la propia ley y leyes especiales o, a falta de disposiciones en éstas, por el Código de Comercio o, en su defecto, por el Código Civil del Distrito y Territorios Federales.⁴⁴⁹

⁴⁴³Artículos 10 y 11 transitorios de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932, y artículo 10 transitorio según la Fe de erratas publicadas en *Diario Oficial* del 23 de noviembre de 1932.

⁴⁴⁴Artículo 1, fracciones XX y XXI, de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 4, fracciones X y XI, de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

⁴⁴⁵Artículo 502 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 475 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

⁴⁴⁶Artículo 542 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 516 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

⁴⁴⁷Artículo 543 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 517 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

⁴⁴⁸Artículo 531 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 505 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

⁴⁴⁹Artículo 4 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 4 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

En ambas leyes se establece esencialmente la obligación de interconexión de las empresas de vías generales de comunicación:

A las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte, que se nieguen a enlazar sus líneas, dentro del plazo que fije la Secretaría de Comunicaciones, se les impondrá una multa de diez pesos diarios en el primer mes, de cien pesos diarios en el segundo y de doscientos pesos diarios en el tercero y en los siguientes, por todo el tiempo de la desobediencia, sin perjuicio de que si la Secretaría lo cree conveniente, se aplique el procedimiento señalado en el artículo 178 [artículo 49 en la Ley de 1932] para la ejecución de las obras necesarias por la propia Secretaría.⁴²⁰

Por su parte, La Mexicana y Mexeric (compañías de telefonía) continuaron expandiendo sus servicios en el territorio de la República Mexicana, mediante la instalación de infraestructura y la adquisición de otras concesionarias de telefonía. Sin embargo, las redes de La Mexicana y Mexeric continuaban sin interconectarse. En consecuencia, el tema se colocó en la agenda nacional y el presidente Lázaro Cárdenas en 1936 giró instrucciones al Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Francisco J. Múgica, para que éste ordenara a dichas empresas el enlace de sus líneas.⁴²¹ El Secretario mencionado otorgó un plazo de 15 días a La Mexicana y a Mexeric para que presentaran su convenio de interconexión, apercibidas que de no hacerlo, la propia Secretaría determinaría las condiciones de la interconexión.

Paralelamente a la problemática de la interconexión, La Mexicana y Mexeric tenían una relación de competidores, al mismo tiempo que sus empresas controladoras tenían vínculos accionarios y financieros. En ese contexto es que ambas empresas, en vez de presentar un convenio de interconexión, solicitaron la autorización para fusionarse. La Secretaría reprobó la fusión y determinó las bases para la interconexión. "(...) Múgica señala que no hay razón legal ni moral que justifique la existencia de dos servicios semejantes que operen separadamente (...)"⁴²²

⁴²⁰Artículo 760 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 733 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

⁴²¹"Sírvase esa Secretaría ordenar a la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana y a la Empresa de Teléfonos Ericsson, S.A., que en la forma y términos que establece la Ley de Vías Generales de Comunicación enlacen sus líneas y combinen sus servicios telefónicos en toda la República, por exigirlo así el interés del público usuario de dichos servicios (...)", cita de Francisco J. Múgica, El enlace de los sistemas telefónicos de las Compañías Ericsson y Mexicana. Sus fundamentos legales y sociales, página 63, referido por Enrique Cárdenas de la Peña, *El teléfono*, México, D.E., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 137.

⁴²²*Ibidem*, p. 140.

Entretanto el Congreso expidió en 1936 la Ley de Expropiación⁴²³ para hacer expedito el proceso de expropiación por causa de utilidad pública. La Mexicana y Mexeric es posible que percibieran esta ley como un mensaje de lo que podría ocurrirles. La Mexicana y Mexeric presentaron un plan de interconexión en 1938 y realizaron cambios a la numeración de sus suscriptores con miras a la futura interconexión.

En 1947 se constituyó Teléfonos de México, S.A. (Telmex). Mexeric y Telmex celebraron un contrato, mismo que fue aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en el que Mexeric le vendía sus bienes (incluyendo concesiones) y le transfería sus activos vinculados con el servicio telefónico. Telmex como sucesor de Mexeric tuvo que llegar a un acuerdo con La Mexicana para la unificación de sus sistemas telefónicos. Esto aconteció hasta el 9 de enero de 1948 ante la presencia del presidente Miguel Alemán. Si bien La Mexicana continuó existiendo por un tiempo, en 1950 se da la fusión de ésta con Telmex. Los grupos controladores de las otrora empresas telefónicas (La Mexicana y Mexeric) quedan como propietarias de la mayoría de las acciones de Telmex.

LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN DE 1940⁴²⁴

La exposición de motivos de la que se convertiría en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 (LVGC) fue presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión en septiembre de 1937 destacando que:

El gran error de las Administraciones anteriores en materia de vías generales de comunicación derivada de la ideología imperante en otros tiempos, ha sido el de autorizar la construcción y explotación de las vías generales de comunicación sin una planeación racional y adecuada que tienda a beneficiar los grandes intereses nacionales. Las concesiones para el establecimiento [sic] las vías generales de comunicación, se han otorgado siempre con vista de los intereses patrimoniales de los concesionarios, los intereses de la Nación no han tenido la protección debida en esas concesiones. Por esa misma circunstancia no se ha podido orientar la explotación de las vías generales de comunicación como verdaderos servicios públicos o sean actividades controladas y regaladas por el Estado para la satisfacción de necesidades generales.⁴²⁵

⁴²³Publicada en el *DOF* de 25 de noviembre de 1936.

⁴²⁴Publicada en el *DOF* de 19 de febrero de 1940.

⁴²⁵Exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo federal de septiembre de 1937.

A continuación se expondrán algunas de las disposiciones más relevantes de la LVGC, cuya racionalidad subyacente cambiará significativamente con la LFT.

La LVGC estableció la competencia y jurisdicción federal para la explotación de vías generales de comunicación. Como los estados y municipios habían otorgado anteriormente permisos y concesiones para esos mismos fines, la LVGC concedió un plazo para que los permisionarios y concesionarios estatales y municipales, obtuvieran la concesión o permiso federal.⁴²⁶ Las líneas telefónicas y el espacio aéreo eran considerados vías generales de comunicación.⁴²⁷ Se estableció expresamente el monopolio del Estado para la telegrafía y radiotelegrafía⁴²⁸ en congruencia con el artículo 28 de la Constitución. A la Red Nacional de Comunicaciones Eléctricas se le continuó otorgando exclusividad para la prestación de sus servicios. Por ello, la LVGC retoma la prohibición a las empresas de servicio telefónico de utilizar éste para telefonemas y despachos escritos.⁴²⁹ Esto claramente le habría generado competencia a la Red Nacional que fue precisamente lo que se quiso evitar.

La exposición de motivos de 18 de noviembre de 1939 de la Comisión de la Cámara de Diputados señaló que el Estado era responsable de prestar los servicios públicos, pero por circunstancias especiales podía conceder su prestación a particulares.⁴³⁰ El otorgamiento de concesiones era discrecional. Además, el modelo de la LVGC estaba lejos de favorecer la competencia, tal como lo refleja la tesis aislada al referir que:

(...) la intención del legislador, al reglamentar la prestación de servicios públicos en dichas vías [generales de comunicación] no fue la de permitir la libre competencia, a la manera liberal pura, para que de la concurrencia surgieran condiciones de mejor calidad de servicio y mejor precio en beneficio del públi-

⁴²⁶Cfr. artículos 3 y 5, así como el artículo 6 transitorio de la LVGC de 1940 (texto original).

⁴²⁷Por motivos de técnica jurídica se consideró pertinente declarar vía general de comunicación al espacio aéreo nacional y no a las líneas de navegación aérea dice la Ley de 1932, supuesto que el espacio es la vía misma", exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo federal de septiembre de 1937.

⁴²⁸Artículo 41 de la LVGC de 1940 (texto original).

⁴²⁹Artículo 394 de la LVGC de 1940 (texto original).

⁴³⁰"(...) normalmente todos los servicios que las vías federales de comunicación imparten a la sociedad, por su importancia y por la regularidad y continuidad que requieren, son una función estatal propia; pero si el Estado por circunstancias especiales no pueden (*sic*) prestar uno o algunos de dichos servicios, queda autorizado para confiar su satisfacción a un particular, dando nacimiento a los que en Derecho Administrativo se llaman servicios públicos industriales (...)", Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, viernes 24 de noviembre de 1939, Legislatura XXXVII, Año III, Periodo Ordinario, diario número 16. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/37/3er/Ord/19391124.html> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2007).

co (...) el Estado debe buscar el beneficio del público evitando la libre competencia entre quienes desearían prestar el servicio (...) en esta materia no tendría sentido aplicar los principios de lucha contra los monopolios, a que se contrae el artículo 28 constitucional, que tiende a promover la libre competencia (...) lo que se fija como meta es el evitar la duplicidad dentro de la misma zona de influencia, cuando el concesionario inicial o primero en tiempo satisfaga con eficacia las necesidades del servicio, evitando con ello una competencia ruinosa o desleal (...)»⁴³¹

Las concesiones establecerían las bases para determinar las tarifas de los servicios al público.⁴³²

Las empresas concesionarias fincan su economía y consecuentemente la del servicio, en las bases que el Estado señala para el establecimiento de las tarifas, y es muy importante insistir en que tales bases no sólo circunscriben el margen de lucro a los límites hasta los cuales el propio Estado lo considera lícito y honesto, sino que tienden a garantizar, científicamente, el ingreso indispensable para la subsistencia y eficacia de los mismos servicios. Esos dos elementos esenciales: la limitación del lucro y la garantía de la subsistencia y eficacia de los servicios, son los que fijan técnicamente y con la previsión necesaria las bases máxima y mínima dentro de las cuales pueden moverse las tarifas, y no es concebible ninguna variación a dichas bases, sin dar al traste con la armonía financiera que descansa exclusivamente en leyes económicas, contra las cuales es impotente cualquier disposición legislativa que quiera contrariarlas (...) En general, la Comisión es contraria a la idea de que puedan existir tarifas de competencia entre las vías de comunicación, pues salta a la vista lo antieconómico e inconveniente del libre juego de los intereses privados en tratándose de servicios públicos; pero no cerrar los ojos ante situaciones especiales y casi siempre transitorias, se dejó a la Secretaría de Comunicaciones la facultad de autorizar dichas tarifas, cuando sea indispensable, dando así oportunidad a que esta materia quede bajo el imperio de otras leyes que le son aplicables.⁴³³

⁴³¹«Vías Generales de Comunicación. Concesiones para servicios públicos en ellas», Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 78 sexta parte, p. 84.

⁴³²Artículo 20 de la LVC de 1940 (texto original).

⁴³³Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, viernes 24 de noviembre de 1939, Legislatura XXXVII, Año III, Período Ordinario, diario número 16. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/3er/Ord/19391124.html> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2007).

En cuanto a interconexión (enlace de vías, líneas o instalaciones), la LVGC retomó la obligación de los concesionarios y permisionarios prevista en la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de 1931 y en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932, consistente en enlazar sus vías, líneas o instalaciones con las de otras empresas y con las del Gobierno Federal, siempre que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones se reunieran los requisitos técnicos necesarios para un servicio eficiente.⁴³⁴ Dicha Secretaría estaba facultada para fijar las bases para los enlaces.⁴³⁵

Finalmente, la LVGC estableció un sistema de reversión de los bienes destinados a la explotación de la vía general de comunicación y a la prestación del servicio público, por diversas causas, entre otras, por incumplimiento a los términos de la concesión. La finalidad de ello era:

(...) una justa compensación para el Estado en los casos de incumplimiento de la concesión y como un medio para facilitar al mismo Estado el establecimiento del servicio que no pudo realizar el concesionario o su continuidad en los casos en que ya hubiere explotación (...) Nada más justo que la Nación reciba como justa compensación, por los beneficios que otorga a los concesionarios, el que éstos le entreguen la propiedad de los bienes destinados a la explotación para que el Estado continúe con ella (...).⁴³⁶

TELEVISIÓN POR CABLE

La primera transmisión de televisión por cable tuvo verificativo en 1954 en Nogales, Sonora, a través de un sistema que traía la señal de Nogales, Arizona. Las ciudades de la frontera norte de la República Mexicana fueron las pioneras en la televisión por cable. El cable se instalaba cruzando la frontera entre México y EUA. Ello obedeció a que en esa época aún no estaban disponibles para esos fines otros medios de transmisión como la comunicación vía satélite o vía microondas que posteriormente permitirían enviar la señal de televisión de paga o restringida a otras localidades del interior del país.

En 1960 se publicó la LFRYTV. En ésta se prescribió la figura de las concesiones y permisos para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico

⁴³⁴Artículo 53 de la LVGC de 1940 (texto original).

⁴³⁵(...) Tal facultad que deriva del principio de que el Estado es el creador y regulador de los servicios públicos, se explica y justifica ampliamente en un ordenamiento expedido con el propósito de hacer que las vías de comunicación se exploten racionalmente, y con propósitos definidos de utilidad general. (...)", exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo federal de septiembre de 1937.

⁴³⁶Exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo federal de septiembre de 1937.

a fin de prestar servicios de radio y televisión abierta para que cualquier persona con el equipo adecuado pudiera recibir gratuitamente su programación. Sin embargo, la televisión por cable no encuadraba en la LFRYTV, por lo que a finales de los años de 1960 el ingeniero Abraham Kahn que pretendía prestar el servicio de televisión por cable no recibía la concesión correspondiente, porque "(...) funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quienes, al no existir la figura legal adecuada para otorgar autorización para este tipo de actividad [la televisión por cable], le habían dado largas (...)".⁴³⁷

La Secretaría otorgó permisos provisionales dada la cercanía de las Olimpiadas México 1968, pero concluidas éstas "(...) las autoridades seguían sin saber muy bien qué hacer, pues en el fondo existía un vacío legal y administrativo (...)".⁴³⁸ En 1979 se expidió el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable,⁴³⁹ estableciendo los requisitos técnicos y administrativos para los servicios de televisión por cable, mientras que la parte del contenido programático estaría sujeto a la LFRYTV.⁴⁴⁰

COMUNICACIÓN VÍA SATELITE EN MÉXICO

La investigación espacial inició en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1962. Por su parte, para contar con servicios de comunicación vía satélite, México se adhirió a Intelsat (International Telecommunications Satellite Consortium) que era un consorcio establecido por los gobiernos y operadores signatarios.⁴⁴¹ Intelsat fue quien proporcionó a México la capacidad satelital que requería a través del arrendamiento de transpondedores. México comenzó la construcción de estaciones terrenas para servicios satelitales.

De igual manera, en 1962 se creó la Comisión Nacional del Espacio Exterior "como un organismo técnico especializado de controlar todo lo relacionado con la investigación, explotación y utilización con fines pacíficos del espacio exterior".⁴⁴² Esta comisión "(...) escogió como prioritarias

⁴³⁷Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, *50 años de la televisión por cable en México 30 años de la Canitec*, México, D.E., Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, 2005, p. 30.

⁴³⁸*Ibidem*, p. 33.

⁴³⁹Publicado en el *DOF* el 18 de enero de 1979.

⁴⁴⁰Cfr. Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, *op. cit.*, nota 437, pp. 27-34, y 49-52.

⁴⁴¹El acuerdo se firma el 25 de octubre de 1966 según se señala en Carlos A. Merchán Escalante, *Telecomunicaciones*, México, D.E., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 270.

⁴⁴²*Ibidem*, p. 257.

la meteorología; la percepción remota; el uso de los cohetes sonda; y la investigación de la alta atmósfera, para lo cual desarrolló y construyó diversos cohetes, y destaca el énfasis concedido al establecimiento de relaciones con organismos internacionales especializados en la materia, la capacitación del personal y, finalmente, su participación en la regularización del Derecho Espacial (...).⁴⁴³ La Comisión Nacional del Espacio Exterior dejó de existir en 1977 “por haberse efectuado una redistribución de competencias”.⁴⁴⁴

Los Juegos Olímpicos en 1968 en México fueron los que propiciaron significativamente la incursión de México en la comunicación vía satélite, ya que se requirió de un enlace espacial capaz de transmitir voz y video a nivel mundial. El 10 de octubre de 1968 se inauguró la estación Tulancingo I, la Torre Central de Telecomunicaciones, la Red Federal de Microondas, así como el enlace espacial.

La Red Federal de Microondas comenzó a saturarse y requería atender diversos programas del gobierno federal como el de telefonía rural. Ante los análisis realizados por las autoridades, la comunicación vía satélite se presentó como una alternativa. En consecuencia, México inició sus gestiones ante la UIT para obtener órbitas satelitales. En 1981 México presentó una solicitud a la UIT para el sistema de satélites mexicanos denominado Ilhuicahua que es un vocablo náhuatl que significa “Dios de los Cielos”.

No existía prohibición o límite alguno para la prestación de servicios satelitales por el sector privado o público.

(...) dada la escasez de posiciones orbitales y la falta de certidumbre sobre el uso de los servicios satelitales, resultaba conveniente que la distribución de señales y datos vía satélite, la llevara a cabo sólo el Estado. Además en los primeros años de operación, el sistema presentaría una rentabilidad baja, en tanto que generaba la demanda a la cultura para su aprovechamiento, que lo hacía muy poco atractivo para la participación privada.⁴⁴⁵

Por lo que se reformó el artículo 28 de la Constitución para establecer la comunicación vía satélite como área estratégica para que fuera únicamente el Estado mexicano quien prestara el servicio. En 1983, se cambió el nombre del sistema satelital Ilhuicahua al del Siervo de la Nación, José María Morelos. Los primeros satélites mexicanos, el Morelos I y el

⁴⁴³*Ibidem*, p. 258.

⁴⁴⁴*Ibidem*, p. 269.

⁴⁴⁵Exposición de motivos a la iniciativa del Ejecutivo federal de 18 de enero de 1995 para reformar el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución.

Morelos II, fueron lanzados al espacio en junio y noviembre de 1985.⁴⁴⁶ A partir de ese momento, los servicios satelitales fueron prestados por Telecomunicaciones de México (Telecomm), un organismo descentralizado del gobierno federal hasta la desincorporación en 1997 de la entonces recién creada Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., que se expondrá más adelante.

TELEFONÍA: DEL MONOPOLIO PÚBLICO A SU PRIVATIZACIÓN

El denominado Plan de Cinco años celebrado entre el gobierno federal y Telmex el 6 de abril de 1954 pretendía desarrollar y modernizar los servicios de telecomunicaciones. Para ello se requerían recursos económicos y el gobierno federal acordó, entre otros, auspiciar la emisión de acciones y bonos de usuarios y otorgar ayuda económica a Telmex con recursos del impuesto telefónico. También, se instauró un sistema de financiamiento a través de los suscriptores. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas expidió las reglas para el otorgamiento de prioridades en el suministro de servicios de Teléfonos de México, S.A., a fin de que se diera prioridad a aquellos suscriptores que adquirieran valores de Telmex.⁴⁴⁷

La llamada mexicanización (transferir el control de Telmex a personas físicas o morales mexicanas) cobra auge y las empresas controladoras extranjeras de Telmex (Internacional Telephone and Telegraph Co. y Teleric, filial de LM Ericsson) vendieron sus acciones al público mexicano en 1958. Al inicio de la siguiente década, Telmex promovió esquemas de financiamiento para que sus suscriptores adquirieran acciones. Cabe señalar que en 1963 existían aparte de Telmex otras 9 concesionarias de telefonía.⁴⁴⁸ “[...] Con los juegos olímpicos [México 1968], se tomó la decisión de modernizar sustancialmente el sistema de telecomunicaciones en México y de desarrollar un marco regulatorio para los medios electrónicos de comunicación masiva que

⁴⁴⁶Cfr. Carlos A. Merchán Escalante, *Telecomunicaciones, op. cit.*, nota 389, pp. 285-287.

⁴⁴⁷Este tipo de reglas son contrarias a la naturaleza misma del servicio público y quebrantan el principio de igualdad establecido en el artículo 1 de la Constitución. Cualquier discriminación para proporcionar un servicio público debe estar plenamente justificada, de otra manera se le estará privando de su propia finalidad de satisfacer una necesidad colectiva de manera general y uniforme.

⁴⁴⁸La Compañía Telefónica Fronteriza (Baja California), Telefónica Nacional, S.A. (Coahuila), la Compañía de Servicios Públicos de Agua Prieta (Sonora), la Compañía Campechana de Teléfonos, S.A. (Campeche), The Moctezuma Copper Co. (Sonora), Telefónica Lux (Jalisco), la Constructora Industrial de Irolo, S.A. (Hidalgo), y la Telefónica Ojinaga, S.A. (Chihuahua). Cfr. Enrique Cárdenas de la Peña, *El teléfono, op. cit.*, nota 424, p. 205.

sirviera al interés público (...).⁴⁴⁹ El Programa Nacional de Telecomunicaciones 1965-1970 estableció la Red Federal de Microondas y a Telmex se le encomendó llevar a cabo el Proyecto Nacional de Telefonía.

El gobierno federal tuvo participación en el capital social de Telmex, convirtiéndose en accionista mayoritario cuando en 1972 adquirió el 51 por ciento de las acciones de Telmex. A partir de esa adquisición, Telmex se convirtió en una empresa de participación estatal con todas sus implicaciones jurídico-administrativas. En 1976 se le otorgó el título de concesión para construir, operar y explotar una red de servicio público telefónico por medio de conferencias telefónicas (conversaciones directas entre los interesados).⁴⁵⁰ Este servicio público telefónico incluía el urbano y suburbano en el Valle de México, urbanos e interurbanos en las poblaciones donde ya prestaba el servicio y el de larga distancia nacional e internacional.

La concesión de 1976 contemplaba una significativa intervención de la SCT. Conforme a la misma, Telmex requería de autorización de la SCT para, entre otros: la construcción de instalaciones y la realización de obras, para los equipos a emplear, para dar de baja centrales públicas, para utilizar instalaciones y equipos de otras empresas. El plazo de la concesión fue de 30 años a partir de la fecha de su expedición. Además, se contempló la obligación de enlazar sus instalaciones y combinar sus servicios con los de la SCT.

Telmex continuó creciendo y expandiendo sus servicios. La última concesionaria de servicios telefónicos independiente de Telmex, fue Telefónica de Ojinaga, S.A. Ésta, fue adquirida por Telmex en 1981 con lo que Telmex se convirtió en la única propietaria y concesionaria del servicio de telefonía en la República Mexicana.⁴⁵¹

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señalaba que "(...) la indispensable modernización y expansión de las telecomunicaciones requerirá de grandes inversiones, que deberán financiarse con participación de los particulares; el propósito es no distraer recursos financieros necesarios para atender las legítimas demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura (...)". En 1989, el Presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la desincorporación de Telmex⁴⁵² y, en preparación a la

⁴⁴⁹Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, D.F., El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 227-234.

⁴⁵⁰Este título de concesión fue suscrito el 10 de marzo de 1976 entre la SCT y Teléfonos de México, S.A.

⁴⁵¹Recuérdese que si bien Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., es una persona moral distinta, era y sigue siendo filial de Telmex.

⁴⁵²El 18 de septiembre de 1989, en la inauguración de la XIV Convención Nacional Ordinaria Democrática del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, el Presidente Carlos Salinas de

privatización, el 10 de agosto de 1990, se modificó su título de concesión (la "Modificación de la Concesión de Telmex") (véase apéndice 3).

Las consideraciones para la modificación al título de Telmex fueron, entre otras, la necesidad de tener más posibilidades de financiamiento, mejorar la calidad y diversidad de sus servicios, así como para promover una competencia equitativa con otras empresas de telecomunicaciones. El gobierno federal reduciría su participación en Telmex para que existiera una mayor participación de inversión privada.⁴⁵³ El plazo de la concesión se fijó en 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976, para construir, operar y explotar una red pública telefónica que prestara servicios de telefonía básica, así como de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, a nivel local y de larga distancia nacional e internacional.

Conforme a la Modificación de la Concesión de Telmex,⁴⁵⁴ el control administrativo debe estar mayoritariamente en los socios mexicanos, existiendo una prohibición expresa para que concesionarios de radio y televisión o de personas que participen en éstos, puedan ser accionistas con voz y voto de Telmex.⁴⁵⁵

Si bien la SCT se reservó el derecho de otorgar otras concesiones a terceros, se estableció que durante los primeros seis años de entrada en vigor de la Modificación de la Concesión de Telmex, solamente se podrían otorgar concesiones: 1. para el caso de larga distancia, cuando Telmex no hubiera cumplido con las condiciones de expansión y eficiencia establecidas en el propio título, y 2. para telefonía básica, la SCT debería tomar en cuenta la eficiencia del servicio, el equilibrio financiero de Telmex y las condiciones de competencia equitativa.⁴⁵⁶

La Modificación de la Concesión de Telmex estableció, entre otros: 1. un sistema de control tarifario (véase capítulo III, sección "Medidas *ex-ante*", p. 85), 2. la prohibición para Telmex de realizar prácticas monopólicas, tratos discriminatorios y ventas atadas (véase capítulo III, secciones "Principios de interconexión y sus requisitos" y "Ventas atadas", p. 83), 3. la obligación de tener arquitectura abierta y de interconectar sus redes, 4. el cumplimiento de metas de calidad, 5. la provisión de servicio universal bajo la

Gortari anunció la desincorporación de Teléfonos de México [...]", Teléfonos de México, *Historia de la Telefonía en México 1878-1991*, México, D.F., Teléfonos de México, 1991, p. 198.

⁴⁵³Cfr. Antecedentes de la Modificación de la Concesión de Telmex.

⁴⁵⁴La Modificación de la Concesión de Telmex sigue siendo al día de hoy el título de concesión de Telmex.

⁴⁵⁵Condición 2.2 de la Modificación de la Concesión de Telmex.

⁴⁵⁶Condición 2.4 de la Modificación de la Concesión de Telmex.

forma de programas de telefonía rural y de cassetas públicas (véase capítulo IV, sección “Servicio universal en México”), y 6. la prohibición de prestar servicios de televisión.⁴⁵⁷

La Modificación de la Concesión de Telmex preparó el camino a la desincorporación de Telmex como empresa pública. En junio de 1990, Telmex realizó cambios a su estructura accionaria y a sus estatutos sociales. El Banco Internacional, S.N.C., fue designado como agente financiero responsable de la desincorporación. En julio de ese año, dicha institución financiera anunció el calendario de venta a través de la subasta del 20.4 por ciento del capital social de la empresa paraestatal Telmex. Tres fueron los grupos interesados en la adquisición de Telmex, quedando como ganador el 9 de diciembre de 1990 el consorcio integrado por Grupo Carso, Southwestern Bell Internacional Holdings y France Cables et Radio.⁴⁵⁸

HACIA LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Durante el proceso de desincorporación de Telmex, se expidió el Reglamento de Telecomunicaciones⁴⁵⁹ que es reglamentario de la LVGC de 1940. Dicho ordenamiento incorporó un catálogo de definiciones sobre conceptos, servicios y redes de telecomunicaciones. Si bien el Reglamento de Telecomunicaciones no preveía un esquema de competencia en la prestación de los servicios, sí estableció que la SCT tenía la facultad de promover, en beneficio de los usuarios una competencia efectiva y equitativa entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones.⁴⁶⁰ No obstante

⁴⁵⁷La Condición 1.9 señala que Telmex no podrá explotar ninguna concesión de servicios de televisión al público. De una interpretación armónica de la Modificación de la Concesión de Telmex, las leyes vigentes al momento de su otorgamiento y las actualmente en vigor, se desprende que dicha Condición se refiere a televisión restringida y no a televisión abierta (radiodifusión). Si la distribución de señales de televisión se considera en la propia concesión como un servicio de telecomunicaciones, no se puede confundir con uno de radiodifusión. Más aún, la prohibición contenida en el título carecería de sentido para servicios de televisión abierta considerando que para prestar éstos requeriría de bandas de frecuencias atribuidas a radiodifusión y para ello necesitaría un título otorgado conforme a la LFRYTV.

Al momento de escribir este libro, Telmex está solicitando a la SCT que se modifique su título de concesión para permitirle prestar servicios de video.

⁴⁵⁸El grupo ganador ofreció por el paquete controlador un mil setecientos cincuenta y siete millones de dólares que le da derecho al 20.4 por ciento del capital social de Telmex, en forma de acciones AA, más una opción para adquirir el 5.1 por ciento del capital social en acciones L', Teléfonos de México, *op. cit.*, nota 451, p. 212.

⁴⁵⁹Publicada en el DOF de 29 de octubre de 1990.

⁴⁶⁰Artículo 4, fracción IX del Reglamento de Telecomunicaciones.

la publicación de la LFT en 1995, muchas disposiciones del Reglamento de Telecomunicaciones continúan vigentes.⁴⁶¹

México suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y Estados Unidos de América,⁴⁶² dedicando su capítulo XIII a telecomunicaciones (véase apéndice 1). Dicho capítulo versa sobre las medidas relacionadas con el acceso y el uso de redes y servicios de telecomunicaciones (servicios públicos y de valor agregado), así como con aquellas relativas a la normalización de equipos terminales u otros equipos para la conexión con las redes públicas de telecomunicaciones.

(...) 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 (...)

(...) 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 (...)⁴⁶³

Existen obligaciones específicas en el TLCAN para las partes como aquellas respecto a los monopolios u otras personas con privilegios exclusivos, las de transparencia y publicidad de las medidas vinculadas con el acceso a redes y servicios de telecomunicaciones.

En otro foro, México suscribió el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (conocido también como el Acuerdo de Marrakech)⁴⁶⁴ (véase capítulo II). El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es integrante del Acuerdo de Marrakech y, a su vez, la lista de compromisos específicos al AGCS es parte integrante de éste. Existe un suplemento a la Lista de Compromisos Específicos sobre

⁴⁶¹Las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor se continuarán aplicando, hasta en tanto se expidan nuevos ordenamientos que las sustituyan, salvo en lo que se opongan a la presente Ley", artículo tercero transitorio de la LFT.

⁴⁶²Decreto de promulgación del TLCAN publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993.

⁴⁶³Artículo 1310 del TLCAN.

⁴⁶⁴Suscrito el 15 de abril de 1994, ratificado por el Senado el 13 de julio de 1994, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994 y entró en vigor el 1o. de enero de 1995.

telecomunicaciones de México del 11 de abril de 1997⁴⁶⁵ que junto con su Documento de Referencia y el Cuarto Protocolo⁴⁶⁶ al AGCS, forman parte del marco jurídico mexicano sobre telecomunicaciones. Para mayor información sobre el contenido de los acuerdos y documentos suscritos por México en la OMC, véase capítulo III, secciones “Interconexión” y “Prohibiciones a los concesionarios”.

Previa a la publicación de la LFT, se reformó en 1995 el artículo 28 de la Constitución en lo relativo a comunicación vía satélite, esta vez para permitir la participación del sector privado al pasar de ser un área estratégica a una prioritaria.

El sector privado es el principal demandante de servicios de comunicación vía satélite y cuenta con los recursos necesarios para apoyar el desarrollo de su infraestructura (...) La rectoría del Estado no exige, necesariamente, la propiedad, operación y explotación de los satélites, sino un marco jurídico que regule el aprovechamiento de las posiciones orbitales y las frecuencias destinadas a la comunicación vía satélite (...).⁴⁶⁷

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La corriente de liberalización de la economía mexicana y los compromisos internacionales asumidos por México, exigían el cambio del marco legal de las telecomunicaciones. El 24 de abril de 1995, el Ejecutivo federal presentó a la consideración del Legislativo una iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones que cambiaba radicalmente la función del Estado dentro del sector telecomunicaciones.

Corresponde al Estado, como rector de la economía y promotor del desarrollo, establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e inversión de los particulares, bajo un marco regulatorio claro y seguro. Una mayor participación privada es congruente con el fortalecimiento de la rectoría

⁴⁶⁵OMC, *México. Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2*, GATS/SC/56/Suppl.2, 11 de abril de 1997.

⁴⁶⁶El Cuarto Protocolo al AGCS fue aceptado el 26 de noviembre de 1997 por México y entró en vigor el 4 de febrero de 1998. Al formar parte el Cuarto Protocolo de AGCS, no requirió posterior ratificación por parte del Senado. Respuesta de la Dirección General de Negociaciones Multilaterales y Regionales de la Secretaría de Economía de fecha 3 de agosto de 2007, a la solicitud de información número 0001000095407.

⁴⁶⁷Exposición de motivos a la iniciativa del Ejecutivo federal de 18 de enero de 1995 para reformar el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución.

del Estado (...) En consecuencia, el papel del Estado en este momento de transición hacia mercados más abiertos debe ser el de promover la competencia en las telecomunicaciones. Debe el Estado también fortalecer la soberanía y seguridad nacional, y una adecuada promoción de la cobertura social, mediante el aprovechamiento del avance tecnológico de las telecomunicaciones.⁴⁶⁸

El Senado fue la cámara de origen, quien aprobó la iniciativa el 26 de abril de 1995. En la Cámara de Diputados al presentarse por parte de la Comisión de Comunicaciones y Transportes el dictamen con proyecto de decreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se expuso que:

(...) la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones tiene principalmente los objetivos siguientes: Salvaguardar, mediante la rectoría del Estado, la seguridad y los intereses soberanos de nuestra nación. Promover que los servicios de telecomunicaciones sean un insumo competitivo, moderno, eficaz y accesible para el resto de las actividades económicas, así como su disponibilidad en todo el territorio nacional, con alta calidad y a precios internacionalmente competitivos. Impulsar la participación competitiva de empresas y empresarios mexicanos en la prestación de servicios de telecomunicaciones (...).⁴⁶⁹

La LFT⁴⁷⁰ derogó diversas disposiciones de la LVGC, iniciándose una nueva era en el marco jurídico de las telecomunicaciones. Así, mientras la LVGC era contraria a la competencia, la LFT estableció un esquema basado en la competencia para el logro de uno de los objetivos fundamentales de la LFT: que existan más y mejores servicios, a mejores precios.⁴⁷¹ Las tarifas conforme a la LVGC se establecían de acuerdo con las bases autorizadas por la SCT; en la LFT existe libertad tarifaria excepto para aquellos que sean declarados agentes económicos con poder sustancial en el mercado relevante.⁴⁷² El otorgamiento de concesiones para el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico era discrecional bajo la LVGC y los concesionarios debían pagar una participación sobre los ingresos que percibían de la prestación de los servicios públicos. La LFT ordena llevar a cabo un pro-

⁴⁶⁸Exposición de motivos del Ejecutivo federal de 24 de abril de 1995 sobre la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones.

⁴⁶⁹Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, jueves 18 de mayo de 1995, Legislatura LVI, Año I, Tercer Periodo Extraordinario, diario número 4, <http://cronica.diputados.gob.mx/> (fecha de consulta: 16 de agosto de 2007).

⁴⁷⁰Publicada en el *DOF* de 7 de junio de 1995.

⁴⁷¹Artículo 7, párrafo primero de la LFT.

⁴⁷²Artículos 60 y 63 de la LFT.

ceso de licitación y cobrar una contraprestación por el otorgamiento de la concesión respectiva.⁴⁷³

La autoridad de telecomunicaciones era la SCT conforme a la LVGC, la LFT ordena la creación de un órgano regulador para el desarrollo de las telecomunicaciones⁴⁷⁴ (véase capítulo II). Durante la vigencia de la LVGC en telecomunicaciones, el cumplimiento de programas de cobertura social se realizaba a través de obligaciones a los concesionarios, la LFT establece un régimen separado del mercado en competencia a fin de que toda la población pueda tener acceso a las telecomunicaciones⁴⁷⁵ (véase capítulo IV, sección "Servicio universal", p. 100). Si bien la LVGC preveía la obligación de interconexión, en la LFT se privilegia, en primer lugar, el acuerdo de los concesionarios para interconectar sus redes, y, en caso de que no lleguen a algún acuerdo, entonces la autoridad resolvería los puntos en desacuerdo. Cabe señalar que la LFT establece obligaciones detalladas para el tema de interconexión lo cual forma parte de la política de competencia en telecomunicaciones (véase capítulo III, sección "Interconexión", p. 62).

En un mercado en competencia la disponibilidad de información es clave para la entrada y permanencia de competidores, así es que la LFT crea el Registro de Telecomunicaciones. Asimismo, la LFT reconoce que pueden existir concesionarios que tengan o adquieran un poder de mercado significativo y que puedan ser nocivos para la competencia. Por ello, se faculta a la autoridad a imponer obligaciones específicas en cuanto a tarifas, calidad e información, a aquel concesionario que sea declarado por la Cofeco como agente económico con poder sustancial en algún mercado de telecomunicaciones⁴⁷⁶ (véase capítulo III, sección "Medidas *ex-post*", p. 94).

En materia satelital, la LFT permitió el ingreso del sector privado a la prestación de servicios satelitales, tanto a través de satélites asignados a México como por medio de satélites extranjeros (véase capítulo VII, sección "Satelital", p. 191). El gobierno federal a través del organismo descentralizado Telecomm continuaba prestando los servicios fijos satelitales. Con la finalidad de privatizar esa sección de Telecomm, en junio de 1997 "(...) se creó la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Satélites Mexicanos, S.A. de C.V." (SATMEX) a la que se asignaron las concesiones sobre tres posiciones orbitales asignadas a México, así como la propiedad de los satélites Solidaridad 1, Solidaridad 2, y

⁴⁷³ Artículo 14 de la LFT.

⁴⁷⁴ Artículo décimo primero transitorio de la LFT.

⁴⁷⁵ Artículo 50 de la LFT.

⁴⁷⁶ Artículo 63 de la LFT.

Morelos II".⁴⁷⁷ Como parte del proceso de privatización, el 1o. de agosto de 1997, se publicó el Reglamento de Comunicación vía Satélite. La privatización se realizó por licitación pública en octubre de ese año adjudicándose la adquisición del 75 por ciento de las acciones de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., al consorcio formado por Telefónica Autrey, S.A. de C. V./Loral Space & Communications, Ltd.⁴⁷⁸

El 11 de abril de 2006 se publicaron ciertas reformas a la LFT y a la LFRYTV conocidas como la "Ley Televisa". Un grupo de entonces Senadores presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de estas reformas expresando diversos conceptos de invalidez de sus preceptos por considerarlos violatorios a la Constitución. La SCJN resolvió invalidar varios de esos preceptos (véase apéndice 4). Por lo que, tras la resolución de la SCJN, las reformas de 2006 esencialmente establecieron las facultades de la Cofetel,⁴⁷⁹ un plazo fijo para las personas que fueran nombradas comisionados(as) y el nombramiento escalonado de éstos (véase capítulo II).

⁴⁷⁷Cofetel, *Primer Informe Anual 1996-1997*, http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9_publica/6_primer_por_ciento20informe/info06.shtml (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2007).

⁴⁷⁸El monto de la oferta fue por 5,366'352,206.25 pesos. El gobierno federal conservó una reserva de capacidad satelital equivalente al 7 por ciento de la capacidad total. Cfr. Cofetel, *Informe de Labores de septiembre de 1997 a mayo de 1999*.

⁴⁷⁹Recuérdese que la Cofetel fue creada mediante el Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, expedido por el Ejecutivo federal y publicado en el *DOF* de 9 de agosto de 1996. En dicho decreto se señalaban las facultades de Cofetel.

Títulos habilitantes en México

Conforme a la Constitución y a la LFT, los títulos habilitantes para telecomunicaciones en México se dividen en: 1. concesiones para servicios públicos de telecomunicaciones, para redes públicas de telecomunicaciones, para el uso de bandas de frecuencias para usos determinados y para usos experimentales, y aquellas relativas a la materia satelital, 2. permisos para la comercialización de servicios de telecomunicaciones y estaciones transmisoras, 3. registros para servicios de valor agregado, y 4. asignaciones a entidades públicas para el uso de bandas de frecuencias y para el derecho a ocupar posiciones orbitales satelitales.

Los servicios de telecomunicaciones son los que emplean o se prestan a través de redes de telecomunicaciones. Los servicios de telecomunicaciones pueden o no prestarse al público, y pueden o no ser de valor agregado. El tipo de servicio y su finalidad determinan la necesidad o no de un título habilitante. En este sentido el término “servicios de telecomunicaciones” comprende a los:

1. servicios⁴⁸⁰ que precisan de concesión por disposición constitucional cuando se consideren servicios públicos o por emplear una red pública de telecomunicaciones conforme a la LFT;

⁴⁸⁰La Constitución señala que el Estado podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos (artículo 28, antepenúltimo párrafo, de la Constitución). El término “servicio público” es dinámico y más aún al hablar de servicios telecomunicaciones. De ahí que no exista consenso de cuáles serían servicios públicos de telecomunicaciones. La práctica administrativa, los reglamentos y disposiciones administrativas destacan algunos servicios como públicos de telecomunicaciones. Sin embargo, la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006 señaló: “[...] que los servicios de telecomunicación y/o radiodifusión no son considerados en las leyes especiales que los regulan como un servicio público, según se advierte de los artículos 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones [...] los servicios de radio y televisión se consideran como una actividad de interés público y, en general, se alude a las telecomunicaciones como un servicio de interés público, mas no así como un servicio público”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente*

2. servicios privados que son aquellos que: a) se prestan a través de una red privada de telecomunicaciones, b) son únicamente para satisfacer necesidades de comunicación interna de una persona física o moral, y c) no necesitan de concesión, permiso, ni registro; y
3. servicios de valor agregado que basta su registro ante la Cofetel para poder prestarlos.

En este capítulo se expondrán, primeramente, los requisitos, procedimientos, plazos y demás aspectos relevantes de los títulos habilitantes que permiten prestar legalmente servicios de telecomunicaciones dentro de la República Mexicana y utilizar bienes del dominio de la Nación. A continuación se describirá lo relativo a la verificación del cumplimiento al marco jurídico y las sanciones respectivas. Posteriormente se expondrán las causas de terminación de concesiones y permisos con énfasis en la revocación y el rescate. Finalmente, se revisará la figura de la requisa.

CONCESIÓN

La LFT prescribe que se precisa concesión para: 1. instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, 2. usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencia para usos determinados o experimentales, y 3. ocupar posiciones orbitales satelitales y explotar bandas de frecuencias de sistemas satelitales (nacionales y extranjeros).⁴⁸¹ Las concesiones solamente se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, quienes podrán tener hasta un 49 por ciento de inversión extranjera, salvo para prestar servicios de telefonía celular en cuyo caso podrán tener hasta un 100 por ciento de inversión extranjera cuando cuenten con resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.⁴⁸²

Red pública de telecomunicaciones

La LFT establece que se otorgarán concesiones de redes públicas de telecomunicaciones para que a través de éstas se presten comercialmente los

Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, publicada en el DOF de 20 de agosto de 2007, considerando décimo cuarto, apartado I.

⁴⁸¹ Artículo 41 de la LFT.

⁴⁸² Artículo 12 de la LFT.

servicios de telecomunicaciones.⁴⁸³ La LFT no establece limitación alguna sobre la naturaleza o cantidad de servicios a prestarse por medio de una misma red. La intención del legislador fue que la LFT facilitara la convergencia de servicios y promoviera un uso eficiente de la infraestructura de telecomunicaciones.

Si bien la LFT no establece restricciones a los servicios que se pueden prestar en las redes públicas de telecomunicaciones, la práctica administrativa había sido otorgar concesiones limitándolas a la prestación de servicios determinados y requiriendo autorización expresa para servicios adicionales. En antaño, la clasificación de servicios obedecía a que éstos estaban diferenciados técnicamente, se prestaban a través de redes distintas, cada uno con su tecnología y la convergencia de los mismos en una sola red se encontraba en una etapa inicial. De esta manera, la práctica administrativa de autorización por servicios en las concesiones de redes públicas de telecomunicaciones, respondió a razones técnicas, a la naturaleza de los servicios, así como también a consideraciones de política pública.

El esquema de autorización por servicios ya no responde a las necesidades de la competencia en materia de telecomunicaciones en nuestro país, ni a la realidad tecnológica. Adicionalmente, se generan barreras artificiales a la competencia entre redes que prestaban tradicionalmente diferentes servicios de telecomunicaciones. Por lo cual se requiere aprovechar la naturaleza convergente de la LFT y con base en ello otorgar concesiones de redes públicas de telecomunicaciones autorizadas para prestar todos los servicios de telecomunicaciones, sujetos –en su caso– a las disposiciones administrativas de carácter general que el órgano regulador emita (p.ej., en materia de calidad del servicio).

En apoyo a lo anterior, la UIT se ha pronunciado en el sentido siguiente:

Los regímenes de licenciamiento [concesionamiento] sin revisión o actualización pueden convertirse en obstáculos para el desarrollo pleno de los mercados de las TIC. El preservar requisitos innecesarios, onerosos y complicados para el otorgamiento de licencias puede causar cuellos de botella regulatorios. Más aún, las clasificaciones de licencias antiguas e irrelevantes pueden inhibir el desarrollo de tecnologías y servicios, generando la subutilización del potencial de la red. Las clasificaciones de licencias basadas en tecnologías en específico pueden impedir la introducción de nuevas tecnologías alternativas que

⁴⁸³Artículo 14 en relación con la fracción X del artículo 3 de la LFT.

pueden utilizarse para prestar el mismo servicio o uno similar (...) Según se acelera la innovación y el cambio tecnológico, para los gobiernos se vuelve complicado o incluso imposible adaptarse a los esquemas de licenciamiento de manera oportuna para estar al día. Los diseñadores de política y los reguladores difícilmente pueden prever correctamente cada evolución futura de la tecnología y del mercado.⁴⁸⁴

En resumen, no existe restricción alguna en la Constitución, ni en la LFT para que se otorgue a un solicitante que cumpla con los requisitos establecidos en el marco jurídico, una concesión de red pública de telecomunicaciones que esté autorizada para prestar cualquier servicio de telecomunicaciones. Tampoco existe limitación alguna en la LFT (aunque sí en otras disposiciones administrativas como lo son los propios títulos de concesión otorgados por la SCT) para la autorización automática de servicios adicionales a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que, habiendo cumplido con ciertos criterios, den aviso a la autoridad de su intención de prestar dichos servicios.

Procedimiento

Para obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones es necesario presentar solicitud ante la SCT que contenga: 1. nombre y domicilio del solicitante, 2. servicios a prestar, 3. especificaciones técnicas del proyecto, 4. programas y compromisos de inversión, cobertura y calidad, 5. plan de negocios, y 6. documentación que acredite la capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa.⁴⁸⁵

Aun cuando la LFT prescribe que se otorgarán concesiones de redes públicas de telecomunicaciones, sin establecer tipos de éstas, continúan existiendo sendos acuerdos secretariales que diferencian entre redes públicas de teleco-

⁴⁸⁴ "Without revision or updating, licensing regimes can become obstacles to full development of ICT markets. Preserving unnecessary, onerous and complicated licensing requirements can cause regulatory bottlenecks. Furthermore, outdated and irrelevant licensing classifications can hinder the development of technologies and services, leading to under-utilization of network potential. Licensing classifications based on specific types of technologies can foreclose the introduction of alternative new technologies that can be used to provide the same or similar services (...) As commercial innovation and technological change accelerate, it becomes difficult or even impossible for governments to adapt their licensing regimes rapidly enough to keep pace. Policy-makers and regulators are unlikely to correctly forecast every future technological and market development", International Telecommunication Union, *Trends in Telecommunication Reform 2004/05 Licensing in an era of convergence*, Ginebra, International Telecommunication Union, 2004, p. 84 [traducción de la autora].

⁴⁸⁵ Artículo 24 de la LFT.

municaciones “locales”⁴⁸⁶ e “interestatales”⁴⁸⁷ estableciendo distintos requisitos y procedimientos para su obtención. Adicionalmente, dichos acuerdos establecen una serie de requisitos y documentos contrarios a la simplificación administrativa, por lo que se precisa eliminarlos o sustituirlos.

Presentada la solicitud y documentación requerida, la SCT deberá resolver en 120 días naturales.⁴⁸⁸ Dentro de este plazo, la SCT debe obtener opinión de la Cofetel sobre la procedencia de la solicitud de concesión.

En este punto, vale la pena referir a la problemática originada por los amparos promovidos por diversos concesionarios de televisión por cable en contra del otorgamiento de las llamadas *dobles concesiones* en sus respectivas áreas de cobertura. Los concesionarios de televisión por cable recibieron sus títulos con base en la LVGC y argumentaron que antes de otorgar nuevas concesiones en la misma plaza, la autoridad debería de haberles dado garantía de audiencia. Las resoluciones de los diferentes tribunales que conocieron de los juicios fueron contradictorias, por lo que tocó resolver en definitiva a la SCJN. Ésta al dirimir la contradicción de tesis número 157/2003-SS (véase apéndice 6) señaló que:

(...) no existe exclusividad en la prestación del servicio público concesionado para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; habida cuenta que, entre los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual rige este tipo de concesiones, se comprende el de fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, con el fin de evitar monopolios o prácticas monopólicas, en términos del artículo 28 de la Constitución Federal de la República.

(...)

En esas condiciones, por carecer de derechos de exclusividad el titular de la concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicacio-

⁴⁸⁶(...) red pública de telecomunicaciones local aquella construida con infraestructura propia de transmisión y conmutación cuya cobertura será la de una ciudad y, en su caso áreas circunvecinas o de una centro o núcleo de población (...)", SCT, *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones locales al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones* publicado en el DOF el 5 de enero de 1996, la modificación a este acuerdo fue publicada el 4 de junio de 1998.

⁴⁸⁷(...) red pública de telecomunicaciones interestatal aquella que enlace con infraestructura propia ciudades ubicadas en cuando menos, tres entidades federativas (en su caso, incluido el Distrito Federal)", SCT, *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicado en el DOF el 4 de septiembre de 1995.

⁴⁸⁸Artículo 25 de la LFT.

nes, es inconcuso que a éste no se le debe previamente otorgar la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal de la República, en relación a la expedición de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica, como lo refiere el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos del titular concesionario, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor, ni se ordena que suspenda el servicio que presta, o bien, se le impide que lo continúe prestando, sino que su fin es el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y fomentar su sana competencia entre, los prestadores de ese servicio y así evitar monopolios o prácticas monopólicas.

[...]

Luego, el criterio que en lo sucesivo debe regir con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, es el que a continuación se redacta con el rubro y texto siguiente:

TELECOMUNICACIONES. EN LA EXPEDICIÓN DE NUEVAS CONCESIONES A TERCERAS PERSONAS PARA INSTALAR, OPERAR O EXPLOTAR REDES PÚBLICAS EN ESA MATERIA PARA UN ÁREA GEOGRÁFICA ANTERIORMENTE ASIGNADA, NO PROCEDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA A FAVOR DE SU TITULAR. De conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, uno de los objetivos de este ordenamiento es fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que se ofrezcan estos servicios con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, para evitar monopolios o prácticas monopólicas, como lo dispone el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En congruencia con lo anterior, y en términos de lo señalado en el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, si al titular de una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones no se le confieren derechos de exclusividad en el área geográfica asignada, es inconcuso que en la expedición a terceras personas de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio en la misma área, no procede la garantía de previa audiencia, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de sus derechos, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor ni se ordena que suspenda el servicio que presta y tampoco se le impide que continúe prestandolo.⁴⁸⁹

⁴⁸⁹Ejecutoria de la contradicción de tesis número 157/2003-SS, entre los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fallado el 17 de marzo de 2004. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad

En caso de otorgarse la concesión, como mínimo, el título contendrá: 1. nombre y domicilio del concesionario, 2. objeto de la concesión, 3. los servicios que puede prestar, 4. derechos y obligaciones, 5. vigencia de la concesión, 6. garantía a otorgarse, y 7. cobertura geográfica. Un extracto del título de concesión debe publicarse en el DOF y el título inscribirse en el Registro de Telecomunicaciones.⁴⁹⁰

Dentro de las obligaciones del concesionario en los títulos de concesión de redes públicas de telecomunicaciones se encuentran:

- la calidad en el servicio;
- el sistema de quejas y reparaciones;
- el plan de contingencia que es aquel que un concesionario debe tener para casos de interrupción de servicios, en tanto que un plan de emergencia es aquel para proveer servicios esenciales cuando se presente un caso fortuito o de fuerza mayor. En muchas ocasiones estos planes se confunden;
- los servicios de emergencia como aquellos para contactar –entre otros–, a policía, bomberos, Cruz Roja, Sistema Nacional de Atención de Emergencias Ciudadanas (Código de servicios especiales 066);
- el de trato no discriminatorio que obliga al concesionario a no establecer privilegios y distinciones a favor o en contra de determinadas personas físicas o morales, así como a elaborar un plan sobre las medidas y adecuaciones que establecerá para satisfacer las necesidades de comunicación de usuarios con discapacidad con la finalidad de que éstos tengan acceso no discriminatorio a los servicios comprendidos en la concesión;
- la obligación de proveer información al usuario, misma que debe ser sencilla, veraz, completa, detallada, de fácil acceso y proporcionarse tanto de forma física como electrónica.

El plazo de las concesiones de redes públicas de telecomunicaciones puede ser de hasta 30 años, prorrogable por el mismo término siempre que: 1. esté en cumplimiento de las condiciones de su concesión, 2. lo solicite antes de la última quinta parte del plazo de la concesión, y 3. acepte las nuevas condiciones que le establezca la SCT.⁴⁹¹

de cinco votos de los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente), Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Juan Díaz Romero.

⁴⁹⁰Artículos 26 y 64 de la LFT.

⁴⁹¹Artículo 27 de la LFT.

Uso de bandas de frecuencias para usos determinados y experimentales

Como se estudió en el capítulo I, el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público de la nación, inalienable e imprescriptible.⁴⁹² El aprovechamiento de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico por particulares puede realizarse mediante concesión.⁴⁹³ La LFT prevé que se requerirá de concesión para el uso del espectro radioeléctrico atribuido: 1. para usos determinados, es decir, para prestar comercialmente servicios de telecomunicaciones, y 2. para usos experimentales, es decir, para probar la viabilidad de tecnologías en desarrollo, para fines científicos o de pruebas temporales de equipo.

En cuanto a concesiones relativas al espectro radioeléctrico, la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006 señaló que:

(...) el objeto propio de concesión o permiso no lo constituye, aisladamente considerado, el espacio radioeléctrico correspondiente a la frecuencia o frecuencias asignadas al servicio de telecomunicación que se va a prestar, sino que, tal frecuencia o frecuencias son atribuidas, en todos los casos, para un uso o varios usos determinados y específicos, lo que permite concluir que existe una relación indisoluble entre la concesión otorgada y el uso del bien concesionado. Dicho de otra manera, la concesión se otorga sobre la banda de frecuencia que corresponda al servicio que se desea prestar, asignándose un canal o canales de frecuencia o frecuencias que, por tanto, se encuentran vinculados al servicio de telecomunicaciones que se prestará, sea radio, televisión, telefonía, etcétera, e incluso con la modalidad correspondiente del servicio relativo, como lo es una estación de televisión comercial, cultural y demás.

(...)

En este sentido, resulta claro que las concesiones se otorgan para usar, aprovechar o explotar la banda de frecuencia que corresponda, atribuida específicamente al servicio que se va a prestar, concretamente en la frecuencia o frecuencias asignadas al concesionario para ello (cuando son varias frecuencias también se denomina banda de frecuencias). Es decir, la concesión se encuentra, en todos los casos, sujeta a un uso específico y determinado, además de suponer la adjudicación de una zona geográfica de cobertura.⁴⁹⁴

⁴⁹²Artículos 27, párrafo cuarto y sexto, de la Constitución; y 3, fracción I, 4, primer párrafo, y 6, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales.

⁴⁹³Artículo 2 de la LFT.

⁴⁹⁴Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos*

Se analizará primeramente lo relativo a las concesiones de espectro de uso determinado, para continuar con aquellas para usos experimentales.

Bandas de frecuencias para usos determinados

El procedimiento para obtener una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias para uso determinado es el de licitación pública.⁴⁹⁵ La licitación pública busca ser un mecanismo objetivo, no discriminatorio y transparente para la asignación de concesiones de un bien de dominio público escaso como es el espectro radioeléctrico. Es un requisito indispensable que todos los interesados en prestar servicios de telecomunicaciones en un mercado en competencia cuenten con las mismas oportunidades de participar en el procedimiento de licitación pública. Las condiciones del mercado serán determinadas en gran medida por las concesiones otorgadas y por las condiciones de éstas. Es por ello que el proceso de licitación pública para el otorgamiento de concesiones de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico de usos determinados es fundamental, y debe buscar el uso eficiente del espectro radioeléctrico en un marco de igualdad de oportunidades para fomentar una sana competencia entre los agentes del mercado.

El proceso de licitación pública para otorgar concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia para usos determinados se puede dividir en varias etapas relativas: 1. al programa de licitación, 2. a la convocatoria, 3. a las bases y el procedimiento de licitación, 4. al acta de fallo, y 5. a la adjudicación y el otorgamiento del título de concesión.

Programa de licitación

El Programa de Licitación sobre las bandas de frecuencias del espectro para usos determinados ("Programa de Licitación") es el instrumento que sirve para dar a conocer a todos los interesados, la determinación de la autoridad de telecomunicaciones de realizar el procedimiento de licitación respecto a determinadas bandas de frecuencias, con la modalidad de uso y con la cobertura ahí establecida. El Programa de Licitación da seguridad jurídica y permite que los agentes del mercado puedan considerar las necesidades presentes y futuras que tienen del espectro para realizar sus

Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, publicada en el DOF de 20 de agosto de 2007, considerando décimo cuarto, apartado I.

⁴⁹⁵Artículo 14 de la LFT.

planes de inversión que redunden en más y mejores servicios para los usuarios.

La autoridad de telecomunicaciones está también comprometida en administrar el espectro radioeléctrico para que éste se utilice eficientemente en beneficio de los usuarios. Con esa finalidad, la Cofetel evalúa –entre otros–, la situación tecnológica y sus perspectivas de evolución a nivel nacional y mundial, la saturación del espectro concesionado, el estado de la competencia en el servicio y la región de que se trate, así como la oportunidad de realizar una licitación en ese momento, o la conveniencia de esperar a la aparición o consolidación de nuevas tecnologías en la banda de frecuencia en cuestión.

Previa opinión de la Cofetel, la SCT establecerá y publicará periódicamente el Programa de Licitación.⁴⁹⁶ Éste debe establecer las modalidades de uso y las coberturas geográficas. Para las licitaciones 15, 16 y 17 iniciadas por la Cofetel en julio de 2004, se determinó que las modalidades de uso serían de “servicio de radiocomunicación móvil terrestre: servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas” y las coberturas serían en base a “Áreas Básicas de Servicio”. En relación con la licitación 18 cuyo comienzo fue también en julio de 2004, la Cofetel resolvió el “acceso inalámbrico fijo o móvil” como la modalidad de uso y las Regiones PCS como las coberturas geográficas.⁴⁹⁷ En el programa de licitación 2008, se establecieron –dependiendo de la banda de frecuencias–, las modalidades de uso de acceso inalámbrico y de provisión de capacidad, y coberturas por Región, Áreas Básicas de Servicio y Área de Servicio.

⁴⁹⁶Artículos 9-A, fracción V y 15 de la LFT.

⁴⁹⁷Región 1: Los estados de Baja California y Baja California Sur y el municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.

Región 2: Los estados de Sinaloa y Sonora excluyendo el municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.

Región 3: Los estados de Chihuahua y Durango y los siguientes municipios de Coahuila: Torreón, Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro y Biseca.

Región 4: Los estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila, excluyendo los municipios de Torreón, Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro y Biseca.

Región 5: Los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Región 6: Los estados de Colima, Michoacán, Nayarit y Jalisco excluyendo los siguientes municipios de Jalisco: Huejúcar, Santa María de los Ángeles, Colotlán, Teocaltiche, Huejuquilla El Alto, Mezquitic, Villa Guerrero, Bolaños, Lagos de Moreno, Villa Hidalgo, Ojuelos de Jalisco y Encarnación de Díaz.

Región 7: Los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas y los siguientes municipios de Jalisco: Huejúcar, Santa María de los Ángeles, Colotlán, Teocaltiche, Huejuquilla El Alto, Mezquitic, Villa Guerrero, Bolaños, Lagos de Moreno, Villa Hidalgo, Ojuelos de Jalisco y Encarnación de Díaz.

Región 8: Los estados de Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Región 9: El Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo y Morelos.

Una vez publicado el Programa de Licitación, el público tiene conocimiento de la intención de la autoridad de telecomunicaciones de realizar el procedimiento de licitación y los interesados estarán en espera de la publicación de la convocatoria.

Ahora bien, si alguna persona está interesada en que se liciten ciertas bandas de frecuencias, modalidades de uso y coberturas geográficas distintas a las establecidas en el Programa de Licitación, lo deberá solicitar a la SCT.⁴⁹⁸

Convocatoria

La convocatoria es la invitación de la autoridad de telecomunicaciones a todos los interesados en las bandas de frecuencias para que participen en el procedimiento de licitación. La convocatoria se debe publicar en el *DOF* y en un periódico de la(s) entidad(es) federativa(s) que sean cubiertas por las bandas de frecuencia que se pretenden concesionar.⁴⁹⁹

La convocatoria debe detallar el objeto de la licitación con las bandas de frecuencias específicas a licitar y los bloques en su caso (p.ej., banda de frecuencias de 1850-1910/1930-1990 MHz, bloque "C" de las bandas entre los 1895-1910/1975-1990 MHz), la modalidad de uso (p.ej., acceso inalámbrico fijo o móvil), la cobertura geográfica (p.ej., Región 8: los estados de Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz), y el plazo de la concesión (p.ej., 10 años). De igual forma, la convocatoria establecerá cuál es la unidad administrativa de la Cofetel responsable de proporcionar información o realizar aclaraciones, así como en dónde, a qué hora y cuál es el precio para adquirir las bases de la licitación y demás documentos relevantes.

Bases y procedimiento de licitación

Las bases de la licitación son los documentos que establecen las reglas del juego durante la licitación. En las bases se señalan los requisitos para ser participante, los plazos dentro de cada actividad o etapa, la información y documentación que los interesados deben presentar para recibir la constancia de participación.

Las bases deben incluir al menos: 1. las bandas de frecuencia a licitarse, sus modalidades de uso y cobertura geográfica, 2. la vigencia de la concesión a otorgarse, 3. los requisitos/documentos a cumplir por los interesados, incluyendo programas y compromisos de inversión, cobertura y calidad de los servicios a prestarse, plan de negocios, especificaciones

⁴⁹⁸ Artículo 15, párrafo segundo de la LFT.

⁴⁹⁹ Artículo 16 de la LFT.

técnicas del proyecto, así como opinión favorable de la Cofeco, y 4. los criterios para seleccionar al ganador.⁵⁰⁰

Dentro de los criterios para seleccionar al ganador se encuentra el que la Cofetel determine cuál es el esquema a seguir para la licitación pública. Aun cuando la LFT no establece un esquema concreto de licitación pública, hasta antes de la resolución de la SCJN en la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, la Cofetel había utilizado el sistema de subasta simultánea ascendente cuyos detalles se expondrán más adelante. Si bien las discusiones de la SCJN se centraron en la radiodifusión al declarar inconstitucional la parte de la subasta pública para el otorgamiento de concesiones para el uso de frecuencias para prestar el servicio de radio y televisión abierta conforme a la LFRYTV, es importante tener en cuenta lo que la SCJN estableció:

(...) sin desconocer que la licitación pública constituye un procedimiento que, efectivamente, elimina la discrecionalidad con la que el Ejecutivo Federal decidía respecto del otorgamiento de las concesiones en materia de radiodifusión, además de que propicia la transparencia, y que esas concesiones recaen sobre un bien del dominio público de la Federación destinado para un uso específico, este Tribunal Pleno considera que la modalidad de subasta pública en la licitación pública no propicia una sana competencia entre todos los prestadores del servicio, ni evita su concentración en unas cuantas manos, pues al privilegiarse el elemento económico para el otorgamiento de la concesión, se favorece indirectamente la creación de monopolios y prácticas monopólicas que impiden la libre competencia o concurrencia en el sector, ya que, lógicamente, quienes cuenten con mayores recursos financieros resultarán vencedores de la licitación por subasta pública, lo que propiciará el acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos de poder económico.

(...)

Por último, debe hacerse notar que, para el otorgamiento de las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, la Ley Federal de Telecomunicaciones sólo establece el procedimiento de licitación pública, sin la modalidad de subasta, lo que refuerza lo considerado en torno a la infracción a lo dispuesto en los artículos 1o. y 28 constitucionales, ya que no existe justificación para el diferente tratamiento que se da a los concesionarios de radiodifusión respecto del establecido para los concesionarios

⁵⁰⁰Artículo 16 de la LFT.

en materia de telecomunicaciones, en tanto que ambos realizan una función de interés social (...) ⁵⁰¹

Es importante que el esquema que elija la Cofetel para las licitaciones asegure la objetividad, no discriminación y transparencia, al mismo tiempo que permita que se haga un uso eficiente del espectro en beneficio del interés general.

La subasta simultánea ascendente que ha sido empleada por la Cofetel para el otorgamiento de concesiones para el uso del espectro para servicios de telecomunicaciones, es semejante a aquella utilizada también por diversas autoridades de telecomunicaciones de otros países (p.ej., la Federal Communications Commission de EUA). La subasta simultánea ascendente se realiza mediante un sistema de cómputo que permite a cada participante presentar sus posturas (contraprestación) electrónicamente dentro de los horarios de las rondas. ⁵⁰² El sistema registra el momento exacto en que cada participante envía su postura y va verificando a aquel que ofrece la postura más alta al final de cada ronda. La última ronda será aquella en la que ya no exista una postura más alta a la de la anterior. Las reglas de la subasta simultánea ascendente están en un documento específico que se denomina el *Manual de la Subasta*.

La subasta simultánea ascendente es un proceso objetivo, no discriminatorio, transparente y que fomenta la sana competencia en telecomunicaciones. Es objetivo porque gana aquel participante que ofrezca la postura (contraprestación) más alta. No es discriminatorio porque cada participante recibe una clave para acceder al sistema de cómputo y ofrecer posturas en el momento y cantidad que desee dentro de cada ronda. Es transparente porque al finalizar cada ronda, todos los participantes conocen el resultado de quién ofreció la postura más alta y a partir de dicha información, pueden adoptar las decisiones de negocio que crean convenientes. Todo esto, hace que la subasta simultánea ascendente sea considerada un mecanismo para fomentar la sana competencia al otorgar concesiones para el uso de un bien público escaso, el espectro radioeléctrico, para servicios de telecomunicaciones.

⁵⁰¹Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel*, publicada en el *DOF* de 20 de agosto de 2007, considerando décimo quinto, apartado III.

⁵⁰²Ronda es el espacio de tiempo con horario y fecha predeterminados para que los participantes presenten o retiren posturas conforme a las reglas del *Manual de la Subasta*.

En las bases también se incluyen disposiciones sobre la definición de la modalidad de uso, las garantías a otorgarse (p.ej., garantía de seriedad en cuanto a la participación en el procedimiento de licitación), la postura inicial, el calendario y actividades, penalidades, restricciones de acumulación de espectro, causas de descalificación, entre otras.

La postura inicial se refiere al monto mínimo que el gobierno federal pretende recibir de contraprestación. La finalidad de la licitación pública de concesiones para el uso de bandas de frecuencias no debe ser la recaudación de ingresos. Sin embargo, de acuerdo con principios económicos, se estima que aquella persona que pretenda dar un uso más eficiente al espectro, será aquella que esté dispuesta a ofrecer la postura o contraprestación más alta. Debe distinguirse a los servicios de telecomunicaciones regidos por la LFT (telefonía, televisión restringida, comunicación vía satélite, transmisión de datos) de los de radiodifusión (radio y televisión abierta), toda vez que éstos tienen una función social vinculada con el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el régimen democrático. Ahora bien, si bien dichos principios económicos en teoría son ciertos, también puede darse el caso de que un participante busque ofrecer la postura más alta con la finalidad de bloquear a sus competidores o encarecerles los costos de entrada al mercado o de expansión en éste.

En cuanto a las restricciones de acumulación de espectro, es preciso explicar que éstas son los máximos de MHz que la autoridad de telecomunicaciones determina para que un participante o grupo económico obtenga o acumule respecto a las concesiones de las cuales ya sea titular. Las restricciones de acumulación de espectro determinadas por la Cofetel dentro de las bases de licitación son aplicables para todos los participantes e independientes de aquellos límites que en su caso llegue a establecer la Cofeco en sus opiniones a cada uno de los participantes. La finalidad de las restricciones de acumulación de espectro es establecer un límite máximo general a todos los participantes en la licitación, en tanto que las opiniones de Cofeco se refieren a las circunstancias individuales de cada participante.

Los interesados que cumplan satisfactoriamente los requisitos exigidos en las bases en los plazos ahí establecidos, recibirán la constancia de participación que les permite convertirse ahora en participantes. La constancia de participación, en el caso de la subasta simultánea ascendente, es el pase de entrada a la etapa de concurso donde el participante recibe las claves de acceso al sistema de cómputo, y a partir de ese momento puede intervenir en las rondas para presentar o retirar posturas. Cuando deje de existir movimiento, es decir, que dejen de haber nuevas posturas

dentro de las rondas, entonces se cierra y da por terminado el procedimiento de licitación.

Acta de fallo

El acta de fallo es el instrumento por el cual la Cofetel hace constar los resultados de la licitación y los da a conocer a los participantes de ésta. Dentro de cada licitación pueden existir diversos concursos por las zonas de cobertura y los diferentes bloques en cada banda (p.ej., en la licitación 18 de PCS, existieron concursos de una misma banda de frecuencia en distintas regiones, y en una misma región existieron concursos en diferentes bloques de la banda).

El acta de fallo señala: 1. quiénes son los licitantes ganadores de cada concurso, 2. los concursos que quedaron desiertos conforme al artículo 17 de la LFT por no asegurar las mejores condiciones para la prestación de los servicios, porque las contraprestaciones no sean satisfactorias o cuando no se cumplan con los requisitos de las bases, 3. la liberación de garantías, en su caso, y 4. la información relevante (p.ej., la existencia de juicios que puedan afectar los resultados de los concursos como lo fue en el acta de fallo de la licitación 18 para acceso inalámbrico fijo o móvil de abril de 2005).

Adjudicación y título de concesión

El participante ganador de la licitación pública debe cubrir al gobierno Federal una contraprestación económica por el otorgamiento del título de concesión.⁵⁰³ En el caso de haber sido la licitación pública bajo el esquema de subasta simultánea ascendente, la contraprestación económica será equivalente a la postura ofrecida por dicho participante ganador.

El título de concesión deberá establecer al menos: 1. nombre y domicilio del concesionario, 2. las bandas de frecuencias objeto de la concesión, sus modalidades de uso y su cobertura geográfica, 3. los programas de inversión, 4. los servicios que podrá prestar el concesionario, 5. las especificaciones técnica, 6. el periodo de vigencia, 7. las contraprestaciones que se deban cubrir, y 8. los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.⁵⁰⁴ Un extracto del título de concesión debe publicarse en el *DOF* y el título inscribirse en el Registro de Telecomunicaciones.⁵⁰⁵

Es importante destacar la diferencia con relación a los servicios que se pueden prestar de acuerdo con los títulos de concesión de redes públicas de telecomunicaciones y aquellos servicios identificados en los títulos para

⁵⁰³Artículo 14 de la LFT y los términos de las bases respectivas.

⁵⁰⁴Artículo 18 de la LFT.

⁵⁰⁵Artículos 18 y 64 de la LFT.

el uso de bandas de frecuencias. Los primeros establecen qué servicios públicos de telecomunicaciones puede prestar el concesionario. Los títulos relativos a bandas de frecuencias –que son medios de transmisión de servicios de telecomunicaciones–, determinan qué tipo de servicio(s) puede(n) cursarse a través de ese medio de transmisión. Esto cobra relevancia para concesionarios que prestan diversos servicios de telecomunicaciones, porque estarán autorizados para ocupar las bandas de frecuencias para ciertos servicios, así como en algunos servicios podrán tener limitaciones a la inversión extranjera.

Este ejemplo ilustra mejor lo anterior. El concesionario ABC tiene una concesión para red pública de telecomunicaciones que le permite prestar cualquier servicio de telecomunicaciones. El concesionario ABC también tiene una concesión para el uso de XYZ banda de frecuencia para el servicio de radiolocalización especializada de flotillas (*trunking*). Entonces el concesionario ABC podrá prestar con las bandas de frecuencias únicamente el servicio de *trunking*, pero con otro tipo de medios de transmisión (p.ej., cable coaxial, fibra óptica) de su red de telecomunicaciones podrá prestar el servicio de televisión restringida.

El plazo de las concesiones sobre bandas de frecuencias puede ser de hasta 20 años, prorrogable por el mismo término siempre que: 1. esté en cumplimiento de las condiciones de su concesión, 2. lo solicite antes de la última quinta parte del plazo de la concesión y 3. acepte las nuevas condiciones que le establezca la SCT.⁵⁰⁶

Bandas de frecuencias para usos experimentales

La LFT prevé el otorgamiento de concesiones para usos experimentales en tres supuestos.⁵⁰⁷ El primero se aplica cuando se pretenda comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo. En este supuesto el solicitante de la concesión debe justificar debidamente que se trata de tecnologías en desarrollo, de otra manera se podría utilizar esta figura para usar gratuitamente bandas de frecuencias y –lejos de estar cumpliendo con la finalidad de experimentación de este tipo de concesiones–, un concesionario podría estar simplemente cambiando de tecnología o actualizando ésta (*upgrade*), sin dejar de prestar servicios en las bandas de frecuencias que tiene concesionadas. Por ello, en toda solicitud de concesión de uso experimental por parte de un concesionario, la autoridad de

⁵⁰⁶ Artículo 19 de la LFT.

⁵⁰⁷ Artículo 10, fracción IV, en relación con los artículos 20 y 24 de la LFT.

telecomunicaciones debe verificar que efectivamente sea tecnología en desarrollo y no tecnología comercialmente disponible.

El segundo supuesto para obtener una concesión de uso experimental es para fines científicos. En este caso, es importante que se demuestre que el solicitante tiene un caso de investigación científica; ello para desincentivar el acaparamiento de bandas de frecuencias bajo el pretexto de tener una finalidad científica, cuando quizá se trate de una evaluación del mercado para cierto servicio de telecomunicaciones.

El tercer supuesto se basa en pruebas temporales de equipo. En este caso, la autoridad de telecomunicaciones debe constatar que la solicitud tiene méritos para el otorgamiento de la concesión, de otra manera se puede abusar de este tipo de concesiones experimentales, utilizándolas para fines comerciales y no meramente experimentales en detrimento del erario federal, así como de los potenciales usuarios de bandas de frecuencias con fines verdaderamente experimentales o de la determinación de una banda como de uso libre.

El procedimiento para el otorgamiento de concesiones de usos experimentales consiste en la presentación de la solicitud de concesión⁵⁰⁸ con los documentos comprobatorios de la naturaleza de una concesión experimental. Los plazos de la concesión podrán ser de hasta dos años.⁵⁰⁹

Satelital

Los títulos habilitantes en materia satelital son: 1. concesiones para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, 2. concesiones en relación con sistemas satelitales extranjeros para explotar en el país los derechos de emisión y recepción de señales de sus satélites, 3. autorizaciones para satélites internacionales, y 4. asignaciones para dependencias y entidades de la administración pública federal.⁵¹⁰

Órbitas asignadas a México

En el capítulo I, se estudió la responsabilidad de la UIT de registrar las posiciones orbitales geoestacionarias y las características asociadas de los

⁵⁰⁸Los requisitos serán los aplicables del artículo 24 de LFT que considero incluirán nombre y domicilio del solicitante (fracción I), las especificaciones técnicas del proyecto (fracción III), y la documentación que acredite su capacidad de llevar a cabo el uso experimental de que se trate (fracción VI).

⁵⁰⁹Artículo 21 de la LFT.

⁵¹⁰Artículos 29 y 30 de la LFT.

satélites en órbitas no geoestacionarias para evitar interferencias perjudiciales entre los distintos países por virtud de la operación de sistemas satelitales, los conceptos básicos de las redes satelitales, así como la gestión internacional para obtener posiciones orbitales.

Cuando México obtiene el registro de una posición orbital geoestacionaria o de las características de los satélites en órbitas no geoestacionarias, se puede iniciar el procedimiento de licitación pública con sus diversas etapas.⁵⁴⁴ Son aplicables lo referido en la subsección "Bandas de frecuencias para usos determinados" para las características, finalidades y etapas del procedimiento de licitación pública para órbitas satelitales asignadas a México en cuanto a ser un mecanismo objetivo, no discriminatorio y transparente para la asignación de concesiones de un bien público escaso como lo son las órbitas satelitales. El proceso de licitación pública se puede dividir en varias etapas relativas: 1. al programa de licitación, 2. la convocatoria, 3. las bases y el procedimiento de licitación, 4. el acta de fallo, y 5. la adjudicación y el otorgamiento del título de concesión.

El programa de licitación sobre órbitas satelitales asignadas al país y sus bandas de frecuencias asociadas es el instrumento para dar a conocer a todos los interesados, la determinación de la autoridad de telecomunicaciones de realizar el procedimiento de licitación respectivo. A diferencia de la evaluación que realiza la autoridad sobre la oportunidad de realizar en cierto momento la licitación de bandas de frecuencias para usos determinados, las órbitas satelitales están sujetas al plazo máximo establecido por la UIT para que éstas sean ocupadas por un satélite mexicano; de lo contrario México pierde la prioridad que tenía para ocupar la órbita satelital de que se trate y el siguiente país en la lista de la UIT pasará a tener derecho a ocupar la órbita. Este último caso aconteció con la órbita 109.2° Oeste, en la que México tenía la prioridad para colocar un satélite a más tardar el 5 de marzo de 2008. Sin embargo, no lo logró, toda vez que los dos procedimientos de licitación que realizó fueron declarados desiertos.

La Cofetel coordinará los procesos de licitación en materia satelital, debiéndose publicar la convocatoria en el *DOF*.⁵⁴² La convocatoria debe detallar el objeto de la licitación con la órbita satelital a licitarse (p.ej., 77 Oeste), las bandas de frecuencias a utilizarse para los enlaces ascendente y descendente (p.ej., enlace Tierra-espacio 17.3-17.8 GHz y enlace espacio-Tierra 12.2-12.7 GHz), los servicios satelitales que pueden prestarse (p.ej., servicio de radiodifusión por satélite, servicio fijo por satélite) y el plazo de la concesión

⁵⁴⁴Artículo 29, párrafo primero, de la LFT.

⁵⁴²Artículos 9-A, fracción V, de la LFT y 4 del RCVS.

(p.ej., 20 años). De igual forma, la convocatoria indica cuál es la unidad administrativa de la Cofetel responsable de proporcionar información o realizar aclaraciones, así como en dónde, a qué hora y cuál es el precio para adquirir las bases de la licitación y demás documentos relevantes.

Existen ciertas obligaciones respecto a satélites en órbitas asignadas a México para que los concesionarios: 1. pongan un satélite en órbita a más tardar cinco años después de haber obtenido la concesión, y 2. establezcan los centros de control y operación de los satélites en territorio nacional, debiendo éstos ser operados preferentemente por mexicanos.⁵⁴³ En cuanto al plazo de la concesión, éste podrá ser hasta de 20 años y podrá prorrogarse por plazos iguales.⁵⁴⁴ Los concesionarios pueden explotar servicios de comunicación vía satélite en otros países a través de los satélites en órbitas asignadas a México, de acuerdo con la legislación de cada país y los tratados suscritos por México.⁵⁴⁵

Como se mencionó en el apartado “Bandas de frecuencias para usos determinados”, las bases de la licitación establecen las reglas del juego durante la licitación. En las bases se señalan los requisitos para ser participante, los plazos dentro de cada actividad o etapa, la información y documentación que los interesados deben presentar para recibir la constancia de participación. Las bases deben al menos incluir: 1. la ubicación de las posiciones orbitales geoestacionarias o, en su caso, las órbitas satelitales que se pretendan concesionar con sus respectivas frecuencias asignadas o en proceso de coordinación, 2. la vigencia de la concesión a otorgarse, 3. los requisitos/documentos a cumplir por los interesados, incluyendo la descripción técnica del sistema satelital, sus centros de control, cobertura del servicio nacional e internacional, descripción de los servicios satelitales que pretenden prestar, plan de negocios, así como opinión favorable de la Cofeco, 4. los criterios para seleccionar al ganador, y 5. los términos en los que será reservada la capacidad satelital en favor del Estado⁵⁴⁶ (véase “Disposiciones comunes a satélites nacionales y extranjeros”, p. 195).

Aun cuando la LFT no establece un esquema concreto de licitación pública, la Cofetel también ha utilizado el sistema de subasta simultánea ascendente al que se hizo referencia anteriormente. En el caso de una subasta, el RCVS limita el tipo de subasta a realizarse al de carácter ascendente,⁵⁴⁷ es decir que el criterio de adjudicación sería el de aquel que ofrezca la

⁵⁴³Artículos 56 y 57 de la LFT.

⁵⁴⁴Artículo 42 del RCVS.

⁵⁴⁵Artículo 58 de la LFT.

⁵⁴⁶Artículo 46 de la LFT.

⁵⁴⁷Artículo 4, fracción IV, del RCVS.

contraprestación económica más alta. En cualquier caso, se debe tener en cuenta lo resuelto por la SCJN en la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 (véase apéndice 4).

En las bases también se incluyen disposiciones respecto a la fecha límite para que un satélite ocupe la órbita respectiva, las garantías a otorgarse (p.ej., garantía de seriedad en cuanto a la participación en el procedimiento de licitación), la postura inicial, el calendario y actividades, las penalidades, las causas de descalificación, entre otras. Los interesados que cumplan satisfactoriamente los requisitos de las bases en los plazos ahí establecidos, recibirán la constancia de participación que les permite convertirse ahora en participantes.

Como se expuso con antelación, el acta de fallo es el instrumento mediante el cual la Cofetel hace constar los resultados de la licitación y los hace del conocimiento de los participantes de ésta. El acta de fallo, en esencia, determina al licitante ganador y la contraprestación que deberá cubrir éste para obtener el título de concesión respectivo.

El título de concesión al menos deberá establecer: 1. nombre del concesionario, 2. las coordenadas asignadas a la posición orbital o, en el caso de órbitas satelitales, las características de las trayectorias, así como de sus bandas de frecuencias asociadas, 3. las especificaciones técnicas, 4. las coordenadas geográficas del centro de control, 5. el área de cobertura, capacidad destinada al territorio nacional y potencia mínima requerida, 6. los servicios que podrá prestar el concesionario, 7. las especificaciones técnicas, 8. el periodo de vigencia, 9. el plazo para poner en órbita el satélite, 10. las contraprestaciones que se deban cubrir, en su caso, 11. las obligaciones de cobertura social a cargo del concesionario, 12. la reserva de capacidad satelital para el Estado, y 13. los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.⁵⁴⁸ Un extracto del título de concesión debe publicarse en el *DOF* y el título inscribirse en el Registro de Telecomunicaciones.⁵⁴⁹

Sistemas satelitales extranjeros

Los satélites que ocupan órbitas geoestacionarias asignadas a otros países o bien, los sistemas satelitales que tienen órbitas no geoestacionarias y que han sido registrados por otros países en la UIT, pueden estar ubicados de tal manera que su huella cubra todo o parte del territorio nacional; por lo cual pueden prestar servicios de telecomunicaciones en la República Mexicana siempre y cuando obtengan la concesión respectiva.

⁵⁴⁸Artículo 5 del RCVS.

⁵⁴⁹Artículos 64 de la LFT y 14 del RCVS.

El otorgamiento de este tipo de concesión, referido en la LFT como sobre los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros, está sujeto a que: 1. se trate de personas morales mexicanas, 2. no exceda de 49 por ciento la inversión extranjera, 3. se tenga firmado un tratado con el país de origen, y 4. que dicho tratado prevea la reciprocidad para los satélites mexicanos.⁵²⁰

Los requisitos reglamentarios prevén que el solicitante deberá proveer información y documentación sobre la ubicación de la órbita satelital, las frecuencias asociadas (registradas o en proceso de coordinación), el operador satelital extranjero, las especificaciones técnicas del sistema satelital extranjero, la cobertura sobre territorio nacional, la descripción de los servicios satelitales que pretenda prestar, el plan de negocios, la opinión favorable de Cofeco, así como cierta documentación para acreditar el control de los servicios por parte del futuro concesionario mexicano.⁵²¹ En cuanto al plazo de la concesión, éste podrá ser hasta de 20 años y podrá prorrogarse por plazos iguales.⁵²²

Los concesionarios de sistemas satelitales extranjeros para prestar servicios satelitales en la República Mexicana deberán: 1. contar con un sistema para el control de usuarios que permita dar de alta y baja a usuarios desde el territorio nacional, y 2. realizar la facturación y cobranza desde territorio nacional.⁵²³ La finalidad de estos requisitos me parece cuestionable. Para el Estado no debe existir inconveniente si el control de usuarios o la facturación y cobranza se realizan remotamente, siempre y cuando el concesionario cumpla con las disposiciones administrativas, fiscales y mercantiles, y asegure que, en caso de solicitud justificada del gobierno federal, se dé de baja o alta a algún usuario.

Disposiciones comunes a satélites nacionales y extranjeros

Reserva satelital

La denominada reserva satelital del Estado es aquella capacidad satelital que debe estar disponible para redes de seguridad nacional y para servicios de carácter social.⁵²⁴ Para ello, los concesionarios tanto de satélites mexicanos como de satélites extranjeros, reservan una porción de su ca-

⁵²⁰ Artículos 14, fracción IV, 12, párrafo segundo, y 30 de la LFT.

⁵²¹ Artículo 8 del RCVS.

⁵²² Artículo 12 del RCVS.

⁵²³ Artículos 33 y 35 del RCVS.

⁵²⁴ Artículo 55 de la LFT.

pacidad para que el Estado la utilice.⁵²⁵ En este sentido, la reserva satelital es un tipo de contribución sobre el concesionario, en tanto que para el Estado es una medida que le asegura comunicaciones vía satélite.

La reserva satelital del Estado está prevista en cada título de concesión y, salvo autorización expresa en contrario, el concesionario no la puede utilizar aun cuando el Estado no la esté ocupando. La SCT es la encargada de administrar la capacidad satelital reservada. En caso de que el gobierno federal requiera capacidad adicional a aquella reservada, entonces la deberá contratar con cargo a su presupuesto.⁵²⁶

Es importante que cuando el gobierno federal otorgue una concesión, especialmente cuando se trate de satélites extranjeros, y establezca la reserva de capacidad satelital, verifique que ésta se proporcione de tal suerte que se pueda emplear de manera óptima. Dependiendo de la ubicación del satélite, la utilización efectiva de la reserva satelital puede ser ineficiente y onerosa.

(...) se debe buscar que la reserva se aplique en los satélites con mejor “visibilidad” del territorio nacional, esto es, que su posición orbital no se encuentre demasiado lejana de las longitudes de nuestro país, porque en los casos en que el satélite se encuentra en longitudes muy alejadas el ángulo de incidencia de las señales en tierra es muy bajo. Esto hace muy ineficiente su recepción, ya que un ángulo bajo hace que las señales sean obstruidas fácilmente, principalmente en zonas con orografía muy complicada o cubierta por bosques o inclusive con construcciones medianamente elevadas.⁵²⁷

Asimismo, se debe asegurar que el Estado mexicano está haciendo uso de la reserva satelital, de lo contrario se le estaría imponiendo una carga al concesionario sin que existiera un beneficio para el país.

Arrendamiento de capacidad y derechos de terceros

Las concesiones relativas a satélites permiten que los concesionarios arrienden su capacidad satelital a otras personas. Si el concesionario pretende prestar directamente servicios de telecomunicaciones, entonces requiere contar además con una concesión para red pública de telecomuni-

⁵²⁵Los títulos de concesión generalmente prevén la reserva de capacidad satelital de manera gratuita.

⁵²⁶Artículo 29 del RCVS.

⁵²⁷Cofetel, *Resolución mediante la cual se emite opinión respecto de la solicitud presentada por Intelsat México, S.A. de C.V., para obtener concesión para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas al sistema satelital extranjero Intelsat*, aprobada por el Pleno en su III Sesión Extraordinaria de 15 de marzo de 2006, mediante Acuerdo P/EXT/150306/7, p. 13.

caciones que podrá otorgarse en el mismo acto siempre que se cumpla con los requisitos respectivos.⁵²⁸

Finalmente, los concesionarios de órbitas satelitales mexicanas o extranjeras están obligados a respetar los derechos de propiedad intelectual e industrial de las señales que distribuyan.⁵²⁹

Satélites internacionales

Los satélites internacionales establecidos por tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, pueden operar en territorio nacional.⁵³⁰ Sin que la LFT mencione cuál será el título habilitante para que operen los satélites internacionales, el RCVS establece que la SCT autorizará a personas mexicanas signatarias de las organizaciones de satélites internacionales para prestar servicios en territorio nacional. Para ello, entre otros, los interesados en la autorización deberán: 1. para el caso de ser persona moral, cumplir con el límite máximo de 49 por ciento de inversión extranjera, 2. pagar la contraprestación económica por el otorgamiento de la autorización, 3. presentar documentación para acreditar el control de los servicios en el territorio nacional, 4. contar con un sistema para el control de usuarios que permita dar de alta y baja a usuarios desde el territorio nacional, y 5. realizar la facturación y cobranza desde territorio nacional.⁵³¹

PERMISOS

La LFT señala que se requiere permiso: 1. para establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, y 2. para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras.⁵³² Para obtener un permiso se debe presentar solicitud que cumpla en lo conducente con lo dispuesto en el artículo 24 de la LFT. A pesar de que la LFT no establece expresamente qué información o documentación es la necesaria para la evaluación de la solicitud de permiso, los reglamentos de cada servicio (p.ej., telefonía pública, larga distancia) establecen una serie de requisitos a cumplir. Las disposiciones reglamentarias más recientes son para comercializadoras del servicio de larga dis-

⁵²⁸ Artículo 16 del RCVS.

⁵²⁹ Artículo 59 de la LFT.

⁵³⁰ Artículo 30, párrafo segundo, de la LFT.

⁵³¹ Artículos 21, 37 y 38 del RCVS.

⁵³² Artículo 31 de la LFT.

tancia que redujeron los requisitos, sin embargo, se requiere un esfuerzo mucho mayor de simplificación administrativa en este tenor para que sean aplicables a todos los trámites de comercializadoras. La Cofetel en 2008 ha anunciado que pretende reformar la regulación de comercializadoras. La SCT debe resolver sobre la solicitud de permiso en 90 días naturales, dentro del cual puede requerir a los interesados información adicional.

Además, conforme a la LVGC se otorgaron diversos permisos para radioaficionados, redes locales complementarias, entre otros. Algunos tenían una vigencia determinada y otros fueron otorgados por un periodo indeterminado. Los términos y condiciones de dichos permisos se respetarán hasta su término.⁵³³

Comercializadoras

Una comercializadora es una persona que: 1. proporciona a terceros servicios de telecomunicaciones, 2. mediante el uso de capacidad de un concesionario de red pública de telecomunicaciones, y 3. no es propietaria, ni poseedora, ni arrendataria de medios de transmisión (p.ej., bandas de frecuencias, fibra óptica).⁵³⁴ El establecimiento y operación de comercializadoras está sujeto a las disposiciones reglamentarias respectivas.⁵³⁵ En otros países las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones sí pueden arrendar medios de transmisión como lo son las bandas de frecuencias, por lo que se han dado esquemas de comercialización muy atractivos y rentables para las comercializadoras, los concesionarios y los usuarios de países como Reino Unido y EUA.

La comercializadora, conforme a la legislación mexicana, esencialmente adquiere capacidad de un concesionario de red pública de telecomunicaciones y la revende a usuarios finales, sin que pueda legalmente prestar servicios públicos de telecomunicaciones a éstos.

⁵³³ Artículo quinto transitorio, primer párrafo del artículo quinto transitorio de la LFT.

⁵³⁴ Artículo 52 de la LFT. Para ser comercializadora conforme a la LFT, ésta no puede ser propietaria o poseedora de medios de transmisión. Sin embargo, por lo que respecta a la propiedad o arrendamiento de equipos de telecomunicaciones, o de medición, tasación y facturación, la LFT no establece limitación alguna de lo cual se entiende que una comercializadora podrá ser propietaria o poseedora de éstos.

⁵³⁵ Artículo 54 de la LFT. Existe actualmente la figura de comercializadoras en los Reglamentos del Servicio de Telefonía Pública publicado en el *DOF* de 16 de diciembre de 1996, de Televisión y Audio Restringidos publicado en el *DOF* de 29 de febrero de 2000, y para la comercialización de servicios de telecomunicaciones de larga distancia y larga distancia internacional publicado en el *DOF* el 12 de agosto de 2005.

La comercialización consiste en esencia en la compra y reventa de un servicio de telecomunicaciones. Dicho servicio de telecomunicaciones puede ser cualquiera que el concesionario preste al usuario final. De lo que sigue que los servicios de telecomunicaciones que compra y revende una comercializadora son servicios finales. Estos servicios finales, revendidos por la comercializadora, siguen siendo prestados por un concesionario mediante el uso de capacidad de red. En conclusión, ya sea que el usuario contrate la prestación de un determinado servicio con un concesionario, o bien, una comercializadora se lo proporcione a través de la reventa, el servicio siempre será prestado mediante el uso de capacidad de red del concesionario.⁵³⁶

La capacidad que puede adquirir una comercializadora debe entenderse ampliamente. Esto es, una comercializadora puede adquirir líneas fijas, minutos de llamadas de larga distancia, líneas de telefonía celular (con o sin minutos incluidos), paquetes de canales de televisión restringida, troncales para la provisión de múltiples servicios de telecomunicaciones, determinada capacidad satelital, etcétera. La LFT permite que una comercializadora pudiera adquirir diferentes capacidades de uno o varios concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones para vender paquetes a usuarios que incluyeran múltiples servicios. Al estar adquiriendo una comercializadora grandes volúmenes, ésta podría trasladar esos beneficios de mejores tarifas a los usuarios que de otra manera les sería imposible obtener.

Las comercializadoras deben ser personas físicas o morales de nacionalidad mexicana conforme a las disposiciones reglamentarias. Por lo que hace al tema de inversión extranjera, ni la LFT, ni la Ley de Inversión Extranjera establecen límite alguno a la participación de inversión extranjera. En consecuencia, una comercializadora puede tener hasta el 100 por ciento de participación extranjera. La LFT tampoco prevé cuál debe ser la vigencia de un permiso, ni si procede la prórroga de ésta al término de la vigencia, por lo que se deberá estar a lo que indique el reglamento del servicio respectivo. En cuanto a la cesión y terminación, serán aplicables las disposiciones previstas en la LFT que son las mismas que para las concesiones.

Las comercializadoras determinan libremente sus tarifas, modalidades de pago y demás condiciones contractuales. A través de la figura de la comercialización, la comercializadora establece dos relaciones jurídicas,

⁵³⁶Cofetel, *Anteproyecto de Reglamento para la comercialización de servicios de telecomunicaciones que la Comisión Federal de Telecomunicaciones somete a opinión y trámite de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, aprobado por el Pleno en su IX Sesión Ordinaria de 8 de marzo de 2005, mediante Acuerdo P/080305/54, p. 4.

una con el concesionario de red pública de telecomunicaciones y otra con los usuarios finales.

En la relación comercializadora-concesionario deben incluirse los términos y condiciones generales, así como la obligación del concesionario de dar un trato no discriminatorio respecto a las tarifas, términos y condiciones que otorga a su matriz, subsidiarias, filiales o a sí mismo, a otros concesionarios, comercializadoras o usuarios. Además, procede la inscripción del contrato entre el concesionario y la comercializadora en el Registro de Telecomunicaciones.

En la relación comercializadora-usuario final, la comercializadora conviene directamente con éste (a diferencia de algunos tipos de comisión mercantil), en consecuencia debe preverse información sobre los datos generales de la comercializadora, tarifas que deben inscribirse en el Registro de Telecomunicaciones antes de su entrada en vigor,⁵³⁷ el número telefónico para el sistema de atención de consultas y resolución de quejas. La comercializadora está obligada a revender los servicios de telecomunicaciones sin discriminación.

La figura de comercializadora de servicios de telecomunicaciones es un instrumento que incentiva a la competencia siempre que los reglamentos administrativos sean los adecuados. Existen beneficios para los concesionarios (dedicar recursos al desarrollo de las redes, adquiriendo mayor penetración en el mercado a través de las comercializadoras), para las comercializadoras (proponer paquetes con servicios de telecomunicaciones y otros servicios/equipos que sean una propuesta de valor al usuario), y para los usuarios que contarán con una mayor oferta de servicios y a mejores precios.

Estaciones terrenas

Los servicios satelitales se prestan por medio de estaciones terrenas que utilizan la capacidad de un satélite.⁵³⁸ Las estaciones terrenas son las antenas y el equipo asociado para transmitir o recibir señales de microondas hacia y de un satélite.⁵³⁹ Aquéllas son receptoras, transmisoras o transreceptoras.⁵⁴⁰ Las estaciones terrenas maestras son aquellas que controlan los servicios de comunicación desde, hacia o entre las demás estaciones

⁵³⁷ Artículos 60, 61, 64, fracción VIII, y 65 de la LFT.

⁵³⁸ Artículo 2, fracción XIV, del RCVS.

⁵³⁹ Artículo 2, fracciones III y XIII, de la LFT.

⁵⁴⁰ Cuando una misma estación terrena transmite y recibe señales.

terrenas de dicha red.⁵⁴¹ Las estaciones terrenas que cuentan con equipo asociado de telemetría y comando para controlar la operación de satélites forman parte del centro de control.⁵⁴²

Se requiere permiso de la SCT para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras.⁵⁴³ Se puede obtener exención del permiso si, al cumplir con las normas, las estaciones terrenas transmisoras no ocasionan interferencia perjudicial en otros sistemas de telecomunicaciones.⁵⁴⁴

La solicitud de permiso para estaciones terrenas transmisoras incluirá datos generales del solicitante, proyecto técnico (ubicación de las estaciones, coordenadas geográficas), capacidad del segmento espacial (bandas de frecuencias asociadas, posición orbital), tipo de señal, área de cobertura, tipo de servicio a ofrecer. La vigencia del permiso será indefinida mientras no se modifiquen las características técnicas y de operación u obtengan autorización de dicha modificación.⁵⁴⁵

Las estaciones terrenas pueden utilizarse: 1. por concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones para prestar servicios de telecomunicaciones a través de enlaces satelitales, mediante el arrendamiento de capacidad de un concesionario autorizado para ocupar una posición orbital geoestacionaria, una órbita satelital o para explotar derechos de emisión y recepción de señales de sistemas satelitales extranjeros, o 2. por personas físicas o morales con residencia en la República Mexicana que buscan comunicarse a través de una red privada de telecomunicaciones que utiliza como medios de transmisión los enlaces satelitales (p.ej., una empresa con oficinas en varios lugares de la República, algunos de ellos de difícil acceso).

REGISTROS DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

Los servicios de valor agregado en México se consideran aquellos que: 1. emplean una red pública de telecomunicaciones, 2. tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por el usuario, y 3. comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o bien que éstos

⁵⁴¹Artículo 2, fracción V, del RCVS.

⁵⁴²Artículo 2, fracción I, del RCVS.

⁵⁴³Artículo 31, fracción II, de la LFT.

⁵⁴⁴Artículo 34 de la LFT.

⁵⁴⁵Artículos 17 al 19 del RCVS.

tengan una interacción con la información almacenada.⁵⁴⁶ Para que un servicio de telecomunicaciones se entienda de valor agregado deberá reunir los tres requisitos señalados.⁵⁴⁷ Ejemplos de servicios considerados por la Cofetel como de valor agregado son el audiotexto, el procesamiento remoto de datos, el intercambio electrónico de datos, correo electrónico, videotexto, correo de voz, teletexto y consulta remota a bases de datos, entre otros.⁵⁴⁸

Al resolver cierto desacuerdo de interconexión para el intercambio de mensajes de texto (SMS) en el que uno de los concesionarios argumentaba que el SMS era un servicio de valor agregado, la Cofetel proporcionó algunas interpretaciones de lo que no es un servicio de valor agregado. Así, la Cofetel señaló que cuando el contenido de un mensaje de texto no varía de lo que envía el usuario de origen a lo que recibe el usuario receptor, no se puede considerar que se está comercializando al usuario información adicional, diferente o reestructurada, y que la información que se comercializara debiera generarse por el prestador del servicio de valor agregado. En cuanto a lo que puede entenderse por interacción del usuario con información almacenada, la Cofetel consideró que debe el usuario acceder a ésta en forma remota y proactiva.⁵⁴⁹

ASIGNACIONES

La LFT prevé la asignación directa a la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso oficial. Estas asignaciones son intransferibles y están sujetas a las disposiciones aplicables a las concesiones de bandas de frecuencias para uso determinado, excepción hecha de lo relativo al procedimiento de licitación pública.⁵⁵⁰

En materia satelital, las dependencias y entidades de la administración pública federal, pueden recibir mediante asignación directa el derecho a ocupar y explotar posiciones orbitales y sus respectivas bandas de fre-

⁵⁴⁶Artículo 3, fracción XII, de la LFT.

⁵⁴⁷Véase capítulo II, sección 3.2 para la definición de servicios de valor añadido de la OMC.

⁵⁴⁸CFT, http://www.cft.gob.mx/wb/COFETEL/COFE_Formato_de_solicitud_de_Registro_de_SVA_mm (fecha de consulta: 27 de agosto de 2007).

⁵⁴⁹Cfr. Cofetel, Resolución aprobada mediante Acuerdo P/100406/4, *op. cit.*, nota 134.

⁵⁵⁰Artículos 10, fracción III, y 22 de la LFT.

cuencias.⁵⁵¹ Si la asignación es a una empresa de participación estatal mayoritaria en la cual esté participando transitoriamente el gobierno federal para realizar la desincorporación de la misma, la asignación revestirá el carácter de concesión.⁵⁵²

VERIFICACIÓN Y SANCIÓN

La Cofetel está encargada de vigilar que se cumpla con las condiciones de las concesiones y permisos. Además, debe realizar labores de supervisión y verificación para asegurarse de que los servicios de telecomunicaciones se están prestando conforme al marco jurídico.⁵⁵³ Los concesionarios y permisionarios están obligados a otorgar acceso a sus instalaciones para realizar la verificación, debiendo entregar los informes y datos requeridos, mostrar documentos y libros de contabilidad, entre otros.⁵⁵⁴

La LFT establece las sanciones pecuniarias como multa entre 10,000 y 100,000 salarios mínimos⁵⁵⁵ por: 1. prestar servicios de telecomunicaciones sin concesión, 2. no cumplir con obligaciones de operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, 3. realizar actos que impidan la actuación de otros concesionarios/permisionarios, 4. no llevar contabilidad separada de acuerdo con el marco jurídico, y 5. interceptar información transmitida por las redes públicas de telecomunicaciones.⁵⁵⁶

Asimismo, la sanción será de multa de 4,000 a 40,000 salarios mínimos por: 1. operar comercializadoras en contravención al marco jurídico, 2. interrumpir sin causa justificada o sin autorización de la SCT, la prestación total de servicios donde el concesionario sea el único prestador de servicios, 3. cometer errores en información de usuarios, directorios y en el cobro de servicios, a pesar del apercibimiento de la SCT, y 4. no cumplir con las obligaciones de los títulos de concesión/permiso.⁵⁵⁷

Los supuestos para la aplicación de multas de entre 2,000 y 20,000 salarios mínimos es por: 1. contravenir las disposiciones tarifarias o sobre la conexión de equipos y cableados, 2. operar sin permiso estaciones terre-

⁵⁵¹Artículo 29 de la LFT.

⁵⁵²Artículo 7 del RCVS.

⁵⁵³Artículo 9-A, fracción XIII, de la LFT.

⁵⁵⁴Artículos 67 de la LFT y 121 de la LVGC por aplicación supletoria en términos del artículo 8 de la LFT.

⁵⁵⁵Salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. Artículo 71, último párrafo, de la LFT.

⁵⁵⁶Artículo 71, apartado A, de la LFT.

⁵⁵⁷Artículo 71, apartado B, de la LFT.

nas transmisoras, 3. incurrir en violaciones de información y registro de la LFT, y 4. otras violaciones a la LFT, sus reglamentos y disposiciones administrativas.⁵⁵⁸

La Cofetel propone al titular de la SCT la imposición de sanciones. La SCT deberá seguir el procedimiento establecido en la LFPA.⁵⁵⁹ Las sanciones de la LFT son independientes de la responsabilidad civil, penal o de la revocación de la concesión/permiso.⁵⁶⁰ La autoridad administrativa debe considerar los daños producidos o que puedan producirse, el carácter intencional de la acción/omisión, la gravedad de la sanción y la reincidencia.⁵⁶¹ En este último caso, la SCT puede imponer hasta el doble de las multas señaladas.⁵⁶² La facultad de la SCT de imponer sanciones prescribe en cinco años contados a partir del día en que se cometió la infracción o desde que cesó la infracción cuando se trate de infracciones de efectos continuos.⁵⁶³

Ahora bien, las personas que estén prestando servicios de telecomunicaciones sin contar con el título habilitante que corresponda o que estén obstruyendo las vías generales de comunicación, perderán en beneficio de la nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones.⁵⁶⁴ Lo anterior independientemente de las sanciones económicas y penales que correspondieran.

TERMINACIÓN DE CONCESIONES Y PERMISOS

Las concesiones y permisos terminan por: 1. vencimiento del plazo de la concesión o permiso, 2. renuncia del concesionario o permisionario, 3. liquidación o quiebra del concesionario, 4. revocación, y 5. rescate.⁵⁶⁵ La terminación de la concesión o del permiso no extingue las obligaciones contraídas por el titular durante su vigencia.⁵⁶⁶ Además, si en alguna localidad en que se preste el servicio objeto de la concesión no existe otro concesionario o permisionario proporcionando servicios similares, entonces el concesionario deberá continuar con la provisión del servicio mientras no obtenga autorización de la SCT.

⁵⁵⁸ Artículo 71, apartado C, de la LFT.

⁵⁵⁹ Artículos 9-A, fracción XV, y 74 de la LFT, en relación con los artículos 72 a 78 de la LFPA.

⁵⁶⁰ Artículo 73 de la LFT.

⁵⁶¹ Artículo 73 de la LFPA.

⁵⁶² Artículo 71, penúltimo párrafo, de la LFT.

⁵⁶³ Artículo 79 de la LFPA.

⁵⁶⁴ Artículo 72 de la LFT.

⁵⁶⁵ Artículo 37 de la LFT.

⁵⁶⁶ Artículo 37, último párrafo, de la LFT.

Las bandas de frecuencias, las posiciones orbitales geoestacionarias y las órbitas satelitales asignadas a México, se revertirán a la nación cuando las concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencias o de las órbitas satelitales terminen. Además, el gobierno federal tiene derecho preferente para adquirir las instalaciones, equipos y bienes utilizados directamente en la explotación de dichas bandas y órbitas satelitales.⁵⁶⁷ Nótese que ni la reversión, ni el derecho preferente aplican para concesiones de redes públicas de telecomunicaciones, ni para concesiones relativas a los derechos de explotación de satélites extranjeros en territorio nacional.

Revocación

El procedimiento de revocación de una concesión o permiso se hará conforme a la LFPA. El titular de la concesión o permiso revocado, no podrá obtener nuevas concesiones o permisos conforme a la LFT por un plazo de cinco años contado a partir de que la resolución haya quedado firme.⁵⁶⁸

La revocación de la concesión conocida como inmediata⁵⁶⁹ procede por: 1. no ejercer los derechos conferidos en las concesiones o permisos durante un plazo mayor de 180 días naturales, contado a partir de la fecha de su otorgamiento, salvo autorización de la SCT por causa justificada, 2. negarse a interconectar a otros concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones, sin causa justificada, 3. cambio de nacionalidad, y 4. ceder, gravar o transferir las concesiones o permisos, los derechos contenidos en ellos o sus bienes, en contravención con la LFT.⁵⁷⁰

De igual modo, procede la revocación si un concesionario o permisionario es sancionado al menos tres veces por las siguientes causas: 1. interrupciones a la operación de la vía general de comunicación o a la prestación del servicio total o parcialmente, sin causa justificada o sin autorización de la Secretaría, 2. ejecutar actos que impidan la actuación de otros concesionarios o permisionarios con derecho a ello, 3. no cumplir con las obligaciones o condiciones de la concesión o permiso, y 4. no cubrir las contraprestaciones al gobierno federal.⁵⁷¹

⁵⁶⁷Artículo 40 de la LFT.

⁵⁶⁸Artículo 39 de la LFT.

⁵⁶⁹A estos supuestos de revocación se les conoce como de revocación inmediata, porque la LFT no exige reincidencia para que proceda. Cabe destacar que este tipo de revocación está sujeta a los plazos y etapas señaladas en la LFPA.

⁵⁷⁰Artículo 38, fracciones I, V, VI, VII y penúltimo párrafo, de la LFT.

⁵⁷¹Artículo 38, fracciones II, III, IV y VIII y último párrafo, de la LFT.

Rescate

El rescate de frecuencias concesionadas está previsto en la LFT: 1. cuando lo exija el interés público, 2. por razones de seguridad nacional, 3. para la introducción de nuevas tecnologías, 4. para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y 5. para cumplir con tratados suscritos por el Estado mexicano.⁵⁷²

(...) al otorgar concesiones, tanto en materia de telecomunicaciones como de radiodifusión, el Estado tendrá siempre la posibilidad de cambiar o rescatar las bandas de frecuencias concesionadas, entre otros supuestos, por la introducción de nuevas tecnologías, como expresamente se señala en los artículos 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 9, último párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión y 107 del Reglamento de Telecomunicaciones, así como en el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, supletoriamente aplicable en lo no dispuesto expresamente en las anteriores leyes, sus reglamentos y tratados internacionales, que disponen respectivamente:

(...)

Como consecuencia de lo anterior, si en virtud del avance tecnológico consistente en la transformación del sistema analógico al digital, el Estado considerara necesario reorganizar el espectro radioeléctrico a fin de hacer más eficiente su uso, al ser éste un bien escaso, estaría en posibilidad jurídica de reasignar o reubicar las bandas de frecuencia e, incluso recuperarlas, al corresponder a éste, en todo momento, su dominio directo.⁵⁷³

Cuando la SCT realiza el rescate de frecuencias, puede otorgar al concesionario nuevas bandas de frecuencias para que continúe prestando los servicios objeto de la concesión.⁵⁷⁴

Por ejemplo, en el caso de la banda de 1900 MHz que fue subastada en 1998, originalmente estaba destinada a la provisión de enlaces de microondas punto a punto. El Estado decidió rescatar las frecuencias de aquellos concesionarios y permisionarios que no las estuvieran usando hasta esa fecha y ubicar en

⁵⁷²Artículo 23 de la LFT.

⁵⁷³SCJN, Pleno, *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel*, publicada en el *DOF* de 20 de agosto de 2007, considerando décimo cuarto, apartado I.

⁵⁷⁴Artículo 23, último párrafo, de la LFT.

otras bandas del espectro radioeléctrico a quienes sí estuvieran haciendo uso de las mismas, para poder introducir en ese espacio espectral una nueva tecnología denominada sistemas de comunicaciones personales ("Personal Communication Services" o "PCS").⁵⁷⁵

REQUISA

El gobierno federal, a través de la SCT, puede realizar la requisa de las vías generales de comunicación de la LFT (espectro radioeléctrico, redes de telecomunicaciones y sistemas de comunicación vía satélite) y de los bienes para operarlas. La requisa procede en caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público, de peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional. Para estos efectos, el gobierno federal puede ocupar al personal que fuera necesario para la prestación del servicio de telecomunicaciones de que se trate. La requisa durará mientras subsistan las condiciones que la motivaron y el gobierno federal deberá indemnizar a los interesados por los daños y perjuicios ocasionados.⁵⁷⁶

Si bien todos los servicios de telecomunicaciones son importantes para el país, la requisa debe utilizarse únicamente en casos extremos y sólo respecto de aquellas redes o sistemas que sean fundamentales. Se debe evitar recurrir a la requisa por razones como la huelga o la quiebra de un concesionario, salvo que se trate de aquellos concesionarios cuya infraestructura y servicios no encuentren un sustituto equivalente o con una capacidad suficiente. Un análisis objetivo, fuera de política, muy probablemente muestre que son contadas las vías generales de comunicación explotadas por un concesionario específico que podrían justificar la requisa.

⁵⁷⁵Clara Luz Álvarez, Beatriz Adriana Camarena y Salma Leticia Jalife, *op. cit.*, nota 19, p. 24.

⁵⁷⁶Artículo 66 de la LFT.

Bibliografía

FUENTES DE INFORMACIÓN

- ÁLVAREZ, Clara Luz, Beatriz Adriana Camarena y Salma Leticia Jalife, *Amicus curiae* presentado a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la República Mexicana, el día 22 de agosto de 2006, en referencia a la acción de inconstitucionalidad promovida por una tercera parte de la Cámara del Senado en contra de la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Decreto que modifica, adiciona y deroga la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006, México, D.F., 2006.
- ARIÑO, Gaspar (dir.), *Privatizaciones y liberalizaciones en España: balance y resultados (1996-2003)*, Granada, Comares, 2004.
- ARNBACK, Jens C., "Managing the Radio Spectrum in the New Environment", en William H. Melody (ed.), *Telecom reform principles, policies and regulatory practices*, Dinamarca, Den Private Ingeniofond-Technical University of Denmark, 2004, pp. 134-139.
- BENJAMIN, Stuart Minor *et al.*, *Telecommunications Law and policy*, 2a ed., Durham, EUA, Carolina Academic Press, 2006.
- BUCKLEY, John, *Telecommunications regulation*, Londres, The Institution of Electrical Engineers, 2003.
- BUIGUES, Pierre A. y Patrick Rey (eds.), *The economics of antitrust and regulation in telecommunications*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, 2004.
- BURNS, Russell W., *Communications: an international history of the formative years*, Londres, The Institution of Electrical Engineers, 2004.
- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TELEVISIÓN POR CABLE, *50 años de la televisión por cable en México 30 años de la Canitec*, México, D.F., Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, 2005.
- CÁRDENAS DE LA PEÑA, Enrique, *El teléfono*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.
- , *El telégrafo*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, www.cft.gob.mx.

———, *Opinión de la Cofetel respecto a la Minuta de Decreto que reforma y adiciona a las LFTTEL y LFRYTV*, aprobada por el Pleno en su III Sesión Extraordinaria de 15 de marzo de 2006, mediante acuerdo P/EXT/150306/9.

———, *Resolución del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para clasificar ciertas bandas de frecuencias conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones*, aprobada por el Pleno en su XI Sesión Extraordinaria de 22 de julio de 2005, mediante Acuerdo P/EXT/220705/49.

———, *Resolución que ordena a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, “Telcel”); Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Portatel del Sureste, S.A. de C.V. e Iusacell pcs, S.A. de C.V. (conjuntamente en lo sucesivo, “Grupo Iusacell”); Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. y Celular de Telefonía, S.A. de C.V. (conjuntamente en lo sucesivo, “Movistar”) y Operadora Unefon, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, “Unefon”), suscribir convenio de interconexión con Inversiones Nextel de México, S.A. de C.V., Sistemas de Comunicaciones Troncales, S.A. de C.V., Servicios de Radiocomunicación Móvil de México, S.A. de C.V. y Delta Comunicaciones Digitales, S.A. de C.V. (conjuntamente en lo sucesivo, “Grupo Nextel”), en términos y condiciones no discriminatorios, así como interconectar sus respectivas redes públicas de Telecomunicaciones, para el intercambio de Mensajes Cortos (en lo sucesivo, “Mensajes sms”)*, aprobada por el Pleno en su I Sesión Ordinaria de 10 de enero de 2006, mediante Acuerdo P/100106/1.

CREMADES, Javier y Pablo Mayor (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, La Ley-Actualidad-Ministerio de Fomento, 1999.

DE LA PEÑA, José, *Historia de las telecomunicaciones*, Barcelona, Ariel, 2003.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, www.fcc.gov

FREEMAN, Roger L., *Fundamentals of telecommunications*, Nueva York, Wiley-Interscience, 1999.

GARCÍA BENAVIDES, Roberto, *Hitos de las comunicaciones y los transportes en la historia de México*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.

GERADIN, Damien y Michel Kerf, *Controlling market power in telecommunications*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

GROSS, Lynne S. y Edward J. Fink, *Telecommunications an introduction to electronic media*, 9a. ed., Nueva York, McGraw Hill, 2006.

HALL, Clare et al., *Telecommunications regulation, culture, chaos and interdependence inside the regulatory process*, Nueva York, Routledge, 2000.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, www.itu.int

———, *Handbook on satellite communications*, 3a ed., EUA, International Telecommunication Union- y Wiley-Interscience, 2002.

- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, *Trends in Telecommunication Reform 2004/05 Licensing in an era of convergence*, Ginebra, International Telecommunication Union, 2004.
- , *Trends in Telecommunication Reform 2006 Regulating in the Broadband World*, Ginebra, International Telecommunication Union, 2006.
- INTVEN, Hank (ed.), *Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones*, Washington, D.C., infoDev (Banco Mundial)-McCarthy Tétraut, 2000.
- JAEGER, Paul T., "Telecommunications policy and individuals with disabilities: issues of accessibility and social inclusion in the policy and research agenda", *Telecommunications Policy*, Elsevier (www.sciencedirect.com), volumen 30, número 2, marzo de 2006, pp. 112-124.
- KENNEDY, Charles, *An introduction to U.S. Telecommunications Law*, Norwood, EUA, Artech House, 2001.
- y M. Verónica Pastor, *An introduction to International Telecommunications Law*, Norwood, EUA, Artech House, 1996.
- KOENIG, Christian et al. (eds.), *EC Competition and Telecommunications Law*, La Haya, Kluwer Law International, 2002.
- LAFFONT, Jean-Jacques y Jean Tirole, *Competition in telecommunications*, Londres, The MIT Press, 2000.
- MELODY, William H. (ed.), *Telecom reform principles, policies and regulatory practices*, Dinamarca, Den Private Ingeniorfond-Technical University of Denmark, 2001.
- MERCHÁN ESCALANTE, Carlos A., *Telecomunicaciones*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.
- y Rodolfo de la Rosa Rábago (comps.), *100 años de México en la UIT 1906-2006*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2006.
- NAVARRO ISLA, Jorge (coord.), *Tecnologías de la información y de las comunicaciones: aspectos legales*, México, D.F., Porrúa-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2005.
- NEWTON, Harry, *Newton's Telecom Dictionary*, 16 ed., Nueva York, CMP Books, 2000.
- NIHOUL, Paul y Meter Rodford, *EU Electronic Communications Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- NOAM, Eli M., *Interconnecting the network of networks*, Londres, The MIT Press, 2001.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD reviews of regulatory reform Mexico*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.
- , *Next generation network development in OECD countries*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/ICCP/TISP(2004)4/FINAL, 2005.
- , *Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment*, DSTI/ICCP/TISP(2005)5/FINAL, <https://www.oecd.org/dataoecd/59/48/36503873.pdf>, 2006.

- , *foresight forum “Next generation networks: evolution and policy” Summary Report*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, DSTI/ICCP(2007)2, 2007.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, www.wto.org
- RUELAS, Ana Luz, *México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones*, UNAM-CISAN, <http://lanic.utexas.edu/la/mexico/telecom/>
- SPARROW, Malcolm K., *The regulatory craft*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000.
- SZÉKELY, Gabriel, *Ericsson en el Tercer Milenio, 95 Años en México*, Houston, Texas, 2000.
- TELÉFONOS DE MÉXICO, *Historia de la telefonía en México 1878-1991*, México, D.F., Teléfonos de México, 1991.

FUENTES REGULATORIAS

Estados Unidos de América:

Communications Act de 1934 (capítulo 47 del United States Code, 47 U.S.C. §1 *et seq.*)
Code of Federal Regulations título 47

México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Telecomunicaciones

Ley Federal de Radio y Televisión

Ley de Vías Generales de Comunicación

Reglamento de Comunicación Vía Satélite

Reglamento de Telecomunicaciones

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel*, publicada en el *DOF* de 20 de agosto de 2007.

Modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., de 10 de agosto de 1990.

Modificación al título de concesión de Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., de 7 de diciembre de 1990.

Organización Mundial de Comercio:

Acuerdo por el que se establece la OMC o Acuerdo de Marrakech

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (incluye el Anexo sobre Telecomunicaciones y el Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas)

Lista de compromisos específicos y su documento de referencia

Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Unión Europea:

Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco).

Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.

Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

Comunicación COM (2005) 203 final de 24 de mayo de 2005 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la revisión del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE.

Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, misma que fue modificada a su vez por la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones.

Decisión No. 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002D sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.

Directiva 2002/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2002 relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C 165/03), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 11 de noviembre de 2002.

Comunicación COM (2005) 411 final de 6 de septiembre de 2005 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo

relativo al futuro de la política de espectro para la Unión Europea: Segundo Reporte Anual.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la revisión del marco regulador de la UE de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas {SEC(2006) 816}{SEC(2006) 817}, COM(2006) 334 final, 29 de junio de 2006.

Unión Internacional de Telecomunicaciones:

Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones

Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones

Reglamento de Radiocomunicaciones

World Telecommunication Development Conference Final Report, Doha, Qatar, 7-15 de marzo de 2006.

Capítulo XIII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Artículo 1301. Ámbito de aplicación

1. Este capítulo se refiere a:

- (a) las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con el acceso a y el uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones por personas de otra Parte, incluso el acceso y el uso que dichas personas hagan cuando operen redes privadas;
- (b) las medidas que adopte o mantenga una Parte sobre la prestación de servicios mejorados o de valor agregado por personas de otra Parte en territorio de la primera o a través de sus fronteras; y
- (c) las medidas relativas a normalización respecto de la conexión de equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

2. Salvo para garantizar que las personas que operen estaciones de radiodifusión y sistemas de cable tengan acceso y uso continuo de las redes y de los servicios públicos de telecomunicaciones, este capítulo no se aplica a ninguna medida que una Parte adopte o mantenga en relación con la radiodifusión o la distribución por cable de programación de radio o televisión.

3. Ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de:

- (a) obligar a ninguna Parte a autorizar a una persona de otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones;
- (b) obligar a ninguna Parte o que ésta a su vez exija a ninguna persona a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general;
- (c) impedir a ninguna Parte que prohíba a las personas que operen redes privadas el uso de sus redes para suministrar redes o servicios públicos de telecomunicaciones a terceras personas; u
- (d) obligar a una Parte a exigir a ninguna persona involucrada en la radiodifusión o distribución por cable de programación de radio o de televisión, a que proporcione su infraestructura de distribución por cable o de radiodifusión como red pública de telecomunicaciones.

Artículo 1302. Acceso a redes y servicios públicos de telecomunicación y su uso

1. Cada una de las Partes garantizará que personas de otra Parte tengan 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 usar 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 2104, "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 prestadores 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.

Artículo 1303. Condiciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado

1. Cada una de las Partes garantizará que:

- (a) cualquier procedimiento que adopte o mantenga para otorgar licencias, permisos, registros o notificaciones referentes a la prestación de servicios mejorados o de valor agregado sea transparente y no discriminatorio y que el trámite de las solicitudes se resuelva de manera expedita; y
- (b) la información requerida conforme a tales procedimientos se limite a la necesaria para acreditar que el solicitante tenga solvencia financiera para iniciar la prestación del servicio, o que los servicios o el equipo terminal u otro equipo del solicitante cumplen con las normas o reglamentaciones técnicas aplicables de la Parte.

2. Ninguna de las Partes exigirá a un prestador de servicios mejorados o de valor agregado:

- (a) prestar esos servicios al público en general;
- (b) justificar sus tarifas de acuerdo a sus costos;
- (c) registrar una tarifa;

- (d) interconectar sus redes con cualquier cliente o red en particular; o
- (e) satisfacer ninguna norma o reglamentación técnica específica para una interconexión distinta a la interconexión con una red pública de telecomunicaciones.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 2(c) cada una de las Partes podrá requerir el registro de una tarifa a:

- (a) un prestador de servicios, con el fin de corregir una práctica de este prestador que la Parte haya considerado en un caso particular como contraria a la competencia, de conformidad con su legislación; o
- (b) un monopolio al que se le apliquen las disposiciones del Artículo 1305.

Artículo 1304. Medidas relativas a normalización

1. Además de lo dispuesto en el Artículo 904(4), "Obstáculos innecesarios", cada una de las Partes garantizará que sus medidas relativas a normalización que se refieren a la conexión de equipo terminal o de otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones, incluso aquellas medidas que se refieren al uso del equipo de prueba y medición para el procedimiento de evaluación de la conformidad, se adopten o mantengan solamente en la medida que sean necesarias para:

- (a) impedir daños técnicos a las redes públicas de telecomunicaciones;
- (b) impedir la interferencia técnica con los servicios públicos de telecomunicaciones o el deterioro de éstos;
- (c) impedir la interferencia electromagnética, y asegurar la compatibilidad con otros usos del espectro electromagnético;
- (d) impedir el mal funcionamiento del equipo de facturación; o
- (e) garantizar la seguridad del usuario y su acceso a las redes o servicios públicos de telecomunicaciones.

2. Una Parte podrá establecer el requisito de aprobación para la conexión a la red pública de telecomunicaciones de equipo terminal o de otro equipo que no esté autorizado, siempre que los criterios de aprobación sean compatibles con lo dispuesto en el párrafo 1.

3. Cada una de las Partes garantizará que los puntos terminales de las redes públicas de telecomunicaciones se definan sobre bases razonables y transparentes.

4. Ninguna de las Partes exigirá autorización por separado del equipo que se conecte por el lado del usuario al equipo autorizado que sirve como dispositivo de protección cumpliendo con los criterios del párrafo 1.

5. Además de lo dispuesto en el Artículo 904(3), "Trato no discriminatorio", cada una de las Partes deberá:

- (a) asegurar que sus procedimientos de evaluación de la conformidad sean transparentes y no discriminatorios, y que las solicitudes que se presenten al efecto se tramiten de manera expedita;

- (b) permitir que cualquier entidad técnicamente calificada realice la prueba requerida al equipo terminal o a otro equipo que vaya a ser conectado a la red pública de telecomunicaciones, de acuerdo con los procedimientos de evaluación de la conformidad de la Parte, a reserva del derecho de la misma de revisar la exactitud y la integridad de los resultados de las pruebas;
- (c) garantizar que no sea discriminatoria ninguna medida que adopte o mantenga para exigir que se autorice a determinadas personas como agentes de proveedores de equipo de telecomunicación ante los organismos competentes de la Parte para la evaluación de la conformidad.

6. A más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del Tratado, cada una de las Partes adoptará, como parte de sus procedimientos de evaluación de la conformidad, las disposiciones necesarias para aceptar los resultados de las pruebas realizadas por laboratorios o instalaciones de pruebas en territorio de otra Parte, de acuerdo con las medidas y procedimientos relativos a normalización de la Parte a la que corresponda aceptar.

7. El Subcomité de Normas de Telecomunicaciones, establecido de conformidad con las disposiciones del Artículo 913(5), "Comité de Medidas Relativas a Normalización", desempeñará las funciones señaladas en el Anexo 913.5.a-2.

*Artículo 1305. Monopolios*⁵⁷⁷

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

⁵⁷⁷Artículo 1305 "Monopolios": para efectos de este artículo, "monopolio" significa una entidad, incluyendo un consorcio o agencia gubernamental, que se mantenga o sea designado como proveedor exclusivo de redes o servicios públicos de telecomunicaciones en cualquier mercado pertinente en el territorio de una Parte.

(d) reglas para asegurar la divulgación oportuna de los cambios técnicos de las redes públicas de telecomunicaciones y sus interfaces.

Artículo 1306. Transparencia

Además de lo dispuesto en el Artículo 1802, "Publicación", cada una de las Partes pondrá a disposición del público las medidas relativas al acceso a las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones y a su uso, incluyendo las medidas referentes a:

- (a) tarifas y otros términos y condiciones del servicio;
- (b) especificaciones de las interfaces técnicas con tales redes y servicios;
- (c) información sobre los órganos responsables de la elaboración y adopción de medidas relativas a normalización que afecten dicho acceso y uso;
- (d) condiciones aplicables a la conexión de equipo terminal o de otra clase a las redes públicas de telecomunicaciones; y
- (e) requisitos de notificación, permiso, registro o licencia.

Artículo 1307. Relación con los otros capítulos

En caso de incompatibilidad entre este capítulo y otro capítulo, este capítulo prevalecerá en la medida de la incompatibilidad.

Artículo 1308. Relación con organizaciones y tratados internacionales

Las Partes reconocen la importancia de las normas internacionales para la compatibilidad e interoperabilidad global de las redes o servicios de telecomunicación, y se comprometen a promover dichas normas mediante la labor de los organismos internacionales competentes, tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización.

Artículo 1309. Cooperación técnica y otras consultas

1. Con el fin de estimular el desarrollo de la infraestructura de servicios de telecomunicaciones interoperables, las Partes cooperarán en el intercambio de información técnica, en el desarrollo de programas intergubernamentales de adiestramiento, así como en otras actividades afines. En cumplimiento de esta obligación, las Partes pondrán especial énfasis en los programas de intercambio existentes.

2. Las Partes se consultarán para determinar la posibilidad de liberalizar aún más el comercio de todos los servicios de telecomunicaciones, incluidas las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones.

Artículo 1310. Definiciones

Para los efectos de este capítulo:

- *comunicaciones internas de la empresa* significa las telecomunicaciones mediante las cuales una empresa se comunica:
 - (a) internamente o con o entre sus subsidiarias, sucursales y filiales, según las defina cada una de las Partes; o

(b) de manera no comercial, con otras personas que sean fundamentales para la actividad económica de la empresa, y que sostengan una relación contractual continua con ella, pero no incluye los servicios de telecomunicaciones que se suministren a personas distintas a las descritas en esta definición;

- *equipo autorizado* significa el equipo terminal o de otra clase que ha sido aprobado para conectarse a la red pública de telecomunicaciones de acuerdo con los procedimientos de evaluación de la conformidad de una Parte;

- *equipo terminal* significa cualquier dispositivo digital o analógico capaz de procesar, recibir, conmutar, señalar o transmitir señales a través de medios electromagnéticos y que se conecta a la red pública de telecomunicaciones, mediante conexiones de radio o cable, en un punto terminal;

- *medida relativa a normalización* significa una “medida relativa a normalización”, tal como se define en el Artículo 915;

- *procedimiento de evaluación de la conformidad* significa “procedimiento de evaluación de la conformidad” como se define en el Artículo 915, e incluye los procedimientos referidos en el Anexo 1310;

- *protocolo* significa un conjunto de reglas y formatos que rigen el intercambio de información entre dos entidades pares, para efectos de la transferencia de información de señales o datos;

- *punto terminal de la red* significa la demarcación final de la red pública de telecomunicaciones en las instalaciones del usuario;

- *redes o servicios públicos de telecomunicaciones* significa las redes públicas de telecomunicaciones o los servicios públicos de telecomunicaciones;

- *red privada* significa la red de telecomunicaciones que se utiliza exclusivamente para comunicaciones internas de una empresa;

- *red pública de telecomunicaciones* significa la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre puntos terminales definidos de la red;

- *servicio público de telecomunicaciones* significa cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte obligue explícitamente o de hecho, a que se ofrezca al público en general, incluidos el telégrafo, teléfono, 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;

- *tasa fija* significa la fijación de precio sobre la base de una cantidad fija por periodo, independientemente de la cantidad de uso; y

- *telecomunicaciones* significa la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.

ANEXO 1310

Procedimiento de evaluación de la conformidad

Para Canadá:

Department of Communications, Terminal Attachment Program.

Certification Procedures (CP-01)

Department of Communications Act, R.S.C. 1985, C-35

Railway Act, R.S.C. 1985, c. R-3

Radiocommunication Act, R.S.C. 1985, c. R-2; con sus enmiendas del S.C. 1989, c. 17

Telecommunications Act (Bill C-62)

Para México:

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico

Reglamento de Telecomunicaciones, Capítulo 10

Para Estados Unidos:

Parte 15 y Parte 68 de las Federal Communications Commission's Rules Título 47 del Code of Federal Regulations

Documento de referencia de la Organización Mundial de Comercio⁵⁷⁸

Documento de Referencia

Alcance

A continuación se presentan definiciones y principios relativos al marco regulatorio de los servicios básicos de telecomunicaciones.

Definiciones

Usuarios, significa consumidores del servicio y proveedores del servicio.

Recursos esenciales, significa los recursos de una red pública de telecomunicaciones de transporte o de servicios que:

- (a) son exclusivamente o predominantemente suministradas por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores; y
- (b) no pueden ser fácilmente sustituidas económica o técnicamente para poder suministrar un servicio.

Proveedor principal, es aquel proveedor que tiene la capacidad de afectar materialmente los términos de participación en el mercado relevante de servicios básicos de telecomunicaciones (teniendo en cuenta el precio y la oferta), como resultado del:

- (a) control sobre los recursos esenciales; o
- (b) uso de su posición en el mercado.

1. Salvaguardas Competitivas

1.1 Prevención de prácticas anticompetitivas en telecomunicaciones:

Se mantendrán las medidas apropiadas, con el propósito de prevenir que, los proveedores que se constituyan, de manera individual o conjunta, como proveedor principal, se involucren en, o continúen con prácticas anticompetitivas.

⁵⁷⁸Documento de Referencia a la Lista de Compromisos Específicos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio.

1.2 Salvaguardas

Las prácticas anticompetitivas a las que se refiere el párrafo anterior incluirán en particular:

- (a) incurrir en subsidios cruzados anticompetitivos;
- (b) utilizar información obtenida de la competencia con resultados anticompetitivos; y
- (c) no poner a disposición de otros proveedores de servicios, de manera oportuna, información técnica relativa a recursos esenciales e información comercialmente relevante que les sea necesaria para suministrar servicios.

2. Interconexión

2.1 Esta sección es aplicable a la conexión con los proveedores de redes públicas de telecomunicaciones de transporte o de servicios a fin de permitir a los usuarios de un proveedor comunicarse con los usuarios de otro proveedor y tener acceso a los servicios suministrados por algún otro proveedor, respecto de los cuales se contraigan compromisos específicos.

2.2 Interconexión a ser garantizada

La interconexión con un proveedor principal quedará asegurada en cualquier punto técnicamente factible de la red. Tal interconexión se llevará a cabo:

- (a) bajo términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas no discriminatorios y con calidad no menos favorable que la proporcionada para servicios similares propios, o para servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o para sus subsidiarias u otras filiales;
- (b) de manera oportuna, en términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas basadas en costos que sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas para que el proveedor no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado; y
- (c) previa solicitud, en puntos adicionales a los puntos terminales de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios, sujeta a un precio que refleje el costo de la construcción de las instalaciones adicionales necesarias.

2.3 Disponibilidad pública de procedimientos para las negociaciones de interconexión

Los procedimientos aplicables para la Interconexión a un proveedor principal deberán estar a disposición del público.

2.4 Transparencia de los acuerdos de interconexión

Garantizar que el proveedor principal hará públicamente disponibles sus acuerdos de interconexión o una oferta de interconexión de referencia.

2.5 Interconexión: Solución de controversias

Un proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor principal podrá interponer recurso:

- (a) en cualquier momento, o
- (b) después de un periodo razonable de tiempo que se haya dado a conocer públicamente a una entidad nacional independiente, la cual puede ser un órgano regulador al que se hace referencia en el párrafo 5, para resolver las disputas relacionadas con los términos, condiciones y tasas apropiados para la interconexión dentro de un plazo razonable, en la medida en que éstos no hayan sido establecidos previamente.

3. *Servicio universal*

Cualquier Miembro tiene el derecho de definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. Tales obligaciones no serán consideradas como anticompetitivas *per se* siempre y cuando sean administradas de manera transparente, no discriminatoria y competitivamente neutrales y no sean más onerosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el Miembro.

4. *Disponibilidad pública de los criterios de licenciamiento*

Donde se requiera una licencia lo siguiente deberá ser públicamente disponible:

- (a) todos los criterios para el licenciamiento y los plazos normalmente requeridos para llegar a una decisión concerniente a la solicitud de una licencia, y
- (b) los términos y condiciones para licencias individuales.

Las razones para la negativa a una solicitud de licencia deberá hacerse del conocimiento del solicitante a petición del mismo.

5. *Reguladores Independientes*

La entidad reguladora será independiente de todo proveedor de servicios básicos de telecomunicaciones y no responderá ante él. Las decisiones y los procedimientos empleados por los reguladores serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.

6. *Atribución y uso de recursos escasos*

Cualquier procedimiento para la atribución y el uso de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y derechos de vía será llevado a cabo de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria. La situación actual de las bandas de frecuencia atribuidas, deberá hacerse públicamente disponible no requiriéndose la identificación detallada de frecuencias atribuidas para propósitos gubernamentales.

Modificación al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V. de 10 de agosto de 1990⁵⁷⁹

Antecedentes

- I. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en lo sucesivo La Secretaría, otorgó a la empresa paraestatal Teléfonos de México, S.A. de C.V., en lo sucesivo Telmex, con fecha 10 de marzo de 1976 un Título de Concesión, con vigencia por 30 años, para construir, operar y explotar una red de servicio telefónico público.
- II. Las telecomunicaciones constituyen una actividad de gran importancia para impulsar todos los renglones de desarrollo nacional. Actualmente, las telecomunicaciones se han convertido en un elemento fundamental para lograr la modernización y competitividad de prácticamente cualquier actividad económica.
- III. El desarrollo tecnológico permite actualmente conducir por la red de servicio público telefónico no sólo señales de voz, sino también de datos, textos e imagen, lo que hace posible la prestación de una gran variedad de nuevos servicios, por lo que la red pública telefónica ha evolucionado hacia una Red Pública de Telecomunicaciones.
- IV. Telmex logró expandir su red durante los últimos 14 años de forma importante, pero aún insuficiente frente a las necesidades de la sociedad y los propósitos de crecimiento y modernización del país. La red pública de telefonía requiere de una expansión y modernización acelerada, además de mejorar sustancialmente la calidad y diversidad de sus servicios, lo cual implica realizar grandes inversiones.
- V. Ante el reto que implica el desarrollo de las telecomunicaciones, resulta indispensable abrir nuevas posibilidades para su financiamiento, mediante una mayor participación de la inversión privada y los recursos internos que genere el servicio, sin distraer recursos del Estado necesarios para otros programas de infraestructura y desarrollo social.
- VI. El Gobierno Federal ha decidido reducir su participación accionaria en Telmex, con base en las premisas de mantener la rectoría del Estado y el control mayoritario de la empresa por parte de mexicanos, de mejorar radicalmente el servicio telefónico, asegurar su expansión en forma sosteni-

⁵⁷⁹Texto obtenido de [http://www.cft.gob.mx/wb2/COFETEL/COFE_Titulos_de_concesion_\(fecha de consulta: 30 de diciembre de 2006\)](http://www.cft.gob.mx/wb2/COFETEL/COFE_Titulos_de_concesion_(fecha_de_consulta:_30_de_diciembre_de_2006)).

- da, e impulsar la investigación científica y tecnológica en materia de telecomunicaciones.
- VII. La empresa ha renovado sus relaciones laborales y ha desarrollado un nuevo modelo de trabajo basado en un elevado involucramiento de sus trabajadores en el desarrollo de sus actividades corporativas. Empresa y trabajadores se han comprometido con la modernización de la empresa y con el logro de estándares internacionales de productividad. Este compromiso se ha plasmado en el Convenio de Concertación para la Modernización firmado el 14 de abril de 1989. En la desincorporación de Telmex se deberán garantizar los derechos de los trabajadores, respetando los términos de dicho convenio. Asimismo, el Gobierno Federal preverá los mecanismos de participación económica de los trabajadores de la empresa, de acuerdo con su capacidad de ahorro.
- VIII. En virtud de que el Gobierno Federal ha considerado conveniente dejar de tener la participación mayoritaria en el capital social de Telmex, es necesario modificar los términos y condiciones de la concesión otorgada el 10 de marzo de 1976, de acuerdo a la cláusula trigésima novena de dicho Título.
- IX. Asimismo, el Gobierno Federal considera necesario modificar el Título de Concesión para adecuarlo al avance tecnológico, asegurar que Telmex cumpla con los compromisos de cobertura, calidad y precio de los servicios, así como para promover una competencia equitativa con otras empresas de telecomunicaciones, que propicie el mejoramiento de los servicios en atención a las demandas de los usuarios.
- X. Considerando que Telmex constituye una empresa que cumple con los requisitos legales, técnicos y económicos para prestar y modernizar los servicios públicos, materia de la concesión del 10 de marzo de 1976, el Gobierno Federal ha determinado modificar dicho Título de Concesión con base en los términos y condiciones siguientes.

Concesión

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (La Secretaría), con fundamento en la facultad que le confieren los artículos 3o. y 8o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de conformidad con los antecedentes mencionados, modifica la concesión otorgada el 10 de marzo de 1976 a Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Telmex), para quedar en los términos del presente Título, de manera que esta concesión sea para:

Construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública telefónica por un periodo de 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976, con cobertura en todo el territorio nacional, a excepción del área concesionada a Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.

Telmex, por medio de la red pública telefónica, deberá prestar los siguientes servicios:

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

Telmex acepta la presente modificación a la concesión de la que es titular, para que ésta quede en los términos establecidos en las siguientes condiciones de los 8 capítulos del presente Título, el cual entrará en vigor a partir de la fecha de su firma, quedando sin efecto la cláusula trigésima novena de la Concesión que se modifica.

México, Distrito Federal de los 10 días del mes de agosto de mil novecientos noventa.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

EL SECRETARIO.- ANDRÉS CASO LOMBARDO

TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V

PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN.- PEDRO ASPE ARMELLA

DIRECTOR GENERAL.- ALFREDO BARANDA GARCÍA

Condiciones

Capítulo 1. Definiciones y alcance de la concesión

1.1 Red Pública Telefónica

La Red Pública Telefónica a que se refiere esta Concesión es una Vía General de Comunicación que se integra por el conjunto de canales circuitos o cualquier otro medio de transmisión, así como dispositivos o centrales de conmutación que permiten prestar al público en general el servicio de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, por líneas físicas conductoras eléctricas, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos o de cualquier otro tipo.

La Red Pública Telefónica a que se refiere esta concesión, en lo sucesivo La Red, se limita a aquella por la que se pueden conducir señales entre los siguientes puntos.

- a. Entre puntos de conexión terminal de La Red.
- b. Entre puntos de conexión terminal de La Red y puntos de servicio interno de la Red.
- c. Entre puntos internos de servicio de La Red, sin prestar el servicio a terceros.
- d. Entre una caseta telefónica pública y cualquier otro punto de La Red.

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

La Red pública concesionada no comprende las siguientes redes e instalaciones:

- a. Los equipos y redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal de La Red.

- b. Los sistemas de satélites, las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación vía satélite, y la red nacional de telégrafos y radiotelegrafía, que están reservados al Estado en forma exclusiva.
- c. Otros que se especifiquen en este Título

Telmex se obliga a instalar, para los suscriptores que contraten a partir del 1o. de enero de 1991, dispositivos de interconexión terminal que permitan identificar claramente el punto de conexión terminal de La Red, a partir del cual se instalará el cableado en el inmueble del suscriptor y el equipo terminal, o bien se conectarán otras redes privadas o públicas. Telmex sólo podrá ser relevada de instalar los dispositivos de interconexión terminal, en los casos que previamente autorice La Secretaría.

En el caso de las líneas contratadas hasta el 31 de diciembre de 1990. Telmex podrá instalar a solicitud del suscriptor, y mediante un cargo específico el Dispositivo de Interconexión Terminal para identificar el punto de conexión terminal de La Red, a partir del cual el cableado y el equipo serán propiedad del suscriptor.

Telmex, en los contratos que celebre con los suscriptores, pactará la ubicación del punto de conexión terminal de La Red.

1.2 Servicio de Conducción de Señales

El servicio de conducción de señales constituye el que proporciona al suscriptor líneas o circuitos con la capacidad necesaria para transmitir, conmutar en dado caso y recibir señales entre puntos de conexión terminal de La Red.

En este tipo de servicios existen, entre otras posibles, las siguientes modalidades:

- a. El servicio público de conducción de señales por la red pública conmutada, que constituye el servicio que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas o circuitos de acceso a La Red, que utilizan las centrales públicas de conmutación, para que el suscriptor pueda conducir señales de su punto de conexión terminal a cualquier otro punto de La Red.
- b. El Servicio de renta de líneas y circuitos privados, que constituye el servicio de conducción que se proporciona a ciertos suscriptores, a través de la renta de líneas o circuitos privados dedicados para su uso exclusivo entre dos puntos de conexión terminales de La Red.

El servicio público de conducción de señales concesionado comprende el servicio local, urbano, suburbano y rural, el de larga distancia nacional y el de larga distancia internacional que a su vez deberán distinguirse entre los destinados a suscriptores comerciales y los destinados a suscriptores residenciales.

El servicio concesionado de conducción de señales no comprende los siguientes servicios:

- a. La conducción de señales de televisión a empresas que las difundan al público, que se requerirá de una autorización específica de La Secretaría, lo

cual no es extensivo a la conducción de señales de imagen como videoconferencias y videotelefonía.

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

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

1.3 Servicio Público de Telefonía Básica

El Servicio Público de Telefonía Básica constituye un servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre usuarios, incluida la conducción de las señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el aparato telefónico terminal.

Telmex con el objeto de proporcionar el servicio completo de telefonía básica, se obliga a:

- a. Instalar, mantener y operar La Red hasta el punto terminal de conexión del suscriptor.
- b. Suministrar, a solicitud del suscriptor, mediante un cargo específico, un primer aparato telefónico básico, así como su instalación incluyendo el cableado necesario en el inmueble del suscriptor hasta el punto de conexión terminal de La Red.
- c. Mantener, a solicitud del suscriptor y mediante un cargo específico básico y el cableado necesario dentro del inmueble del suscriptor.
- d. Proporcionar el servicio de casetas públicas telefónicas, que constituyen equipos terminales de telefonía que forman parte de La Red y están disponibles al público en general.

El suscriptor podrá contratar con otras empresas en competencia, la adquisición, instalación y mantenimiento del aparato telefónico terminal y/o el cableado necesario dentro de su inmueble. Para ello el suscriptor deberá tener instalado el Dispositivo de Interconexión Terminal en el punto de conexión terminal que pacte con Telmex.

Telmex podrá ser relevada de la obligación de proporcionar los servicios de mantenimiento de aparatos telefónicos básicos y cableado propiedad de los suscriptores, en cualquiera de los siguientes casos:

- a. Cuando Telmex hubiese notificado al suscriptor, que el aparato terminal y/o cableado no se puede reparar, o los componentes o herramientas para reparación ya no estén disponibles.
- b. Cuando el aparato terminal y/o cableado no hubiese sido proporcionado por Telmex o sus subsidiarias.

- c. Cuando a solicitud de Telmex y/o, a juicio de la Secretaría se determinen que existe otra empresa que lo pueda sustituir satisfactoriamente. Para ello Telmex presentará periódicamente una lista de localidades en las que desee ser relevada de la obligación a que se refiere esta condición. La Secretaría verificará que se haya desarrollado la competencia en cada Ciudad solicitada, en cuyo caso aprobará la solicitud de Telmex.

1.4 Comercialización de Equipo Terminal

Telmex podrá comercializar aparatos telefónicos o cualquier equipo de telecomunicaciones para sus usuarios. Telmex deberá contabilizar por separado estas actividades, a partir del 1o. de enero de 1992 y respetando los derechos laborales deberá realizarlas mediante una empresa filial o subsidiaria, a más tardar el 1o. de enero de 1994, a fin de lograr la transparencia necesaria para permitir una competencia equitativa con otras empresas proveedoras de equipo terminal.

1.5 Instalación y Mantenimiento de Equipo Terminal y Cableado Propiedad de los Usuarios

Telmex pondrá a solicitud de los suscriptores y en los términos que se convengan proporcionar el servicio de instalación y mantenimiento de cualquier equipo de telecomunicaciones y cableado propiedad de los usuarios.

Telmex deberá contabilizar estas actividades por separado, a partir del 1o. de enero de 1992 y, respetando los derechos laborales, deberá presentar estos servicios mediante una subsidiaria o filial a partir del 1o. de enero de 1994, con objeto de lograr la transparencia necesaria para permitir una competencia equitativa con otras empresas que presten estos servicios.

1.6 Servicios Públicos de Radiocomunicación

El servicio público de radiotelefonía rural se considerará comprendido dentro de la concesión de servicio público de telefonía básica otorgada a Telmex para lo cual sólo requerirá llevar una contabilidad de costos separada y obtener de la Secretaría la autorización de frecuencias requeridas.

Telmex, a través de empresas filiales o subsidiarias, podrá presentar una competencia, los servicios públicos de radiocomunicación, distintos a los de telefonía básica que usan el espectro radioeléctrico, mediante la autorización específica de la Secretaría.

Los servicios públicos de radiocomunicación comprenden los que se proporcionan al público en general mediante la instalación de equipo transmisión radioeléctrica y en su caso conmutación para conducir señales de voz, datos y textos, como son los servicios de localización de personas radiocomunicación de flotillas, radiodeterminación de equipos móviles, radiocomunicación personal y otros que puedan surgir.

1.7 Servicio de Radiotelefonía Móvil

Telmex a través de sus empresas subsidiarias o filiales, podrá participar en el procedimiento para obtener concesión para prestar el servicio público de radiotelefo-

nía móvil con tecnología celular, en competencia equitativa, dentro de cada una de las regiones que elija, si se cumple con la condición de que al momento de otorgarse la concesión, en la región exista otra empresa concesionaria de radiotelefonía celular, que no tenga participación, directa o indirecta, de Telmex.

1.8 Servicios Complementarios y de Valor Agregado

Los servicios complementarios de telecomunicaciones y de valor agregado a La Red son los que utilizando como soporte a la Red Pública Telefónica o redes superpuestas y complementarias interconectadas a ésta, añaden facilidades, satisfacen nuevos servicios de telecomunicación o agregan servicios de información.

Los servicios complementarios y de valor agregado se prestarán en régimen de competencia, de acuerdo con el reglamento vigente. Por lo tanto, Telmex no deberá realizar actividades que impidan una competencia equitativa con otras empresas que presten o soliciten prestar estos servicios.

Telmex podrá prestar servicios complementarios y de valor agregado directamente mediante una contabilidad separada o a través de empresas filiales o subsidiarias, cuando así lo indique La Secretaría, con objeto de lograr la transparencia necesaria para permitir una competencia equitativa con otras empresas que presten estos servicios.

- a. Para prestar servicios de valor agregado usando solamente la red pública telefónica, sin necesidad de interconectar infraestructura adicional, Telmex deberá presentar una solicitud a La Secretaría, que contenga la información básica que se especifique en el Reglamento; respecto de la cual La Secretaría resolverá en menos de 60 días.
- b. Telmex deberá presentar una solicitud a La Secretaría, como se especifica en el Reglamento, para proporcionar servicios de valor agregado a terceros que se presten a través de líneas o circuitos dedicados a la red pública concesionada. Estos servicios requerirán de un permiso de La Secretaría, la cual evaluará la solicitud y resolverá en un plazo máximo de 90 días.
- c. Telmex deberá presentar una solicitud a La Secretaría, como se especifica en el reglamento para proporcionar servicios de valor agregado que se presten a terceros y precisen la instalación de infraestructura, equipo o redes superpuestas adicionales interconectadas a La Red. Estos servicios requerirán un permiso de La Secretaría la que, analizando los proyectos técnicos y condiciones de explotación de las instalaciones, decidirá en un plazo máximo de 90 días.

En el caso de que La Secretaría no resuelva dentro de los plazos fijados respecto a las solicitudes presentadas, se considerará como autorizado el permiso respectivo. Para tal efecto, las solicitudes deberán contar con un acuse de recibo y número de folio relativo al tipo de servicios solicitados, por parte de la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico.

1.9 Distribución de Señales de Televisión

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 aplicables.

Telmex no podrá explotar, directa o indirectamente ninguna concesión de servicios de televisión al público en el país.

1.10 Fabricación de Equipo de Telecomunicaciones, Computación y Electrónica

Telmex podrá participar en la fabricación, de equipo y materiales de telecomunicaciones, computación y electrónica, solamente por medio de empresas subsidiarias o filiales, con la condición de que no sean operadoras de algún servicio de telecomunicaciones en el país y se realice en un marco de competencia equitativa.

Telmex notificará a La Secretaría, la formación de estas empresas o de asociaciones que establezca con otras empresas de este tipo. La Secretaría, hará del conocimiento de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la existencia de dichas empresas.

1.11 Definición de Términos

Punto de Conexión Terminal de la Red. Es aquel al que se conectan a la Red las instalaciones y equipos de los usuarios finales y, en su caso, el punto donde se conectan otras redes de telecomunicaciones no operadas por Telmex.

Dispositivo de Interconexión Terminal. Es un aparato instalado en cada punto terminal de la red que sirven para las siguientes funciones:

- a. Conectar y desconectar de manera ágil el cableado interior del inmueble u otras redes de telecomunicaciones a la red; o
- b. Conducir señales entre los equipos, cableado o redes de telecomunicaciones de los usuarios y la red; o
- c. Verificar el buen funcionamiento de la red;

Además los dispositivos también podrán servir para:

- a. Proveer energía entre los equipos de telecomunicaciones y La Red;
- b. Proteger la seguridad de la operación de La Red; o
- c. Permitir que los otros sistemas de telecomunicaciones que se conecten a La Red funcionen correctamente a que puedan ser aprobados.

Punto Interno de Servicio de la Red. Significa un punto dentro de La Red en la cual las señales son originadas o recibidas por Telmex.

Casetas Públicas Telefónicas. Son equipos terminales de Telecomunicaciones conectados a La Red, que Telmex no haya suministrado a una persona en lo específico pero que están disponibles para el público o un segmento del público.

Equipo Terminal de Telecomunicaciones. Este término comprende todo el equipo de telecomunicaciones que se conecte más allá del punto de conexión terminal de La Red.

Redes Públicas de Telecomunicaciones. Comprende todas aquellas redes de telecomunicaciones que se explotan comercialmente para prestar servicios públicos, y para ello utilizan vías generales de comunicación.

Redes Privadas de Telecomunicaciones. Comprende todas aquellas redes de telecomunicaciones que el usuario establece con su propia estructura o mediante líneas dedicadas o conmutadas que rentan de las redes públicas, para uso de sus comunicaciones internas o privadas.

Usuario. Es toda aquella persona, física o moral que en forma eventual o permanente tiene acceso a algún servicio público o privado de telecomunicaciones.

Suscriptor. Es cualquier usuario que ha establecido un contrato con Telmex para la utilización de algún servicio de telecomunicaciones.

Suscriptor Residencial. Es aquel suscriptor persona física que utiliza algún servicio de telecomunicaciones desde su hogar o casa habitación.

Suscriptor Comercial. Es todo aquel suscriptor distinto al residencial.

Empresa filial o subsidiaria de Telmex. Es cualquier organización o Entidad controlada por Telmex, en la cual Telmex, tiene directa o indirectamente una participación accionaria.

Para los efectos de esta concesión los términos y definiciones: servicio de telecomunicación, señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, central de conmutación, canales, circuitos, estación base, transmisión y otros que no estén definidos en este documento y que La Secretaría establezca, deberán entenderse conforme estén definidos por el Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCTT) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), o por los reglamentos vigentes.

Capítulo 2. Disposiciones generales

2.1 Legislación Aplicable

El servicio público concesionado por medio de este Título, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales y sus Reglamentos, y por toda aquella legislación que se emita aplicable a la materia; por los convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y en los que en un futuro suscriba en la materia el Gobierno Mexicano, y por los términos mismos de esta concesión.

2.2 Control Mayoritario de Acciones por Mexicanos

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

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

Las personas físicas o morales concesionarias de estaciones de radio y televisión de cualquier modalidad en la República Mexicana, o que en forma directa participen en la radiodifusión, no podrán ser, directa o indirectamente, accionistas con voz y voto de Telmex.

En caso de que se adquieran acciones que contravengan lo estipulado en esta condición, estas acciones quedarán sin efecto ni valor alguno para su tenedor, desde el momento de su adquisición.

2.3 Permanencia de un Consejero de La Secretaría

Telmex se obliga a conservar, al menos durante el periodo de tres años contados a partir de la fecha de esta modificación al título de concesión, la participación de un Consejero con derecho a voz y voto designado por La Secretaría en su Consejo de Administración, lo que deberá quedar estipulado en los estatutos sociales de la empresa.

2.4 Derechos Reales y Competencia

La presente concesión no crea derechos reales a favor de Telmex, ni de terceros, sobre los bienes del dominio público afectos a los servicios concesionados, por lo que queda prohibida cualquier práctica de acaparamiento de dichos bienes en la prestación por parte de Telmex.

La Secretaría se reserva el derecho de otorgar otra u otras concesiones a favor de terceras personas para que exploten en igualdad de circunstancias, dentro de la misma área geográfica o en otra diferente, servicios idénticos o similares a los que son materia de esta Concesión, sujeto a lo previsto en el párrafo siguiente.

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

2.5 Cesión de Derechos

Telmex no podrá ceder, traspasar, hipotecar, gravar o enajenar en forma alguna, ni en todo ni en parte, la concesión ni los derechos derivados de la misma, en favor de terceros, sin la previa aprobación de La Secretaría.

En caso de que La Secretaría otorgue su consentimiento, el contrato o convenio respectivo, deberá sujetarse a las disposiciones legales aplicables en la materia.

2.6 Cesión de Derechos a Filiales o Subsidiarias

Telmex podrá solicitar proporcionar los servicios concesionados, a través de empresas subsidiarias o filiales, en forma regional o separando el servicio local del de larga distancia y sus respectivas redes, por razones de información, competitividad o de cualquier otra naturaleza.

La Secretaría autorizará dicha solicitud y las cesiones de derechos respectivas a las empresas filiales o subsidiadas, cuando a su juicio fuere conveniente y Telmex hubiere cumplido con sus obligaciones.

2.7 Participación de Empresas Paraestatales Extranjeras

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

2.8 Prohibición Para Otorgar un Mandato General

En ningún caso podrá Telmex otorgar mandato general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio con carácter de irrevocable, en favor de sociedades que impliquen, directa o indirectamente, el desplazamiento de los derechos y obligaciones del concesionario que se estipulan en este Título.

2.8 [sic] Prohibición Para Recurrir a la Intervención Extranjera

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

2.9 Prohibición de Prácticas Monopólicas

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

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

2.10 Prohibición de Subsidios Cruzados a Filiales o Para Servicios Concesionados en Competencia

Telmex no deberá otorgar subsidios en forma cruzada de los servicios objeto de esta concesión hacia los servicios que proporciona en competencia a través de sus empresas subsidiarias o filiales.

Telmex tampoco deberá subsidiar en forma cruzada servicios concesionarios que preste directamente en competencia excepto en los casos expresamente dispuestos en este Título.

Capítulo 3. Expansión, modernización y mantenimiento de la red pública concesionada

3.1 Objetivo de Servicio Universal

Telmex como concesionario de La Red con cobertura nacional, tendrá como uno de sus objetivos lograr que en el menor plazo posible cualquier persona pueda tener acceso al servicio telefónico básico, en su modalidad de caseta telefónica pública o de servicio domiciliario.

Telmex avanzará hacia este objetivo de servicio universal, de acuerdo a su capacidad financiera, la demanda por servicios telefónicos, y conforme a los programas que concierte con La Secretaría, según la condición siguiente.

3.2 Programas de Expansión y Modernización

Telmex se obliga a realizar un programa de expansión y modernización de La Red conforme a las metas que se indican en esta condición y se obliga a concertar cada cuatro años con La Secretaría los programas de expansión de telefonía rural y casetas públicas telefónicas conforme a lo indicado en la condición 3.4 y 3.5.

En el periodo comprendido entre la fecha de entrada en vigor de la presente concesión y el 31 de diciembre de 1994, Telmex deberá expandir su número de líneas de servicio telefónico básico en operación, excluyendo casetas públicas, a una tasa promedio mínima de 12 por ciento anual, salvo caso fortuito o de fuerza mayor. Antes del 31 de diciembre de 1994, Telmex deberá ofrecer servicio telefónico básico con conmutación automática en todas las poblaciones del país de más de 5,000 habitantes, registradas en el Censo General de Población y Vivienda de 1990.

En las ciudades que cuenten con servicio telefónico básico con conmutación automática, Telmex se obliga, en 1995, a atender cualquier solicitud formal de líneas de servicio telefónico básico, en un plazo máximo de 6 meses después de que reciba la solicitud formal, y a disminuir en un mes el plazo máximo mencionado por cada año sucesivo, hasta el año 2000, a partir del cual el plazo máximo será de un mes.

Telmex se obliga a cumplir los plazos fijados cuando la solicitud formal vaya acompañada de un depósito de 3 meses de renta básica.

Para cualquier año comprendido en el periodo 1995-1999 inclusive, cuando las fechas límite de instalación toquen el año siguiente, a aquel en que Telmex reciba las solicitudes formales, se aplicará el plazo máximo que corresponda al año en que Telmex reciba la solicitud.

Cuando Telmex demore más del plazo límite en instalar una línea de servicio telefónico básico, salvo caso fortuito o de fuerza mayor pagará las penas convencionales señaladas en la condición 8.7.

Telmex conforme al artículo 8o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación se obliga a publicar su programa anual de expansión, con información a nivel estatal y principales ciudades, indicando el avance logrado en el año anterior como parte integrante del programa general de desarrollo de las Vías Generales de Comunicación.

3.3 Redes Locales Urbanas

Telmex se obliga a instalar y mantener las redes locales urbanas, conforme a la condición 3.2. Para ello, se compromete a respetar los programas estatales y los de desarrollo urbano. Asimismo, considera los servicios públicos municipales y modificará sus instalaciones cuando, de acuerdo al interés público así lo requieran los gobiernos estatales y municipales. Los gastos anteriores ocasionados por la modificación correrán por cuenta de los interesados.

Telmex deberá tomar en cuenta la seguridad y conveniencia del público, de sus bienes y de otros servicios públicos, a efecto de no interferir con su funcionamiento normal cuando construya e instale los equipos destinados a la red pública telefónica.

3.4 Redes de Telefonía Rural

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

Telmex y La Secretaría procurará que los programas queden concertados tres meses antes de que termine el programa que se encuentra vigente.

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

Entre el 1o. de enero de 1991 y el 31 de diciembre de 1994, Telmex se obliga a instalar servicio telefónico mediante agencias con conmutador, manual o electrónico, en todas las poblaciones de más de 2,500 habitantes, en las que haya un mínimo de 100 solicitudes de usuarios, acompañadas de un depósito de 3 meses de renta básica en un plazo no mayor a 18 meses después de que Telmex hubiera recibido dichas 100 solicitudes.

A partir del 1o. de enero de 1995, Telmex se obliga a instalar servicio telefónico básico con conmutación automática en todas las poblaciones en las que haya un mínimo de 100 solicitudes de usuarios, acompañada de un depósito de 3 meses de renta básica, en un plazo no mayor a 18 meses después de que Telmex hubiera recibido dichas 100 solicitudes.

A partir de 1995, Telmex también deberá dar servicio en las poblaciones que resulten comprendidas en el programa de expansión de telefonía rural comprendidas en el programa de expansión de telefonía rural descrito en los primeros párrafos de esta condición, que incluirá aquellas poblaciones en las cuales pueda recuperar al menos el 75 por ciento de los costos de instalar y mantener operando el servicio.

Cuando a juicio de La Secretaría, estos estudios de costos no fueran fundados, Telmex se obliga a instalar o reinstalar el servicio telefónico, según el caso, sin perjuicio de la sanción que La Secretaría aplique.

3.5 Casetas Públicas Telefónicas

Telmex se obliga a instalar y mantener operando casetas públicas telefónicas en su área de servicio, de acuerdo con un programa de expansión concertado cada cuatro

años con La Secretaría, y conforme a la densidad de aparatos públicos que se establezca, a partir de enero de 1999.

A más tardar el 31 de diciembre de 1994, Telmex deberá haber aumentado la densidad de 0.5 a dos (2) casetas públicas por cada mil habitantes y a cinco (5) por cada mil habitantes a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

Telmex consultará periódicamente con La Secretaría los lineamientos para determinar dónde deben ser instaladas nuevas casetas públicas telefónicas.

Telmex permitirá el subarriendo de líneas para casetas públicas que exploten terceros interesados cubriendo a Telmex las tarifas vigentes. Las líneas subarrendadas para casetas públicas se contabilizarán para efectos del programa de expansión de casetas públicas, siempre y cuando las casetas públicas que se operen con líneas subarrendadas se encuentren operando como tales.

Telmex podrá suspender el servicio en alguna caseta telefónica pública únicamente si ocurre alguna de las situaciones siguientes:

- a. Cuando prácticamente no sea posible proveer el servicio, previa consulta con La Secretaría.
- b. Cuando exista al menos una caseta pública, propiedad de Telmex o de cualquier otra persona, a una distancia no mayor de 500 metros de la caseta en la que Telmex desee suspender el servicio, y ésta no tenga ingresos que cubran al menos el 75 por ciento del costo evitable.
- c. Cuando La Secretaría así lo determine.

3.6 Red Telefónica de Larga Distancia

Telmex se obliga a instalar, operar y mantener, la infraestructura de transmisión y conmutación de La Red destinada a conducir las señales de larga distancia. Para cumplir con los requerimientos del servicio, también podrá utilizar las redes públicas de otros operadores de larga distancia.

3.7 Derecho al Uso de Vías Generales de Comunicación

La Secretaría permitirá a Telmex el uso de vías generales de comunicación, incluyendo el espectro radioeléctrico, de acuerdo a las normas y reglamentos vigentes, para la instalación de infraestructura que Telmex requiera para la prestación de servicios en los términos de calidad y cobertura señalados en esta concesión.

3.8 Planes Técnicos de Telecomunicaciones

Telmex se obliga a hacer públicos y disponibles sus planes fundamentales de numeración, señalización, transmisión, conmutación y sincronización. Así como los cambios que anualmente desee introducir a los mismos.

La Secretaría deberá, a solicitud específica de los interesados, proponer a Telmex modificaciones a los mismos. En caso de controversia La Secretaría deberá decidir después de oír los argumentos de las partes, sobre la versión definitiva de dichos planes.

Los planes deberán quedar vigentes por periodos anuales.

Telmex deberá cumplir estrictamente con los planes y La Secretaría podrá verificar periódicamente su cumplimiento.

3.9 Plan de Numeración

Antes del 31 de diciembre de 1994, Telmex se obliga a presentar a La Secretaría proyectos para desarrollar, ampliar o reemplazar, según sea el caso, el plan de numeración vigente y, si es necesario, acordar un plan para cambiar los equipos y sistemas necesarios en su red para asegurar que:

- a. Se establezca la disponibilidad de números suficientes en anticipación al crecimiento de la demanda servicios de telecomunicaciones, de manera que siempre sea posible asignar números sin retraso, de acuerdo a las normas de servicio establecidas.
- b. Se incluyan tan pocos dígitos como sea posible y que su asignación no provea ventajas exclusivas injustificadas sobre las personas que operen otras redes.
- c. Exista compatibilidad para los arreglos de numeración aplicados o a ser aplicados, por otros operadores de redes de servicio público de telecomunicaciones.
- d. Sea consistente con acuerdos internacionales en que participe el Gobierno Federal.
- e. Se minimicen las inconveniencias a los usuarios de otros aparatos y redes, debido a la alteración del plan de numeración.

La Secretaría determinará si el plan de numeración o las modificaciones propuestas por Telmex son procedentes. De lo contrario indicará a Telmex las modificaciones necesarias para proveer compatibilidad con los arreglos de numeración de otros operadores de servicios públicos de telecomunicaciones y para satisfacer las obligaciones enunciadas. El Plan de Numeración describirá el método a seguir para asignar el número o los números necesarios a cada punto de conexión terminal, de manera que cualquier aparato o red de telecomunicaciones pueda ser conectado por medio de este punto de conexión terminal a la red pública telefónica.

Los requisitos fijados en esta condición no causan ningún perjuicio a las obligaciones de Telmex en cuanto a promover las facilidades de interconexión equitativa fijada en otras condiciones.

3.10 Construcción e Instalación de la Red Pública

Telmex podrá construir las obras e instalar equipos de La Red, en forma directa o mediante empresas subsidiarias o filiales, así como mediante la contratación de empresas independientes, con objeto de cumplir con eficiencia las metas concertadas.

3.11 Homologación de Equipos de la Red

Telmex se obliga a instalar en su red equipo de conmutación y transmisión que cumpla con las normas nacionales y reglamentación aplicable a redes públicas de

telecomunicaciones, con objeto de garantizar una adecuada conectividad entre redes públicas y de equipos terminales homologados de los usuarios, así como lo relativo a la industria nacional en general.

Para facilitar el cumplimiento de esta condición, La Secretaría promoverá el establecimiento y el funcionamiento eficaz de los Comités Consultivos de Normalización en las industrias en que Telmex o sus proveedores participen y la acreditación de Laboratorios de Pruebas.

3.12 Alteraciones a la Red Pública Telefónica Concesionada

Telmex deberá informar periódicamente a La Secretaría y otorgarle información adicional cuando sea requerido, acerca de cualquier propuesta de modificación en la red pública telefónica que afecte el funcionamiento de los aparatos, equipos y otras redes interconectadas y el acceso a los servicios que se presenten por La Red.

Telmex deberá preparar y publicar en consulta con La Secretaría, el aviso para las personas que puedan ser afectadas por tales cambios y atenderá las inconformidades de los usuarios debiendo llegar a un acuerdo con ellos; en caso contrario La Secretaría resolverá lo conducente escuchando a ambas partes. El tiempo a transcurrir entre el aviso y la modificación a que se refiere este apartado, deberá ser al menos de seis meses.

3.13 Modernización e Investigación Tecnológica

Telmex se obliga a modernizar la Red para los servicios concesionados mediante la introducción de los avances tecnológicos para diversificar los servicios, mejorar su calidad y disminuir los costos de prestación de los mismos conforme a las metas que se concierten.

Asimismo, Telmex deberá realizar la investigación tecnológica e industrial que favorezca la competitividad de la empresa y del país en materia de telecomunicaciones, para lo cual mantendrá una coordinación adecuada con el Instituto Mexicano de Comunicaciones, y otras instituciones de investigación y desarrollo tecnológico.

3.14 Capacitación y Educación Tecnológica

Telmex reconoce como imprescindible para el logro de sus objetivos la actualización continua de su personal. En consecuencia, Telmex desarrollará programas de adiestramiento y capacitación de su personal, con objeto de apoyar su modernización, además de establecer programas de apoyo a la educación tecnológica coordinados con las instituciones superiores del país para impulsar el desarrollo profesional en el área de telecomunicaciones.

Capítulo 4. Operación y calidad de los servicios

4.1 Calidad de Servicio

Telmex se obliga a prestar el servicio público en forma continua y eficiente cumpliendo las normas de calidad que se establezcan conforme al anexo A.

Para el periodo comprendido hasta el 31 de diciembre de 1994, la calidad de servicio deberá de lograr las metas consignadas en el cuadro anexo.

Para la medición de los indicadores del cuadro anexo, los conceptos referidos se entenderán de acuerdo a las siguientes definiciones:

- Líneas con Falla. Relación de la cantidad mensual de líneas en cada sot [Subdirección de Operación Telefónica de Telmex] que presentaron reporte de falla respecto al total de líneas en servicio.
- Reparación de Líneas el Mismo Día. Porcentaje de líneas reparadas dentro del día hábil siguiente a la recepción de la queja.
- Reparación de Líneas dentro de tres días. Porcentaje de líneas reparadas dentro de los 3 días hábiles siguientes a la recepción de la queja.
- Casetas Públicas en Servicio. Relación de la cantidad mensual de casetas públicas telefónicas en cada sot que no presentaron reporte de falla respecto al total de casetas instaladas.
- Obtención del Tono de Marcar Dentro de 4 Segundos. Porcentaje de intentos de llamadas en la hora de máximo tráfico que reciben el tono de marcar dentro de 4 segundos.
- Llamadas Locales que Pasan al Primer Intento. Porcentaje de llamadas locales en la hora de máximo tráfico que llegan a su destino, independientemente de si está ocupado, o no contesta el número deseado, y sin considerar las causas de marcación incompleta o número inexistente.
- Llamadas Lada que Pasan al Primer Intento. Porcentaje de llamadas automáticas de larga distancia nacional e internacional de teléfono a teléfono que en la hora de máximo tráfico llegan a su destino, independientemente de si está ocupado o no contesta el número deseado y sin considerar los casos de marcación incompleta o número inexistente.
- Contestación de Operadoras del Servicio de Larga Distancia (02 y 09), Servicio de Recepción de Reportes de Fallas (05), e Información de Directorios (04 y 07), dentro de 10 segundos. Porcentaje de llamadas anunciadas a los servicios indicados que reciben contestación de la operadora dentro de 10 segundos.
- Línea Privada. Es una conexión directa y exclusiva que se proporciona a través de la red telefónica para enlazar a dos diferentes domicilios localizados dentro de una misma ciudad, sin conectarse en ninguna central de conmutación pública.
- Circuito Privado. Es un enlace que se proporciona en forma directa y exclusiva para conectar por facilidades de larga distancia a los domicilios de un usuario localizado entre dos poblaciones y sin utilizar conmutación pública.
- Indices de Calidad de Servicio por Categoría. Indicadores que mediante factores de ponderación preestablecidos, reflejan la eficacia global en la prestación del servicio telefónico, tomando en cuenta los parámetros más representativos.

Para efectos de esta condición, los plazos máximos de instalación de líneas y circuitos privados, señalados en su índice de calidad respectivo (ICIRC), sólo se aplicarán a las líneas y circuitos privados que se soliciten en las treinta (30) principales ciudades del país, que aparecen listadas en el Anexo B.

Para la medición estadística, La Secretaría designará en cada Subdirección de Operación Telefónica de Telmex (SOT), un conjunto de centrales sujetas a medición de tal forma que se obtenga una muestra representativa con un 99 por ciento de nivel de confianza.

El seguimiento y control del logro de las metas de calidad indicadas en el cuadro anterior, se contabilizará a nivel de cada SOT y su resultado anual será publicado dentro del primer trimestre del año siguiente. El cálculo de los Índices Anuales de Calidad de Servicio por Categoría (ICAL, ICON e ICIRC), serán los promedios aritméticos de sus valores mensuales correspondientes.

La Secretaría podrá modificar, si así lo juzga conveniente, los criterios de cálculo de los índices, así como los indicadores de calidad, para lo cual coordinará con Telmex los ajustes necesarios.

Telmex se obliga a establecer antes del 1o. de enero de 1992, un sistema de medición y control de calidad de servicio que deberá ser transparente, confiable y de fácil verificación por parte de La Secretaría.

El sistema deberá incluir al menos los parámetros de calidad establecidos en la tabla anterior.

Asimismo, Telmex se obliga a instrumentar antes del 1o. de enero de 1994 los mecanismos necesarios para llevar a cabo las reparaciones de las líneas con falla dentro de las 8 horas hábiles siguientes a la recepción del reporte.

A partir del 1o. de enero de 1995, y cada cuatro años contados desde dicha fecha, Telmex deberá presentar a la aprobación de La Secretaría, las metas mínimas de calidad del servicio, así como el sistema de nuevos parámetros, cuando fuere necesario. Estas metas estarán vigentes por periodos de cuatro años.

4.2 Prohibición de Trato Discriminatorio

En la prestación de los servicios materia de esta concesión, se prohíbe a Telmex establecer privilegios o distinciones a favor o en contra de determinadas personas físicas o morales en forma discriminatoria.

4.3 Confidencialidad del Servicio

Telmex deberá asegurar la confidencialidad de la información proporcionada por los usuarios o generada por la red pública concesionada al prestar servicios a dichos usuarios, y a no divulgarla si no existe consentimiento previo para su uso.

4.4 Directorio Telefónico

Con excepción de aquellos números que el usuario haya solicitado mantener privados, Telmex se obliga a proporcionar un servicio de información de directorio por operadora.

Asimismo, Telmex se obliga a publicar y a distribuir anual y gratuitamente entre sus usuarios, un directorio telefónico que contenga el nombre, domicilio y código postal del suscriptor, y el número telefónico que éste tenga asignado.

Telmex se obliga a incluir en el directorio los números de los suscriptores de otros operadores de redes públicas autorizadas por La Secretaría, siempre y cuando así lo soliciten y le proporcionen la información respectiva, teniendo Telmex la facultad de negociar los términos y condiciones; si no llegaren a un acuerdo, escuchando a los interesados, La Secretaría decidirá lo conducente.

Telmex se obliga a atender las solicitudes de información de directorio provenientes de otros operadores de redes públicas interconectadas, nacionales o extranjeros, para fines de información de directorio a los usuarios de dichos operadores, así como las solicitudes de empresas de elaboración y publicación de directorios.

Esta información deberá proporcionarla en la forma y medio en que se le solicite, pudiendo cobrar un cargo por gastos que representa el traspaso de la información en la forma solicitada.

4.5 Sistema de Quejas y Reparaciones

Telmex deberá establecer un sistema eficiente de recepción de quejas y reparaciones de fallas en su red y en los servicios proporcionados por la empresa, informando mensualmente a La Secretaría del volumen de quejas, el resultado de las reparaciones, y la aplicación de las bonificaciones derivadas de las interrupciones del servicio.

4.6 Equipo de Medición y Control de Calidad

Telmex deberá tomar todas las medidas razonables para asegurar la precisión y confiabilidad de cualquier aparato de medición usado en conexión con el sistema para efectos de medición de calidad y facturación; asimismo deberá mantener los registros que La Secretaría considere necesarios en relación a cualquier aparato de medición que ésta considere sea una fuente de dificultades.

Telmex se obliga a permitir que La Secretaría revise e inspeccione la manera en que se utilice cualquier aparato de medición y deberá permitir pruebas con el propósito de valorar su precisión, confiabilidad y cumplimiento de normas.

4.7 Interrupción del Servicio

Cuando se interrumpa el servicio hacia La Red desde el punto de conexión terminal del usuario, por un tiempo mayor de 72 horas consecutivas, después de haber sido reportado, Telmex bonificará a los usuarios la parte de la cuota correspondiente al tiempo que dure la interrupción; aun cuando la suspensión se deba a caso fortuito o de fuerza mayor.

Cuando la interrupción del servicio afecte a más del 2 por ciento de los usuarios de las líneas de Telmex, durante más de un mes, en las ciudades indicadas en el anexo B, la empresa deberá presentar a La Secretaría un programa especial para su solución, quien podrá efectuar las modificaciones que juzgue pertinentes, incluyendo en su caso la intervención de inspectores para supervisar la ejecución del programa.

4.8 Servicios de Emergencia

Telmex se obliga a presentar un plan de acciones a seguir en caso de desastres que puedan afectar al servicio en forma generalizada. Dicho plan deberá ser presentado y actualizado dentro de los 6 meses siguientes a la publicación de este Título y revisado anualmente. La Secretaría podrá en cualquier momento solicitar modificaciones a este plan y vigilar su cumplimiento.

Telmex deberá dar prioridad a la instalación y reparación de las líneas telefónicas de policía, bomberos y organizaciones que presten servicios de emergencia y que la Secretaría determine conforme a los programas que se establezcan con dichas entidades.

Telmex se obliga a proporcionar gratuitamente los servicios de llamadas de emergencia dentro de su área de concesión tomando en cuenta los acuerdos internacionales aplicables.

4.9 Código de Prácticas Comerciales

Telmex deberá publicar antes del 31 de diciembre de 1994, previa aprobación de La Secretaría un código de prácticas comerciales para sus relaciones con los usuarios. El código deberá servir de guía a clientes y empleados de Telmex respecto de cualquier disputa o queja relacionada con la provisión de servicio. Este código se revisará cada tres años.

4.10 Contrato de Servicio

Telmex deberá firmar un contrato de servicios con todos los usuarios en los que se establezcan las condiciones generales de prestación del servicio. Dicho contrato no podrá ser contrario a las condiciones de la concesión y será voluntario entre las partes.

Telmex someterá a la previa aprobación de La Secretaría el contrato tipo para líneas del servicio público de telefonía básica.

4.11 Responsabilidad Frente a Usuarios

Telmex será la única responsable frente a La Secretaría por la prestación de los servicios, por lo que La Secretaría queda relevada de cualquier responsabilidad con los usuarios de Telmex. En caso de que Telmex no preste los servicios en los términos y condiciones señalados en este título, La Secretaría tomará las medidas procedentes.

4.12 Prohibición de Ventas Atadas

Telmex no podrá obligar al usuario a adquirir otros bienes, servicios o valores, como condición para proporcionarle el servicio solicitado, a menos que existan condiciones técnicas ineludibles.

4.13 Prohibición de Proveeduría en Exclusividad

Telmex no podrá condicionar sus compras de materiales, equipo de telecomunicaciones o servicios en general, a que el proveedor le venda estos bienes o servicios exclusivamente a Telmex salvo cuando el bien o servicio solicitado esté patentado por Telmex y, por este motivo, la compra pueda ser en exclusiva.

4.14 Traspaso de Líneas Telefónicas

Los usuarios podrán ceder sus líneas telefónicas a otro usuario localizado en el mismo distrito telefónico y Telmex se obliga a reubicar dichas líneas al domicilio del cesionario en un plazo no mayor de 3 meses de que sea notificado por la parte

cedente. Telmex se obliga a efectuar los cambios de titular en los contratos tipo a petición del titular sin costo, siempre y cuando no sea necesario cambiar el punto terminal. Telmex podrá cobrar gastos de instalación al nuevo titular, que en ningún caso podrán exceder a los de instalación de una línea nueva.

4.15 Cargos por Acometidas

Los puntos de conexión terminal de la red se ubicarán, por regla general, en el límite del domicilio del usuario, salvo que el usuario desee pactar con Telmex otra ubicación, y pague los cargos correspondientes.

Para la conexión de una línea telefónica que proporcione servicio básico, Telmex no podrá hacer ningún cargo adicional a los autorizados, por concepto de llevar el punto terminal de La Red hasta el domicilio del usuario, siempre que éste se encuentre dentro de un radio de cinco kilómetros contados a partir de la central más próxima, y a no más de un kilómetro del suscriptor más cercano. Por llevar el punto de conexión terminal del sistema al domicilio del usuario de esa distancia en adelante Telmex cobrará al usuario una contraprestación adicional.

El usuario podrá contratar la acometida con terceras personas, siempre y cuando se cumpla con las normas especificadas por La Secretaría y la acometida hasta el punto de conexión terminal que Telmex y el usuario pacten, le sea cedida a Telmex gratuitamente.

Capítulo 5. Interconexión

5.1 Interconexión con Equipos Terminales y Redes Privadas

Telmex se obliga a permitir al suscriptor de servicios de conducción de señales la conexión a La Red, de los equipos terminales y redes privadas de telecomunicaciones que cumplan con las normas técnicas establecidas por La Secretaría.

En caso de no requerirse de arreglos especiales para llevar a cabo la interconexión, ésta se realizará de acuerdo a los términos y tarifas aprobados para el servicio básico de conducción de señales que se define en el capítulo 6.

Cuando la interconexión de redes privadas o equipos terminales requieran de arreglos especiales, los cargos, instalación y sus términos, podrán sujetarse a los procedimientos de la cláusula siguiente, excepto lo relativo a las tarifas que Telmex cobre por conducir las señales a través de la red conmutada, mismas que no deberán diferir de las que se autoricen conforme al capítulo 6 de esta concesión.

5.2 Arreglos Especiales de Interconexión con Redes Públicas o Privadas

Telmex se obliga a celebrar contratos de interconexión con otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, u operadores de cualquier otro tipo de redes (operadores en lo sucesivo de esta condición) que no se puedan conectar en los términos de la condición 5.1 y que se lo soliciten formalmente.

Las condiciones de dichos contratos se negociarán entre Telmex y los operadores. Los contratos deberán contemplar entre otros, los aspectos siguientes:

1. El método que se adopte para establecer y mantener la conexión.
2. Los puntos de conexión de La Red en los cuales se haga la conexión, incluyendo arreglos para determinar el punto en el cual las señales sean transferidas de una red de telecomunicaciones a otra y arreglos para conducir y enrutar señales en caso de emergencia.
3. Las fechas o periodos en los cuales Telmex o el operador se obliguen a realizar o permitir que se realicen los compromisos de interconexión.
4. La capacidad necesaria para permitir que el tráfico de señales entre La Red y las otras redes tenga una calidad razonable.
5. Las fechas o periodos que Telmex o el operador fijen para revisar los términos o condiciones del contrato.
6. La forma en la cual las señales deban ser transmitidas o recibidas en los puntos terminales de La Red, incluyendo arreglos de numeración y métodos de señalización.
7. La manera de asegurar que cualquier señal sea recibida con una calidad congruente con las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones aceptadas por los Estados Unidos Mexicanos, o cualquier otra norma que La Secretaría acepte periódicamente.
8. Los arreglos de cobranza entre las partes por señales conducidas a terceros en virtud de la interconexión, dentro o fuera de la República Mexicana.
9. Previsiones para obligaciones contingentes que cualquiera de las partes enfrente en razón de la interconexión.
10. Los cargos y tarifas que deberán ser pagados a Telmex por el operador.
11. Cualquier otra cuestión que La Secretaría considere debe ser convenida entre Telmex y el operador.

Si después de un periodo que parezca razonable a La Secretaría, Telmex y el operador no hubieren llegado a un acuerdo de interconexión a solicitud de cualquiera de las partes, La Secretaría determinará los términos de las condiciones que no hubiesen podido ser convenidas entre Telmex y el operador, asegurándose de los puntos siguientes:

- a. Que en el caso que el operador sea un concesionario, pague a Telmex el costo de todo aquello que sea necesario para establecer y mantener la conexión, con un arreglo que incluya una asignación completa de los costos atribuibles de los servicios que sean provistos.
Tratándose de un operador de redes privadas o equipo terminal, éste pague a Telmex todo aquello que sea necesario para establecer la conexión en los términos que lo solicite.
- b. Que Telmex sea indemnizada adecuadamente contra obligaciones con terceros o daños a La Red que resultaren de la interconexión.
- c. Que se mantenga la calidad de todos los servicios de telecomunicaciones provistos mediante La Red y otras redes conectadas a La Red.
- d. Que los requisitos de competencia equitativa se satisfagan.

- e. Que se tome en cuenta cualquier otra cuestión que fundadamente se requiera para la protección de los intereses de Telmex, y el operador en forma equitativa incluyendo la necesidad de asegurar:
- Que los arreglos de conexión sean acordes con principios y prácticas de ingeniería aceptable;
 - Que el operador no sea obligado a depender indebidamente de los servicios que Telmex provea;
 - Que las obligaciones de Telmex hacia el operador se determinen tomando la debida consideración de las obligaciones de establecer puntos de conexión para otros;
 - Que los arreglos que se hagan bajo esta condición se hagan tan parecidos como la práctica lo permita para todos los operadores, no obstante la variedad de operadores que puedan contratar con Telmex en los términos de esta condición;
 - Que la información comercial y confidencial de Telmex se proteja adecuadamente; y
 - Que la evolución técnica y arreglos de numeración de La Red no se limiten más que en la medida que sea fundado.

Telmex no estará obligado a celebrar contratos de interconexión con operadores en cualquiera o cualesquiera de los casos siguientes:

- i. Cuando en opinión de Telmex pudiera poner en peligro la vida o seguridad de los seres humanos o causara muertes o víctimas y daños a la propiedad de Telmex o dañe la calidad de cualquiera de los servicios de telecomunicaciones provisto a través de La Red, y La Secretaría no hubiere expresado opinión en contrario; o
- ii. Cuando en opinión de Telmex no fuera fundado en la práctica pedirle la conexión, o permitir que fuere hecha en el tiempo y la manera requerida por el operador, tomando en cuenta el estado de desarrollo técnico de La Red o cualquier otro aspecto que parezca relevante y La Secretaría no hubiese expresado opinión en contrario.

5.3 Capacidad y Calidad para Interconexión

Telmex se obliga a instalar la capacidad suficiente para satisfacer la demanda de servicios de interconexión, de conformidad a las normas técnicas aprobadas por La Secretaría, y de acuerdo a los términos y condiciones de los contratos que se convengan.

Telmex se obliga a no afectar la calidad, ni a interferir en la prestación del servicio de otras empresas de telecomunicaciones interconectadas a su Red.

5.4 Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia

A partir del 1o. de enero de 1997, La Secretaría podrá obligar a Telmex a permitir la interconexión de otras redes públicas de larga distancia en una forma tal que el

usuario pueda escoger por cual red básica cursará su tráfico. Antes del 1o. de enero de 1994, Telmex previa consulta con La Secretaría, publicará una propuesta para cumplir con esta condición.

Dicha propuesta podrá ser objetada por cualquier parte interesada. En caso de que Telmex y las partes interesadas no llegaren a un acuerdo, La Secretaría decidirá entre las diversas propuestas antes del 1o. de julio de 1994.

5.5 Interconexión con Redes Extranjeras

En los casos en que para interconectar La Red de Telmex con redes extranjeras fuere necesario contratar con algún gobierno extranjero. Telmex realizará ante el Gobierno Federal, por conducto de La Secretaría, los trámites que sean necesarios para la celebración del convenio respectivo.

Cuando se trate de una empresa extranjera, Telmex notificará a La Secretaría acerca de la realización del convenio de interconexión con la red extranjera y, presentará copias fehacientes de los convenios a realizar. La Secretaría podrá exigir modificaciones a los convenios cuando estime que perjudiquen indebidamente los intereses de otros operadores de redes, de los usuarios de La Red o del país en su conjunto.

Telmex o alguna de sus filiales, no podrá celebrar acuerdo con algún operador de una red extranjera de telecomunicaciones, que permita injustamente excluir o restringir la provisión de servicios internacionales de interconexión a algún otro concesionario o permisionario público de telecomunicaciones.

Telmex no impedirá, sin fundamento alguno, a ningún otro operador autorizado de telecomunicaciones que conecte su red a alguna red situada fuera de la República Mexicana, o que participe en cualquier arreglo internacional.

5.6 Arquitectura Abierta de la Red

Telmex se obliga a aplicar los criterios de diseño de arquitectura abierta de red, para que se puedan interconectar otras redes incluyendo los criterios referentes a la oferta de ciertas facilidades y funcionalidades inherentes a La Red.

5.7 Reventa de Capacidad de la Red de Telmex

Telmex se obliga a permitir a sus usuarios la reventa de la capacidad excedente de circuitos contratada a Telmex, salvo lo previsto en el siguiente párrafo.

Durante los primeros seis años de esta concesión, Telmex no estará obligada a permitir la reventa de capacidad excedente de circuitos, para proporcionar servicio público de telefonía básica de larga distancia.

5.8 Información Generada por la Red Pública Telefónica

En el supuesto de que hubiere información estadística de tráfico, enrutamiento, ocupación, rendimiento u otros parámetros de operación generada por La Red y que fuere de utilidad a otras empresas de telecomunicaciones para prestar servicios de valor agregado, Telmex deberá atender las solicitudes para proporcionar dicha información, en igualdad de circunstancias que las disponibles a sus subsidiarias o filiales.

Telmex y las empresas a que este párrafo se refiere negociarán los términos en los cuales, Telmex entregará la información solicitada. Si las partes no llegaren a un acuerdo respecto de alguno de los términos del traspaso de información, a solicitud de cualquiera de las partes, La Secretaría resolverá lo conducente.

Capítulo 6. Regulación tarifaria y equilibrio financiero

6.1 Regulación Tarifaria de los Servicios Públicos de Telefonía Básica

La explotación comercial de los servicios públicos de telefonía básica que Telmex proporcione por medio de la red pública concesionada, se realizará conforme a un control tarifario autorizado por La Secretaría, de acuerdo a las bases que se establecen en las condiciones de este capítulo.

Los cargos y tarifas del servicio público de telefonía básica a los que se les aplicará dicho control tarifario serán los comprendidos en la siguiente canasta de servicios básicos:

- a. Cargos por instalación y conexión a La Red de líneas terminales y troncales, para telefonía básica, para suscriptores residenciales y comerciales, en lo sucesivo: "cargos por instalación".
- b. Renta básica mensual por línea contratada, terminal o troncal, para servicio de telefonía básica, para suscriptores residenciales y comerciales, que incluye un tiempo o número máximo de llamadas locales libres de cobro, en lo sucesivo: "renta básica".
- c. Tarifas por el servicio público local para conferencias telefónicas, medidas por número de llamadas, duración y distancia, según la hora del día y día de la semana, para suscriptores residenciales y comerciales, en lo sucesivo: "servicio local medido".
- d. Tarifas por el servicio público de larga distancia nacional para conferencias telefónicas, medidas por distancia y duración, según la clase de llamada, hora del día y día de la semana, para suscriptores residenciales y comerciales, en lo sucesivo: "larga distancia nacional".
- e. Tarifas por el servicio público de larga distancia internacional para conferencias telefónicas facturadas en México, medidas por duración, según destino, clase de llamada, hora del día y día de la semana, para suscriptores residenciales y comerciales, en lo sucesivo: "larga distancia internacional".

El Servicio Público de Telefonía Básica Local Servicio Local de Telefonía comprende el que se proporciona al usuario para establecer conferencias telefónicas entre un punto de conexión terminal de La Red y cualquier otro punto de La Red, dentro de la extensión de una misma zona de servicio local o suburbana autorizada por La Secretaría, para atender mediante el uso de la red local respectiva.

El Servicio Público de Telefonía Básica de Larga Distancia Nacional Servicio de Larga Distancia Nacional comprende el que se proporciona al usuario para conducir señales de telefonía entre su punto de conexión terminal de La Red, y cualquier

otro punto de La Red localizado en otra zona de servicio local del país, mediante el uso de la red de larga distancia y de las dos redes locales respectivas.

El Servicio Público de Telefonía Básica de Larga Distancia Internacional Servicio de Larga Distancia Internacional, comprende el que se proporcione al usuario para conducir señales entre su punto de conexión terminal de La Red, y cualquier otro punto de una red extranjera, mediante el uso de la correspondiente red local y la de larga distancia de Telmex y la porción de la red extranjera con que se comuniquen.

La Secretaría aprobará las reglas de aplicación de las tarifas, las cuales deberán comprender los criterios para la medición del tiempo, distancia y número de llamadas.

Las tarifas a las que se refiere este capítulo son las que se aplican antes de impuestos o derechos especiales, y constituyen ingresos propios de la empresa.

6.2 Criterios Tarifarios

La estructura tarifaria buscará propiciar una expansión eficiente de la red pública telefónica y proveer las bases para una sana competencia en la prestación de los servicios.

Las tarifas aplicables a cada servicio, deberán permitir recuperar al menos el costo incremental de largo plazo, de tal forma que se eliminen los subsidios cruzados entre servicios. Ello con objeto de que exista el incentivo necesario para expandir cada servicio y establecer bases justas para una competencia equitativa.

Se entiende por costo incremental promedio de largo plazo, la suma de todos los costos en que Telmex tiene que incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente. Los costos incrementales deberán ser comparables a los de una empresa eficiente, de tal forma que las tarifas reguladas sean competitivas internacionalmente.

Se entiende que existe un subsidio cruzado cuando una empresa preste un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los costos incrementales promedio de largo plazo, y simultáneamente preste otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales promedio de largo plazo. La condición anterior se aplicará siempre y cuando la diferencia sea sustancial.

La estructura tarifaria deberá inducir a Telmex a lograr un continuo mejoramiento en su productividad, que le permita aumentar su rentabilidad y a su vez se vaya traduciendo gradualmente en menores tarifas para el usuario.

Con base en estos criterios, Telmex podrá modificar periódicamente las tarifas de los servicios de telefonía básica, con objeto de reducir los subsidios cruzados, de acuerdo a un sistema de precios tope, donde considerando los volúmenes de consumo del periodo anterior, la proyección del gasto de los usuarios por la canasta de servicios básicos para el periodo siguiente, se mantendrá constante en términos reales. Durante 1991 los periodos de ajuste serán mensuales y de 1992-1996 los ajustes se harán en forma trimestral.

Entre el 1o. de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 1998, de acuerdo con el sistema de precios tope, se incluirá un factor de ajuste por productividad X, que reducirá en términos reales el precio de la canasta, reflejando los aumentos en la productividad del sector.

A partir del 1o. de enero de 1999 se fijará el nivel inicial de la canasta y el factor de ajuste X, que se derive del proceso descrito en la condición 6.7.

6.3 Definición de Términos del Sistema de Precios Tope

- a. Sistema de Precios Tope. Es un sistema de regulación tarifaria que consiste en la aplicación de un límite máximo a la tarifa promedio ponderada de la canasta de servicios básicos controlados.
- b. Canasta de Servicios Básicos Controlados. Consiste en el conjunto de servicios públicos de telefonía básica a la que se le aplicará el control tarifario. Esta canasta comprende los siguientes servicios básicos estructurados en cuatro tipos de servicios:
 1. Servicio Local Residencial
 - Cargo de instalación por línea
 - Renta básica por línea
 - Tarifas por servicio local medido.
 2. Servicio Local Comercial
 - Cargo de instalación por línea
 - Renta básica por línea
 - Tarifas por servicio local medido.
 3. Servicio de Larga Distancia Nacional
 - Tarifa por servicio residencial de larga distancia nacional
 - Tarifas por servicio comercial de larga distancia nacional
 4. Servicio de Larga Distancia Internacional
 - Tarifas por servicio residencial o comercial de larga distancia internacional a Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, facturado en México.
 - Tarifas por servicio residencial o comercial de larga distancia internacional a los demás países, facturado en México.
- c. Factor Controlador. Significa el incremento porcentual máximo, que Telmex puede aplicar cada trimestre al ingreso total obtenido el trimestre anterior por la canasta de servicios básicos controlados. Para este cálculo se utilizará la información disponible trimestral más reciente.
El factor controlador se define por la siguiente fórmula (...)

Factor controlador en

Donde:

t = Subíndice que representa el periodo al cual corresponde la variable en cuestión.

x = Factor de ajuste de productividad sectorial trimestral, determinado según el procedimiento de la condición 6.5.

INPC = Índice nacional de precios al consumidor, publicado por el Banco de México.

- d. Ingresos Tope de la Canasta de Servicios Básicos.. Significa el producto de aplicar el Factor Controlador a la suma de los ingresos que obtenga Telmex

por la prestación de servicios controlados de la canasta durante el periodo anterior, es decir:

Ingreso Tope de la canasta en el Periodo (...)

e. Donde,

Pit = Nueva tarifa del servicio y

Pit.1 = Tarifa del servicio y durante el periodo anterior.

Qit.1 = Cantidad del servicio y durante el periodo anterior

n = Número total de servicios incluidos en el Sistema de Precios Tope

Ft = Factor controlador

Estos ingresos tope no se deberán rebasar al aplicar Telmex las modificaciones en su estructura de tarifas por servicio a los volúmenes de consumo del periodo inmediato anterior.

Los ingresos obtenidos en el periodo en cuestión (t) podrán exceder los ingresos tope para ese mismo periodo debido a los incrementos en volumen por nuevas líneas en servicio y a los efectos de elasticidad de precio e ingreso.

e. Ingresos Ajustados por Servicio. Son el resultado de aplicar a los volúmenes registrados por Telmex en cada uno de los Servicios Controlados, durante el periodo inmediato anterior, la tarifa que corresponda a cada uno de los Servicios Controlados para el periodo siguiente.

f. Regla del Sistema de Precios Tope, Telmex podrá hacer cambios a las tarifas de los servicios regulados, que regirán durante cada periodo, siempre y cuando:

i. La suma de los ingresos ajustados por cada servicio al aplicar la nueva tarifa, sea como máximo igual al ingreso o precio tope de la canasta, tal como se define en las condiciones 6.4 y 6.5.

ii. No existan subsidios cruzados entre los servicios, de acuerdo a la metodología de costos incrementales, que se define en la condición 6.6.

g. Tasa Interna de Retorno (TIR). Es la tasa de descuento que hace que el valor presente neto de los flujos de efectivo relevantes de la prestación de los Servicios Controlados sea igual a cero.

h. Flujos de Efectivo Relevantes. Están constituidos por el valor de reposición de los activos existentes, más los flujos de efectivo que se espera se produzcan por las nuevas inversiones, así como los ingresos y gastos derivados de la prestación de los Servicios Controlados, durante el lapso de vida útil promedio de los activos necesarios para la prestación de los Servicios Controlados, más su valor terminal expresado como perpetuidad.

El cálculo de los Flujos de Efectivo Relevantes se realizará con base en los presupuestos de costos incrementales de inversión y operación de los servicios sujetos a control. Los cálculos deberán ser suficientemente detallados para satisfacer los requerimientos de La Secretaría y reflejarán las prácticas de construcción y la tecnología que se aplicará en el crecimiento de Telmex.

- i. Costo de Capital Promedio Ponderado (CCPP). Significa el costo promedio del financiamiento de los activos de la empresa, ponderado por el costo e importancia relativa de cada uno de los componentes de dicho financiamiento. Para el cálculo del CCPP se supondrá una estructura de apalancamiento apropiado para una empresa de telecomunicaciones.
- j. Costo Incremental Promedio por Servicio. Significa la diferencia en los costos totales de inversión y operación de Telmex, entre una situación en la cual se incrementa la producción del servicio de que se trate y otra situación en la cual no se dan dichos incrementos, dividida por la capacidad adicional, según la metodología descrita en la condición 6.5. Para el caso particular del servicio local residencial la unidad de capacidad será una línea residencial.

6.4 Actualización de Tarifas de los Servicios Controlados para el Periodo 1991-1996

Telmex podrá incrementar o disminuir cada trimestre las tarifas de los servicios comprendidos en la canasta de servicios básicos controlados, sujeto a las siguientes reglas:

- a. Durante el periodo comprendido del 1o. de enero de 1991 hasta el 31 de diciembre de 1996, se utilizará un factor de ajuste trimestral X con valor de cero, con objeto de mantener constante en términos reales el ingreso tope total permitido de la canasta de servicios básicos controlados.
- b. La suma total de los Ingresos ajustados por cada servicio de la canasta de servicios básicos no podrá exceder el Ingreso total permitido, para la canasta de servicios básicos controlados.
- c. Para los servicios locales sólo se podrán aplicar los cambios tarifarios máximos que autorice la Secretaría.

6.5 Actualización de tarifas a partir del 1o. de enero de 1997

A partir del 1o. de enero de 1997, se aplicará el sistema de precios tope para fijar las tarifas de la totalidad de los servicios comprendidos en la canasta de servicios básicos controlados.

Telmex podrá incrementar o disminuir las tarifas de los servicios controlados cada trimestre sujeto a que la suma total de los ingresos ajustados por servicio no exceda a los ingresos tope totales permitidos de la canasta.

Además, la empresa se obliga a que las tarifas para los servicios locales residenciales no sean superiores a las necesarias para recuperar los costos incrementales del servicio local residencial.

A partir de enero de 1997 y hasta el 31 de diciembre de 1998, Telmex se obliga a modificar la estructura de la tarifa de la canasta de servicios básicos, de tal manera que cada trimestre se reduzca 0.74 por ciento el ingreso tope obtenido por el total de los servicios de la canasta.

Las tarifas de acceso al servicio telefónico básico residencial (cargos de instalación) bajarán el 1o. de enero de 1995 por lo menos al equivalente a 480 mil pesos de 1990, y el 1o. de enero de 1996, bajarán por lo menos a 290 mil pesos de 1990.

A partir del 1o. de enero de 1999, se aplicará un sistema de precios tope definiendo el factor X de ajuste, que se revisará cada cuatro años, conforme al procedimiento y metodología de costos incrementales indicados en las condiciones 6.6 y 6.7.

6.6 Estudio de Costos Incrementales por Servicio

Telmex presentará a La Secretaría a más tardar el 31 de diciembre de 1992; el 30 de junio de 1994 y cada cuatro años a partir de esta fecha, un estudio sobre la estimación de los costos incrementales promedio de los servicios controlados. Dicho estudio será realizado por expertos calificados, y deberá contener una proyección razonable de dichos costos, tomándose como base los costos de inversión y operación de los servicios sujetos a control. Los cálculos deberán ser suficientemente detallados para satisfacer las necesidades de La Secretaría y reflejarán las prácticas de construcción y las tecnologías que aplicaría una empresa eficiente, dadas las características del servicio que se debe proveer.

Para cada tipo de servicio, el estudio calculará el incremento proyectado en gastos de inversión y operación, así como el incremento en capacidad resultante de la inversión.

El estudio deberá satisfacer los requisitos que en forma general se describen a continuación:

1. Definir cuál es el costo de la inversión requerida para proporcionar los servicios. Dichos costos de inversión deben reflejar las mejoras de productividad y la reducción de costos que son alcanzables mediante la aplicación de técnicas eficientes de construcción y ampliación de la red, así como de la utilización de tecnologías modernas.
2. Especificar los costos incrementales operativos de largo plazo que se deriven de la explotación y el mantenimiento de la capacidad incremental.
3. Identificar con base en la opinión calificada de expertos el costo de capital promedio ponderado de los activos de la empresa.
4. Hacer comparaciones internacionales con los costos de otras administraciones telefónicas que operen en condiciones satisfactorias y con márgenes elevados de eficiencia.
5. En ningún caso se incluirán los costos de provisión de los servicios no controlados en los cálculos de costos incrementales promedio de los servicios de la canasta básica. Tal inclusión o la falta de veracidad en la información proporcionada a La Secretaría constituye una falta grave a las condiciones de este Título de Concesión.

Telmex proporcionará a La Secretaría toda la información necesaria para la realización del estudio en cuestión, para que ésta pueda formar una opinión igualmente fundamentada sobre la situación de la empresa.

6.7 Revisión del Sistema de Precios Tope a partir de 1999

Telmex presentará a La Secretaría, cuando menos 180 días antes del 1o. de enero de 1999, el estudio y la propuesta de tarifas para los servicios controlados.

Con base en un estudio técnico-económico, de acuerdo a la metodología mencionada para determinar los costos incrementales de largo plazo, se fijará el nivel inicial de la canasta y el factor de ajuste X, que producirían un nivel de ingresos suficiente de la canasta de servicios controlados, que permitan obtener una tasa interna de retorno sobre los flujos relevantes de dichos servicios, equivalente al costo de capital promedio ponderado.

A partir de la fecha de recepción de esta propuesta La Secretaría tendrá un plazo de 90 días para pronunciarse. De no haber observaciones, las tarifas de los servicios controlados serán oficializadas en el plazo aludido mediante acuerdo de La Secretaría que se publicará en el *Diario Oficial*.

En caso de no lograrse un acuerdo respecto a las tarifas propuestas por Telmex y La Secretaría solicitarán la opinión de un grupo de tres expertos de reconocido prestigio en la materia, nominados uno por el concesionario, uno por La Secretaría y el tercero de común acuerdo.

Una vez emitida la opinión mayoritaria de dicho grupo, La Secretaría, tomando en cuenta dicha opinión, decidirá en definitiva, de manera que las nuevas tarifas sean oficializadas en el plazo aludido.

6.8 Cargos de Interconexión

Telmex podrá cobrar por los servicios de interconexión para otros concesionarios o permisionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizadas, o redes complementarias o de valor agregado, una tarifa o cargo de acceso a La Red de acuerdo a los términos y condiciones que se establecen en el Capítulo 5, en la condición 5.2.

Durante el periodo 1994-1996 la tarifa de interconexión sólo podrá modificarse semestralmente, y será de cuando menos 0.05 dólares norteamericanos de 1990 por minuto de interconexión, convertido a pesos a la tasa de cambio vigente.

La interconexión se pagará por cada conexión a la red que se establezca y se aplicará tanto a los servicios de larga distancia como a los otros servicios proporcionados por los concesionarios y permisionarios de redes públicas. En aquellos casos en que se incurra en costos incrementales de largo plazo superiores al nivel citado en el párrafo anterior, se podrá negociar con el solicitante de la interconexión su nivel correspondiente, conforme a la condición 5.2.

6.9 Tarifas de Telefonía Rural

La tarifa que se aplicará será la misma que para los servicios de telefonía básica. Este servicio estará sujeto a las condiciones expresadas en el punto 3.4.

6.10 Tarifas de Casetas Públicas Telefónicas

Las tarifas de las casetas públicas operadas por Telmex son las de servicio medido para las llamadas locales y las de servicio diurno de larga distancia para las llamadas correspondientes. Los operadores de casetas públicas subarrendadas

por terceros, pagarán a Telmex las tarifas anteriores pero podrán fijar libremente sus propias tarifas. El servicio está sujeto a las restricciones expresadas en la condición 3.5.

6.11 Aparatos y Cableado de los Usuarios para Servicio Telefónico Básico

El usuario podrá contratar con otras empresas en competencia, la adquisición, instalación y mantenimiento del aparato telefónico terminal y/o el cableado necesario dentro de su inmueble.

Sin embargo, de acuerdo con lo indicado en la condición 1.3, Telmex se obliga a vender, a solicitud del usuario, un primer aparato telefónico básico y su cableado, hasta el 31 de diciembre de 1993.

El precio de los aparatos básicos que venda Telmex y las tarifas de cableado deberán registrarse ante La Secretaría hasta el 31 de diciembre de 1993.

6.12 Renta de Circuitos Dedicados para Conducción de Señales

Las tarifas para el servicio de renta de circuitos dedicados para conducción de señales estarán en régimen de competencia, no sujetos a un control tarifario, con objeto de inducir la inversión para su expansión y mejoramiento de calidad.

6.13 Tarifa para Servicios Complementarios y de Valor Agregado

Las tarifas de los servicios complementarios y de valor agregado, quedarán en régimen de competencia, por lo que las tarifas correspondientes sólo requerirán ser registradas anualmente ante La Secretaría, de acuerdo con el reglamento vigente. Telmex deberá tomar las medidas necesarias para permitir una competencia equitativa con otras empresas que presten o soliciten prestar estos servicios.

6.14 Publicación de Tarifas

Telmex deberá elaborar un libro de tarifas vigentes para consulta del público en general, y publicará las principales tarifas vigentes de los servicios públicos de telefonía básica, en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos de los diarios de mayor circulación en el país.

6.15 Facturación

Telmex deberá facturar a los suscriptores el importe por el consumo de los servicios contratados, desglosando por tipo de servicio, detallando en el caso de los servicios medidos, el tiempo utilizado y en el servicio de larga distancia, el destino de cada llamada. Además, en el caso, de cualquier servicio adicional a los servicios básicos, se explicará el detalle correspondiente.

Capítulo 7. Inspección, supervisión e información

7.1 Inspección

La Secretaría tendrá en todo tiempo la facultad de supervisar e inspeccionar las instalaciones y servicios proporcionados por Telmex y ésta se obliga a dar a La

Secretaría todas las facilidades que la misma requiera, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarios aplicables.

7.2 Evaluación de las Metas de Expansión

Telmex deberá informar trimestralmente a La Secretaría del avance del programa de expansión que se establece en el capítulo 3. La Secretaría evaluará anualmente el cumplimiento de las metas establecidas.

7.3 Evaluación de la Calidad del Servicio

La Secretaría revisará y evaluará la calidad de los servicios básicos a cargo de Telmex, de acuerdo al sistema de control de calidad a que se refiere la condición 4-1. Para dicha evaluación, La Secretaría hará muestreos independientes, aleatorios y permanentes de las calidades que se midan, verificando de esta forma la información del sistema de control de Telmex.

7.4 Datos Técnicos y Estadísticos

Telmex se obliga a proporcionar a La Secretaría, la información técnica, administrativa y financiera en la forma y términos que la misma determine de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias respectivas, manteniéndose la confidencialidad de la misma.

7.5 Contabilidad Separada por Servicios

Telmex se obliga a proporcionar a La Secretaría la información contable que ésta requiera para asegurarse de que no haya subsidios cruzados entre los servicios y los negocios de sus filiales que no estén expresamente autorizados en este título.

Para tal efecto, en todos los casos que se establecen en el presente título, o en cualquier otro caso que La Secretaría determine, Telmex deberá mantener registros contables de tal forma que se muestren y expliquen claramente las transacciones que se realicen entre servicios prestados directamente por Telmex, o entre subsidiarias o filiales.

Los registros contables a que este párrafo se refiere deberán presentar de manera adecuada los costos, incluyendo costos de capital, ingresos, activos, empleados y pasivos atribuibles de cada servicio. La Secretaría podrá pedir a Telmex los reportes cada año fiscal o en periodos más cortos, según lo especifique, pero no con más frecuencia que trimestralmente.

Capítulo 8. Vigencia, terminación y caducidad

8.1 Vigencia y Revisión de la Concesión

La presente concesión estará vigente por 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976, fecha de su otorgamiento y será revisable por acuerdo de las partes cuando fuere necesario.

Los términos de las cláusulas vigésima, vigésima primera y vigésima segunda del título de fecha 10 de marzo de 1976, quedan modificados en cuanto a los plazos conforme al párrafo anterior, y por lo que hace a la mención de la Secretaría del

Patrimonio Nacional, se entenderá que se refiere a la autoridad competente, de acuerdo a la Ley.

La concesión será revisable en cuanto a expansión, calidad y tarifas con la periodicidad y en los términos de los capítulos respectivos de este Título.

8.2 Prórrogas de la Concesión

La presente concesión será prorrogada por 15 años, siempre que Telmex hubiese satisfecho las condiciones que le impone este Título, no hubiere incurrido en ninguna causa de caducidad, lo solicite con 10 años de anticipación al vencimiento de esta concesión, y acepte las nuevas condiciones para la prestación del servicio que con vista al interés público imponga La Secretaría.

La Secretaría en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la solicitud de Telmex, otorgará la prórroga en los términos establecidos en el párrafo anterior.

Al término de la primer prórroga, la concesión podrá ser prorrogable nuevamente hasta por el periodo máximo que permita la ley.

8.3 Causas de Caducidad

Esta concesión caducará por cualquiera de las causas previstas en la ley y por las que se indican a continuación:

- a. Por violaciones graves y reiteradas a las condiciones impuestas en este Título, previo apercibimiento que La Secretaría haga por escrito.
- b. Por no cumplir en forma grave y reiterada con las metas y condiciones de expansión. Para efectos de esta cláusula, a partir de 1995, si Telmex cumple al menos con el 80 por ciento de lo establecido en la condición 3.2, se hará una salvedad si los programas de construcción e instalación de líneas del año son mayores al promedio aritmético de las solicitudes recibidas durante los últimos tres años anteriores a dicho año.
- c. Por no cumplir en forma grave y reiterada con la metas mínimas de calidad de servicio que se hayan concertado con la concesionaria según la condición 4.1, no obstante las sanciones previas y el apercibimiento que para ello le haga La Secretaría por escrito.
- d. Por negarse a interconectar a otros concesionarios de servicios de telecomunicaciones sin causa justificada y previo apercibimiento de La Secretaría.
- e. Por prestar servicios de telecomunicaciones que no estén contenidos en este Título de Concesión y que requieran la previa autorización de La Secretaría, no obstante el apercibimiento que para ello le haga La Secretaría por escrito.
- f. Por quiebra declarada o por resolución judicial.

La caducidad de esta concesión se sujetará al procedimiento establecido por la ley de la materia.

8.4 Reducción del Ámbito de la Concesión

El ámbito de la concesión para una región o servicio específico, se podrá reducir en caso de que se presente alguna de las causas señaladas en la condición 8.3 para dicha región o servicio específico.

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

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

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

8.5 Garantía o Fianza

Telmex para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en esta concesión constituirá, en un término no mayor a 30 días contados a partir de la fecha de su otorgamiento, un depósito por 10 mil millones de pesos a favor de la Tesorería de la Federación, en títulos de renta fija cuyos intereses se aplicarán como incrementos a la suma constituida.

Dicha garantía estará vigente durante el plazo de la propia concesión.

8.6 Sanciones

La Secretaría impondrá a Telmex las sanciones administrativas contenidas en las leyes y reglamentos aplicables a los servicios materia de esta concesión y a las previstas en el presente Título, sin perjuicio de las sanciones que corresponda imponer a otras autoridades dentro de la esfera de sus atribuciones.

Las sanciones serán aplicadas por La Secretaría de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 34 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

8.7 Penas Convencionales

Telmex acepta pagar como penas convencionales, por el incumplimiento de las condiciones que a continuación se indican, las cantidades que se mencionan.

- a. Por no cumplir con el programa de expansión y calidad de La Red, Telmex hará bonificaciones al recibo telefónico de los usuarios afectados en los siguientes casos:
 - A partir del 1o. de enero de 1995, por cada contrato de servicio en un poblado que cuente con servicio automático que no haya podido ser atendido dentro de los 6 meses de haber sido firmado, causará una bonificación de un mes de renta básica vigente por cada mes completo excedente. Este lapso se ajustará de acuerdo a los plazos establecidos para satisfacer una solicitud de línea telefónica, en la condición 3.2.
 - Por cada queja no reparada en tres días hábiles completos, se bonificará la décima parte de la renta básica vigente, por día excedente, sin perjuicio de lo estipulado en la condición 4.7.

- Si el 31 de diciembre de cualquier año, cualquier Subdirección de Operación Telefónica de Telmex (SOT), no ha cumplido con el Índice de Calidad del Servicio Básico (ICAL) concertado, Telmex tendrá la obligación de hacer una bonificación a los suscriptores de dicha SOT, equivalente a un mes de renta básica vigente, por cada línea en servicio en dicha fecha.
 - Si al año siguiente esa SOT alcanzara el 90 por ciento en el nivel pactado de dicho índice anual, le será suspendida la obligación de bonificar a los suscriptores la cantidad mencionada. Si por el contrario, dicha SOT reincide en el incumplimiento, la bonificación a los usuarios se aumentará en un mes adicional de renta básica, por cada año consecutivo de incumplimiento, hasta llegar a un máximo de cuatro meses de renta básica vigente.
- b. Por no instalar el número de casetas telefónicas públicas a que se refiere la Cláusula 3.5, pagará mensualmente a La Secretaría una cifra equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada caseta no instalada y puesta en operación.

8.8 Jurisdicción Administrativa y Judicial

Para todo lo relativo a la interpretación y cumplimiento de la presente concesión, salvo lo que administrativamente corresponda resolver a La Secretaría, Telmex conviene en someterse a la jurisdicción de los Tribunales Federales de la Ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que pudiere corresponderle en razón de su domicilio presente o futuro.

México, Distrito Federal a los 10 días del mes de agosto de mil novecientos noventa.

Extracto de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2006 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de junio de dos mil siete.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

Primero.— Mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de mayo de dos mil seis, (1) Adrián Alanís Quiñones, (2) Esteban Miguel Angeles Cerrón, (3) Jorge Eduardo Franco Jiménez, (4) Marco Antonio Xicoténcatl Reynoso, (5) Jesús Galván Muñoz, (6) Oscar Cantón Zetina, (7) Leticia Burgos Ochoa, (8) Wadi Amar Shabshab, (9) Manuel Bartlett Díaz, (10) Genaro Borrego Estrada, (11) Rómulo de Jesús Campuzano González, (12) Raymundo Cárdenas Hernández, (13) José Alberto Castañeda Pérez, (14) Joaquín Cisneros Fernández, (15) Javier Corral Jurado, (16) Oscar Cruz López, (17) Marcos Carlos Cruz Martínez, (18) Rutilio Cruz Escandón Cadenas, (19) Francisco Antonio Fraile García, (20) Laura Alicia Garza Galindo, (21) Ricardo Gerardo Higuera, (22) Omar Raymundo Gómez Flores, (23) Noemí Zoila Guzmán Lagunes, (24) Guillermo Herbert Pérez, (25) Guillermo Herrera Mendoza, (26) Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, (27) David Jiménez González, (28) Saúl López Sollano, (29) Filomena Margaiz Ramírez, (30) Alberto Miguel Martínez Mireles, (31) Rafael Melgoza Radillo, (32) Joaquín Montaña Yamuni, (33) Elías Miguel Moreno Brizuela, (34) Miguel Angel Navarro Quintero, (35) César Raúl Ojeda Zubieta, (36) José de Jesús Ortega Martínez, (37) María del Carmen Ramírez García, (38) Alfredo Martín Reyes Velázquez, (39) Luis Alberto Rico Samaniego, (40) Serafín Ríos Alvarez, (41) Carlos Rojas Gutiérrez, (42) María Luce-ro Saldaña Pérez, (43) Dulce María Sauri Riancho, (44) Germán Sierra Sánchez, (45) Antonio Soto Sánchez, (46) Felipe de Jesús Vicencio Alvarez, y (47) Eduardo Ovan-do Martínez, quienes se ostentaron como Senadores de la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (...)

*Publicada en el *DOF* de 20 de agosto de 2007, y la aclaración a la sentencia fue publicada en el *DOF* de 19 de octubre de 2007.

CONSIDERANDO:

Primero.— Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Constitución General de la República.

Segundo.— Como una cuestión previa, antes de iniciar el estudio de las cuestiones que atañen al presente caso, este Tribunal Pleno estima pertinente hacer notar que si bien, en términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los expedientes judiciales, en tanto no hayan causado estado, así como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos (*sic*), mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada, lo cierto es que la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, sino que existen supuestos en los cuales su difusión produce, para la sociedad, mayores beneficios que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, circunstancias que obligan a hacer una excepción a la regla general y difundir la información de que se trata.

Por ello, las disposiciones citadas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, deben ser interpretadas entendiendo que el derecho a la información es una derivación de la libertad de expresión, esto es, que el sentido de las normas apunta hacia la difusión y la transparencia y no hacia la reserva de la información generada por las instancias del poder público.

Atendiendo a lo anterior es que en el caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno hizo una excepción a la regla general de reserva de información y privilegió la difusión de la información de que se trata con anterioridad al dictado de la resolución correspondiente, en respeto al derecho a la información y a la transparencia en un asunto de gran trascendencia nacional.

Tercero.— (...)

Octavo.— *Constitucionalidad de la creación y forma de integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones*

En el segundo concepto de invalidez se aduce fundamentalmente, que el primer párrafo del artículo 9–A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de los artículos 16, 49, 89 y 90 de la Constitución Federal, ya que prevé la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a pesar de que la creación de ese tipo de órganos se entiende conferida en exclusiva al Poder Ejecutivo; argumento que se estima infundado.

En primer lugar, debe decirse que contrariamente a lo que afirma la parte actora, la Comisión Federal de Telecomunicaciones no fue creada mediante el Decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que ese organismo tiene su origen en el diverso Decreto expedido por el Presidente de la República,

publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis; Decreto que, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.– Presidencia de la República.– ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 17, 31, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 7o. y décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y – CONSIDERANDO ... DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES – ARTÍCULO PRIMERO. Se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que en este decreto se le confieren, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. – ARTÍCULO SEGUNDO. Con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica, y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: – 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 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, 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. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables. – ... TRANSITORIOS – PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. – SEGUNDO. Los recursos humanos, presupuestales y los bienes muebles que, a la entrada en vigor de este decreto, sean utilizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el ejercicio de las funciones a que se refiere este decreto, se asignarán a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. – TERCERO. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el ámbito de su competencia.

De la transcripción anterior, se desprende que, previamente a la emisión del Decreto de reformas ahora combatido, ya existía la Comisión Federal de Telecomunicaciones y que, de hecho, las atribuciones conferidas a ese órgano administrativo en el Decreto reproducido, se recogen, en su mayoría, en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones que ahora se impugna y que quedó transcrito en el considerando que antecede.

Por otro lado, la parte promovente de la acción sostiene que las facultades del Congreso de la Unión para organizar la Administración Pública Federal, en términos del artículo 90 de la Constitución Federal, se agotan con la emisión de la Ley Orgánica respectiva, lo que significa que el Congreso de la Unión no está facultado para crear órganos desconcentrados en tanto esto es facultad exclusiva del Presidente de la República.

Los artículos 40, 41, primer párrafo, y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente

Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De los anteriores artículos constitucionales transcritos, en especial, se desprende, sin lugar a dudas, el principio de división de poderes como rector de nuestro sistema básico de distribución de competencias.

Nuestra Ley Fundamental establece, expresamente, en diversos artículos, las competencias que les corresponden de manera particular a cada Poder, pero también contiene un núcleo de potestades exclusivas para cada uno de ellos que están implícitas en el marco de las atribuciones, facultades, deberes u obligaciones que les han sido otorgadas. Lo anterior ha sido reconocido así por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas resoluciones, entre ellas, las que llevan los rubros que, junto con los datos de su publicación, a continuación se señalan:

(...)

Entre las potestades exclusivas se encuentran lo que la doctrina ha llamado facultades de autorregulación y auto-organización. Así, el Congreso de la Unión tiene un ámbito natural de autorregulación y auto-organización por razón de su amplia representatividad democrática, lo que ha justificado históricamente que tenga asignada la facultad formal y material de legislar. En el caso del Poder Ejecutivo y del Judicial, esta potestad de autorregulación se encuentra mediatizada, toda vez que por esa asignación de competencia que para generar las normas secundarias básicas corresponde al Congreso de la Unión, es éste al que, en principio, corresponde establecer las bases de organización y funcionamiento de los otros dos poderes.

Pero esta facultad del Congreso no es absoluta e ilimitada; tiene los límites que le impone de manera expresa o implícita la propia Constitución.

Ahora bien, en relación a las facultades para la creación de un órgano desconcentrado, que son las que concretamente son materia de controversia, en la Constitución Federal no se contiene previsión expresa; entonces, para dilucidar quién tiene esa facultad, debe desentrañarse el alcance de las facultades expresas e implícitas de cada uno de los Poderes integrantes de la Unión, a la luz de la naturaleza del órgano que se crea, y aplicando criterios de ponderación de racionalidad y razonabilidad constitucionales.

Respecto al primer aspecto, es decir, el alcance de las facultades expresas e implícitas, no hay duda de que al Congreso de la Unión le corresponde, por determinación expresa del artículo 90 constitucional, expedir una ley orgánica, a efecto de distribuir los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de cada una de las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal, quien es el depositario original de dichas competencias, al señalar dicho precepto que:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que 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 creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La facultad de distribuir los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado a través de una ley, la tiene otorgada el legislador ordinario desde nuestra primera Constitución Federal de 1824, y por más de un siglo, la administración centralizada pura, fue la única utilizada para organizar formalmente al Poder Ejecutivo, pues las estructuras burocráticas eran sumamente sencillas. El crecimiento del aparato gubernamental por necesidades sociales, económicas y políticas, obligó a ir transformando las formas de organización internas del Ejecutivo, y el propio legislador, ante la necesidad de hacer frente a esas nuevas realidades y condiciones de la administración pública, y reconociendo la facultad de auto-organización del Ejecutivo, por primera vez le otorgó al Presidente de la República, en la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1935, la facultad para que distribuyera los asuntos al interior de sus dependencias mediante la expedición de Reglamentos.⁵⁸⁰

A partir de entonces nadie ha puesto en duda que la regla general es la de que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada Secretaría, de tal manera que la organización y distribución de esas competencias entre distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo Federal y a los titulares de cada dependencia.

(...)

No obstante esta definición general sobre las facultades de auto-organización del Poder Ejecutivo, en el caso de los órganos desconcentrados se presenta una situación particular en virtud de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que incorporó por primera ocasión esta figura mediante una regulación especial y diferenciada en su artículo 17, mismo que no ha sido modificado, señala:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con

⁵⁸⁰En paralelo, frente a la administración centralizada, con el crecimiento de una administración pública cada vez más amplia y compleja, surgieron las llamadas por la doctrina corporaciones o empresas del Estado, que en nuestro derecho positivo adoptamos como organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que adicionados con los fideicomisos públicos se agruparon en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976 bajo la denominación de administración pública paraestatal. Esta división entre la administración centralizada y la paraestatal se constitucionalizó en abril de 1981 con la reforma al artículo 90 de nuestro texto fundamental.

órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Consecuentemente, existe el fundamento para que el Congreso de la Unión mediante ley o el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, puedan crear órganos desconcentrados. Lo anterior se corrobora con el primer párrafo del artículo 18 del mismo ordenamiento, que establece:

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

También esto se ha reconocido jurisprudencialmente, dado que existen diversos órganos desconcentrados creados por ley del Congreso, o por reglamento o decreto del Ejecutivo cuya constitucionalidad ya ha sido motivo de análisis y resolución por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la tesis que lleva por rubro:

(...)

Lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, debe relacionarse, además, con el artículo 73, fracción XXX, de la propia Constitución y, para el caso concretamente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, también con la fracción XVII, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal...

(...)

XXX. Para expedir todas la leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión....

En efecto, de conformidad con el artículo 90 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso de la Unión, es el ordenamiento mediante el cual se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y, en éste se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales, dividiéndose la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal, disposición que debe relacionarse con lo establecido en la fracción XXX del artículo 73 de la misma Constitución, que faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la

Constitución concede a los Poderes de la Unión y, para el caso concreto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, además con la fracción XVII del propio numeral 73 que otorga al Congreso de la Unión la atribución de expedir leyes sobre vías generales de comunicación.

En este contexto, debe interpretarse que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias que estime necesarias, pues el propio artículo 90 de la Constitución establece que el Congreso de la Unión podrá distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación y definir las bases generales de creación de las secretarías y órganos que conforman esa instancia de gobierno, sin que se advierta que esta facultad se agote o se limite a la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además de lo ya señalado en torno a que existe el fundamento para que el Congreso de la Unión mediante ley o el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, puedan crear órganos desconcentrados, debe indicarse que ningún precepto constitucional establece, como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, la de crear órganos desconcentrados, lo que se corrobora de la lectura del artículo 89 constitucional, del cual no se desprende que prevea una condición de exclusividad en el uso de dicha facultad, máxime que, como ha quedado de manifiesto, el Congreso de la Unión sí tiene facultades para crear órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en la medida en que está autorizado para realizar la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, lo que podrá llevar a cabo mediante la creación de los órganos a los cuales se atribuya el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, a su vez, la Administración Pública.

En cuanto al segundo aspecto, referido a la naturaleza del órgano que se crea, la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue creada como un órgano desconcentrado. Así, debe partirse de que: 1o. La centralización consiste en otorgar atribuciones a los órganos centrales que detentan el conjunto de poderes de decisión sobre todo el territorio del Estado, y se presenta como una estructura de órganos en diversos niveles, dependientes unos de otros, en una relación de jerarquía presidida por su jefe máximo; en el nivel federal mexicano se entiende como tal al Presidente de la República; 2o. La desconcentración, por su parte (...) se lleva a cabo dentro de este régimen de centralización administrativa, pero se distingue de ésta porque se atribuye a órganos inferiores (subordinados) competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a sus agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central al cual permanecen subordinados jerárquicamente; 3o. La desconcentración supone así, una relación entre órganos de una misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales de decisión; y 4o. La desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, para el óptimo desarrollo de las facultades de la Administración Pública, determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con

mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, en la realización de funciones esencialmente técnicas (Todo ello reconocido en los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24 y 26 a 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Respecto del tercer aspecto, consistente en la aplicación de criterios de ponderación de racionalidad y razonabilidad constitucionales, si se parte de la premisa de que la regla general es que compete al Ejecutivo definir la organización interna de sus dependencias, y que el Congreso lo puede hacer por excepción, a la luz de los principios y reglas establecidos en la Constitución; en caso alguno se podría crear un órgano bajo normas o reglas que impliquen una situación de intromisión, dependencia o subordinación indebidas. Por tanto, conforme a la ponderación de criterios de racionalidad y razonabilidad constitucionales respecto de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión tiene obligación, cuando crea un órgano desconcentrado, de respetar su naturaleza y características esenciales, las reglas que rigen para la administración centralizada a la que pertenece, y debe respetar las necesarias relaciones de jerarquía y subordinación que deben existir respecto de los órganos superiores, lo que supone el mantenimiento de los poderes del superior frente al inferior, entre otros, de mando, nombramiento, revisión, vigilancia y disciplinario, por supuesto considerando el grado de autonomía técnica, de gestión y operativa que requiere el órgano desconcentrado para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

Si el Congreso de la Unión, crea unilateralmente un órgano desconcentrado desconociendo su naturaleza y características que han quedado señaladas, violaría, el principio de división de poderes, por realizar una intromisión indebida en la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

En conclusión, bajo estas premisas, el Congreso de la Unión sí puede crear órganos desconcentrados, pues así se desprende de nuestro ordenes constitucional y legal vigentes; y en manera alguna se vulnera con ellos los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En estas condiciones, aun cuando se partiera de la base de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones hubiera sido creada a través del artículo impugnado en los términos planteados por la parte accionante, lo que ya se analizó no fue así, ello no resultaría inconstitucional, ya que en términos de las disposiciones citadas, el Congreso de la Unión está facultado para crear órganos desconcentrados como el mencionado, motivo por el cual no se acredita la violación a los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución alegada.

(...)

Finalmente, se procede al estudio del sexto concepto de invalidez, en el que se aduce que el último párrafo del artículo Segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever la ineligibilidad de los actuales comisionados para integrar la Comisión Federal de Telecomunicaciones, constituye una norma privativa, además de que violenta la garantía de libertad de trabajo.

El párrafo aludido de dicho dispositivo transitorio, establece:

No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.

Es esencialmente fundado el concepto de invalidez en análisis, pues la porción normativa del precepto transitorio quebranta las garantías consagradas en los artículos 4, 5, 13 y 35, fracción II, de la Constitución Federal, que establecen como prerrogativas la igualdad, la libertad de trabajo, el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos, teniendo las calidades que establezca la ley, y la prohibición de leyes privativas.

En efecto, la ilegitimidad (*sic*) para ocupar los cargos de comisionados de la Comisión Federal de Competencia (*sic*) o Presidente de dicha Comisión que se establece respecto de las personas que ocupaban dichos cargos a la fecha de la entrada en vigor del Decreto de reformas impugnado por lo que hace a la primera designación de tales cargos, contraviene el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Federal, que al efecto dispone:

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...

La norma constitucional transcrita garantiza la libertad de trabajo, conforme a los siguientes lineamientos:

a) A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

b) El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros.

c) También podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Estos lineamientos que garantizan la llamada libertad de trabajo, en términos del primer párrafo del artículo 5o. de la Carta Magna, se sustentan a su vez en principios fundamentales que constituyen requisitos necesarios que deben darse para que se haga exigible la garantía constitucional.

Esto es así, ya que la libertad de trabajo no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra real vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley; dicho de otra manera, la garantía no podrá exigirse cuando sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar transgresión al derecho positivo mexicano.

Por cuanto hace al segundo presupuesto normativo, éste implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de terceros, esto es, que estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro u otros

que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél.

Finalmente, el tercer presupuesto normativo implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general.

Esto último se entiende, en tanto que existe un valor que pondera y asegura el derecho positivo mexicano, que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos, por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular, por lo que, cuando este último puede lesionar el del primero afectando dichos valores, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría un solo individuo.

En estas condiciones, puede considerarse que la garantía individual que consagra el artículo 5o., primer párrafo, constitucional, no es absoluta, en tanto que pondera a su vez la licitud de la actividad de que se trate así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicha garantía basados en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela.

Por otra parte, del análisis cuidadoso del artículo 5o. de la Constitución, se desprende que el Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es ilícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación a gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito, de modo tal que una vez aplicada a ellos la disposición, ésta perderá su eficacia. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de tercero y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.

Ahora bien, a efecto de determinar si la disposición impugnada viola la libertad de trabajo al establecer la ilegibilidad (*sic*) de las personas que, a la entrada en vigor del Decreto controvertido, ocuparan los cargos de los comisionados por lo que hace a la primera designación, debe determinarse previamente si se satisfacen los presupuestos que la norma constitucional establece.

Por una parte y en relación con la licitud de la actividad que requiere la norma constitucional, en el caso concreto se trata de la ocupación de un cargo en la Comisión Federal de Telecomunicaciones previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones; su licitud deriva del hecho mismo de que se trata de cargos públicos para actividades relacionadas con la regulación, promoción y supervisión del desarrollo eficiente y la cobertura social de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el país, previstos expresamente en un ordenamiento legal emitido por el Congreso de la Unión y que es de orden público conforme al artículo 1o. de la propia ley. Lo anterior demuestra que, efectivamente, el cargo de comisionado o

Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es una actividad lícita permitida por la ley.

Por cuanto a que la actividad no debe afectar derechos de terceros, debe decirse al respecto que los cargos en la referida Comisión que prevé la ley impugnada, serán ocupados por las personas que designe el Titular del Ejecutivo Federal y cumplan con los requisitos que establece el artículo 9-C de la Ley, sin que ello pueda implicar afectación a derechos de terceros.

Finalmente, por cuanto hace a que no deben afectarse derechos de la sociedad, cabe señalar que los cargos de comisionados o Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, no puede implicar lesión al interés general, en la medida que la ley que lo rige es de orden público y las funciones que le han sido conferidas a la Comisión deben desarrollarse en beneficio de la propia sociedad para que se logren los fines que se persiguen.

En este orden de ideas, se concluye que los cargos a que se refiere el último párrafo del precepto transitorio impugnado, son acordes con los principios fundamentales en que se basa la garantía de libertad de trabajo.

Partiendo de lo anterior, cabe concluir que si los miembros anteriores de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los comisionados y su Presidente, llegan a reunir todos y cada uno de los requisitos que el artículo 9-C de la Ley de la materia establece, al ser tales requisitos aplicables, en general, para todos los aspirantes a ocupar los cargos de comisionados, no debe existir impedimento para que puedan ser elegibles.

En tales circunstancias, es evidente que, si a los comisionados que ocupaban el cargo a la fecha en que entró en vigor el Decreto de reformas controvertido se les impide ser elegibles para volver a ocupar los cargos de referencia en la primera designación que se realice, por disposición del último párrafo del artículo segundo transitorio, resulta entonces que tal disposición contraviene la garantía de libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. de la Constitución Federal, que esencialmente establece que a nadie podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y no se afecten derechos de tercero o de la sociedad, siendo que en el caso, como ya quedó expuesto con anterioridad, no se trata de una actividad ilícita ni se afectan tales derechos.

Resulta importante destacar que en el artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no se prevé como requisito el no haber ocupado con anterioridad el cargo de comisionado y que el artículo 9-D establece que los comisionados serán designados para desempeñar sus cargos por periodos de ocho años, renovables por un solo periodo, por lo que la ilegitimidad (*sic*) es con relación únicamente a los comisionados que se encontraban en el cargo a la fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado y, como se señala en el artículo transitorio, respecto de la primera designación.

(...)

De lo expuesto se concluye que el Congreso de la Unión, al establecer la ilegítimidad (*sic*) de mérito, no está estableciendo una norma general que justifique una situación determinada, sino que, por el contrario, tiende a impedir un derecho legítimo de determinadas personas, para poder ser elegibles para ocupar un cargo público, lo que implica, además de la vulneración a la libertad de trabajo, también

el quebranto a las garantías tuteladas en los numerales 1, 13 y 35, fracción II, constitucionales.

En efecto, al establecerse la inegibilidad (*sic*) de los anteriores comisionados se está introduciendo una distinción que vulnera el principio de igualdad, tanto en lo referente al derecho al trabajo como al acceso a los cargos públicos que opera en el ámbito específico de la función pública.

(...)

De acuerdo con los criterios anteriores, se advierte que no obstante que la Ley Federal de Telecomunicaciones prevé un sistema que permite apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad en tanto que exige que los comisionados designados por el Titular del Ejecutivo Federal deberán cumplir, entre otros requisitos, con el de haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector de telecomunicaciones, esta situación se rompe cuando se impone una prohibición que no se refiere a dichos principios para el acceso a la función pública, que es la consistente en que en la primera integración, no podrán ser candidatos los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que se encontraban en funciones al momento de entrar en vigor el Decreto.

Bajo esta tesitura, para determinar si con la norma en comento se establece una diferencia discriminatoria que rompa con la igualdad que debe imperar en el derecho al trabajo y en el acceso a los cargos públicos, se considera conveniente acudir al análisis autónomo y sucesivo de los requisitos de fin constitucional, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto.

En este tenor, como condición previa tenemos que, si tomamos como término de comparación la libertad de trabajo y el derecho de acceso a los cargos públicos, los anteriores comisionados se hallan en condiciones de igualdad con los posibles candidatos. Asimismo, es evidente que se les dispensa un trato desigual pues a unos se les prohíbe acceder a la primera integración.

Por tanto, debe evaluarse si se atiende a alguna finalidad constitucionalmente válida, es decir, debe examinarse si con tal disposición se persiguen objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ella.

Del examen del procedimiento legislativo se desprende que no existe una exposición de las razones que llevaron al Poder Legislativo a introducir una disposición de este tipo, sin que este Alto Tribunal advierta cuáles podrían ser tales razones, es decir no es posible siquiera obtener o deducir el principio constitucionalmente relevante que persigue el artículo cuya invalidez se demanda.

Asimismo, al tratarse de una disposición dirigida, en particular, a los anteriores comisionados, y aplicable a la primera designación, constituye una norma de carácter privativo, al carecer de los atributos de generalidad, abstracción y permanencia.

En relación con las leyes privativas, este Alto Tribunal ha sustentado, reiteradamente, que se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas mediante criterios subjetivos y por el hecho de que, después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia.

Lo anterior se corrobora a partir del criterio plasmado en la tesis P/J. 18/98, visible en la página siete, del tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Epoca, cuyo rubro es el siguiente: “*LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS “LEYES ESPECIALES.”*”

Conforme al criterio citado, es claro que el último párrafo del artículo Segundo transitorio constituye una norma privativa porque se encuentra dirigida, concretamente, a los comisionados que se encontraban ocupando el cargo a la fecha en que entró en vigor el Decreto controvertido, y sólo es aplicable para la primera designación de comisionados, por lo que dejará de tener aplicabilidad con posterioridad.

En conclusión, el último párrafo del artículo Segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones resulta violatorio de los artículos 1, 5, 13 y 35, fracción II, de nuestra Ley Fundamental.

(...)

Noveno

Como se advierte de los argumentos resumidos en los incisos que anteceden, la litis que debe resolverse en el presente considerando consiste en determinar si existe sustento constitucional para que el Congreso de la Unión establezca diversas facultades a favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en concreto, la de imponer obligaciones específicas, en materia de tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios que tienen poder sustancial en el mercado, la de recibir el pago de los derechos, productos o aprovechamientos que procedan en materia de telecomunicaciones, así como la de intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia y la de ejercer 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, la Ley Federal de Telecomunicaciones, los tratados y acuerdos internacionales y las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables.

(...)

(...) se estima necesario señalar que, en términos de los artículos 12 y 13 de la Ley Federal de Competencia Económica antes transcritos, los concesionarios que tienen poder sustancial en el mercado relevante son aquellos que, en el mercado de que se trate, tienen una posición de privilegio respecto a aquellos sujetos que carecen de igual influencia en el mismo mercado, de manera tal que su actividad puede influenciar el rumbo y las condiciones de dicho mercado. Por otro lado, el poder sustancial en el mercado relevante constituye un concepto de carácter económico que constituye uno de los presupuestos para determinar la existencia y sancionar prácticas monopólicas.

La prohibición constitucional a los monopolios y a las prácticas monopólicas, así como los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fueron recogidos en el artículo 7o. de este cuerpo normativo, que establece:

Artículo 7.- La presente Ley tiene como objetivos 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 (...).

De lo anterior se desprende que la Ley Federal de Telecomunicaciones, en tanto conjunto normativo especializado en la materia, busca incentivar la sana competencia entre los sujetos que brinden servicios de telecomunicaciones, por lo cual se encuentra plenamente justificado el establecimiento de medidas que tengan como propósito el propiciar y mantener un ambiente de sana competencia entre los diversos prestadores de servicios.

Así, la facultad de la Comisión para establecer obligaciones específicas únicamente a aquellos concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante, encuentra su justificación constitucional en la circunstancia de que éstos cuentan con ventajas reales respecto a aquellos concesionarios que no lo tienen, en la medida en que son capaces, en principio, de influir y modificar las condiciones en las cuales se desarrolla el mercado de las telecomunicaciones, lo cual es acorde con el principio constitucional establecido en el artículo 28 constitucional y con los objetivos señalados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues es evidente que al establecerse obligaciones específicas para los concesionarios de redes de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, se pretende fomentar y mantener la sana competencia entre los prestadores de este tipo de servicios, lo cual tiene como finalidad última, el beneficio de los usuarios de dichos servicios.

En ese sentido, debe decirse que la facultad de la Comisión de imponer obligaciones específicas a concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante, se encuentra razonablemente justificada, pues tiende a garantizar la rectoría del Estado en el ramo de las telecomunicaciones fomentando un ambiente de sana competencia, mediante el establecimiento de obligaciones específicas a concesionarios que cuentan con ventajas competitivas en el mercado de las telecomunicaciones; por tanto, no puede considerarse que dicha atribución de la Comisión sea violatoria del principio de igualdad o equidad, como lo alega la actora.

En estas condiciones, el concepto de invalidez sintetizado en el inciso a) del presente considerando, debe estimarse infundado.

(...)

Décimo Tercero.— *Inconstitucionalidad del artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones que establece la facultad de objeción del Senado a los nombramientos de comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y constitucionalidad del artículo 9-D de la misma Ley que establece el periodo de duración en dicho cargo y que sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada.*

Ahora bien, en el tercer concepto de invalidez propuesto por la parte actora, se sostiene esencialmente que la facultad que el artículo 9-C, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, otorga a la Cámara de Senadores para objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el titular del Poder Ejecutivo, así como para, en su momento, objetar la renovación de éstos, invaden las facultades del Presidente de la República previstas en la fracción II del artículo 89 constitucional y, por tanto, dichos preceptos suponen una violación al principio constitucional de división de poderes.

De igual manera, sostiene la parte actora que el artículo 9-D viola la facultad de libre remoción del Presidente de la República que le otorga el artículo 89, fracción II, constitucional y el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, al establecer el plazo de ocho años de duración en el cargo de

los comisionados y que sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada.

Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez planteado contra el artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones resulta esencialmente fundado.

Dicho precepto legal dispone:

Artículo 9-C. Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y

III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones.

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.

De la transcripción que antecede se desprende, en la parte que interesa, que los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal; que la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente; que en todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos y que vencido ese plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal.

(...)

El principio de división de poderes tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes.

En la Constitución Federal, se establecen de manera genérica las funciones que corresponden a cada uno de los tres poderes, con el fin de distribuir el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, controlarlo.

Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que el esquema de división de poderes no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes de la Federación y de las entidades federativas, a través

de un sistema de pesos y contrapesos tendente (*sic*) a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías.

(...)

Ahora bien, como se ha señalado, aunque la Norma Fundamental establece supuestos en los que a cada poder son otorgadas las atribuciones necesarias para ejercer sus funciones, ello no significa que la distribución de aquéllas siga forzosamente un patrón rígido que únicamente atienda a la lógica formal de cada poder, pues, aunque esto opera en términos generales, existen excepciones y temperancias que permiten la interrelación de los poderes; sin embargo, ello debe siempre llevarse a cabo dentro del marco que la Constitución Federal establece.

(...)

De acuerdo con ello, si bien la autonomía de los poderes públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, la propia Constitución impone particularidades que tienen por objeto, bien la colaboración de los poderes para la realización de ciertos actos, bien el control de determinados actos de un poder por parte de otro.

Así, esta colaboración de poderes, en especial, tratándose de la función legislativa, que es la que, a través de normas de carácter general, dota de flexibilidad al principio de división de poderes, tiene su límite, el cual se traduce en que esa participación no puede llegar al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora, es decir, la decisión de los poderes colaboradores no puede imperar sobre la del poder con el cual colaboran, ya que, de ser así, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Este principio de división de poderes descansa así en el sistema de distribución de atribuciones de los Poderes constituidos que realiza nuestra Ley Fundamental.

(...)

De las anteriores normas constitucionales deriva que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, el que, a su vez, delegó en el Poder Constituyente la facultad de emitir una Norma Suprema que, sirviendo de base para todo el ordenamiento jurídico mexicano, estableciera los derechos fundamentales mínimos (no únicos) de los gobernados, la forma de gobierno adoptada y, a nivel federal, la creación de los tres Poderes de la Unión, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sus atribuciones, prohibiciones e interrelación entre ellos.

De esta manera, se habla de un Poder Constituyente que establece las bases mínimas de conformación del Estado mexicano, así como de los poderes constituidos; sin embargo, estos últimos siempre deberán respetar los lineamientos establecidos por aquél, expresados en la Constitución, en la que radica en el transcurso histórico la soberanía originaria del pueblo. El Poder Constituyente originario ejerció esa soberanía, pero al cumplir con esa misión trascendente, desapareció, dejando en la Constitución el sustento de los Poderes Constituidos y sus atribuciones. Además, previó el sistema idóneo para actualizar la propia Constitución a través del procedimiento previsto por el artículo 135 de la Carta Magna, única fórmula en que es factible modificar las bases esenciales del Estado Mexicano; esto es, el

Constituyente Permanente, también denominado Poder Reformador de la Constitución, se convierte en el receptor de la soberanía popular para modificar una norma fundamental, y circunscribe a ello y durante el periodo requerido, su función renovadora.

Lo anterior se corrobora, si se atiende al hecho de que el artículo 89 constitucional, en su texto aprobado en mil novecientos diecisiete por el Constituyente, establecía, después de hacer el enunciado específico de las diversas facultades y obligaciones del Presidente de la República, en su última fracción, en ese entonces la XVII (actualmente la XX), que tendría las demás facultades que le confiere expresamente la Constitución. Situación análoga se presenta por lo que se refiere a la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, respecto de las cuales los vigentes numerales 74, fracción VIII (fracción VI del texto original), y 76, fracción XII (fracción VIII en mil novecientos diecisiete), de nuestra Ley Fundamental, después de enunciar las facultades exclusivas de dichas Cámaras en cada una de las fracciones que los integran, consigan que tendrán las demás facultades que les confiera la propia Constitución. Es decir, las facultades de los Poderes constituidos son aquellas que les otorga la Constitución, las que sólo podrán ser modificadas, cumpliéndose con los requisitos que la propia Constitución establece en su artículo 135.

(...)

De las fracciones normativas en comento se aprecia, en materia de nombramientos, lo que doctrinariamente se ha clasificado de la siguiente manera:

a) Nombramientos absolutamente libres: Son aquellos en los que la voluntad del Titular del Ejecutivo Federal es absoluta, y puede decidir de manera libre el nombramiento y remoción de los Secretarios del despacho, así como la remoción de agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda.

b) Nombramientos sujetos a ratificación: Son aquellos en los que expresamente la Carta Magna autoriza la intervención del Senado, como son al Procurador General de la República, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como a los empleados superiores de Hacienda.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. En este caso, el Titular del Ejecutivo deberá observar los requisitos y nombramientos que establecen diversas normas, como es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, entre otras; tratándose de miembros de las fuerzas armadas, deberá apegarse a lo señalado en la normatividad castrense.

(...)

Como se aprecia del precepto legal reproducido, su contenido coincide, esencialmente, con lo previsto por el artículo 89, fracciones III, IV, V y IX, de la Norma Fundamental, donde se dispone que los nombramientos realizados por el Presidente de la República de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, empleados superiores de Hacienda, así como del Procurador General de la República, deberán ser ratificados por el Senado.

Por otra parte, de una interpretación literal de la fracción XII en estudio, se aprecia, como con anterioridad se señaló, que las demás facultades del Senado deberán estar necesariamente previstas en la Carta Magna (de la misma manera

que en el artículo 74, fracción VIII, se establece para la Cámara de Diputados y en el 89, fracción XX, para el Presidente de la República), esto es, que el propio Constituyente le haya conferido alguna atribución en concreto, a efecto de evitar que el Congreso de la Unión, por la vía legislativa, le confiera alguna que constitucionalmente no le corresponde, lo que deberá hacerse, en su caso, mediante reforma constitucional conforme al procedimiento consagrado en el artículo 135 de la Constitución.

(...)

a) Que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que, al efecto, expida el Congreso, la que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, correspondiendo a la legislación ordinaria determinar la relación que deberá existir entre ellos; asimismo, que las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos actúan por acuerdo del Presidente de la República, como titular de la administración pública central.

Así, conforme al artículo 90 de la Norma Fundamental, el legislador goza de amplias facultades para configurar, a través de la ley, la forma e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la Administración Pública; sin embargo, esta libertad de configuración tampoco es absoluta, pues está limitada por disposiciones constitucionales en este sentido, así como por el principio de división de poderes, cuya esencia radica en la tutela del núcleo de la función ejecutiva.

b) Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de ambas ramas de la administración, determinando, por lo que respecta a la centralizada, que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia de su competencia.

Por tanto, la Administración Pública Federal está constituida por los órganos que dependen directa (centralizada) o indirectamente (descentralizada o paraestatal) del Poder Ejecutivo y que adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de dirección, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a la consecución de los fines del Estado.

La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía que encabeza el Presidente de la República. Así, *centralizar* desde el punto de vista del derecho administrativo implica reunir todas las atribuciones estatales en un único Órgano Supremo Central, mientras que *descentralizar* o *paraestatalizar* se traduce en: conferir esas mismas atribuciones estatales con todas sus características de Derecho Público a órganos separados jerárquicamente del Poder Central (pero pertenecientes a la Administración Pública).

La relación de jerarquía con el titular del Ejecutivo es lo que distingue a la Administración Centralizada de la Paraestatal, pues mientras en la primera la línea de jerarquía es directa e inmediata, en la segunda y especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.

Bajo esta premisa, como ya quedó establecido, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado

(administración pública centralizada) pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y que tienen facultades específicas para resolver sobre una determinada materia en el ámbito territorial y funcional que designe el legislador.

Esta desconcentración administrativa, prevista en el citado ordenamiento legal, atiende a crear una mayor eficacia administrativa e implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, a quienes se les delegan facultades orgánicas que corresponden originariamente a su superior.

Así, estos órganos desconcentrados, tienen cierta autonomía técnica que implica otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera, pero existe dependencia, nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central, ya que participan de su personalidad jurídica e incluso de su patrimonio.

La desconcentración, de acuerdo con la terminología francesa, que los autores italianos y argentinos llaman descentralización burocrática o jerárquica, se lleva a cabo dentro de un régimen de centralización administrativa y se distingue de ésta porque se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico, de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central, ya que le están subordinados jerárquicamente.

Así, la desconcentración supone una relación entre órganos de una misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales de decisión; constituye una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad en la realización de funciones esencialmente técnicas, para el óptimo desarrollo de las facultades de la Administración Pública.

(...)

La Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, según deriva de lo dispuesto por el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En ese contexto, la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano que forma parte de la administración centralizada y que sólo se distingue de ésta por la forma periférica en que desarrolla sus acciones; además de que se encuentra sujeta al orden jerárquico del poder central que le transmite parte de sus funciones.

Lo anterior permite concluir que el hecho de que la Norma Fundamental otorgue al Congreso de la Unión, en el artículo 73, fracción XXX, anteriormente transcrito, la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, no lo autoriza a invertir a los entes legislativos mencionados de facultades que en su favor

no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados.

El artículo 90 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad de regular lo relativo a la Administración Pública Federal, centralizada o paraestatal y, tal atribución, acorde con la alusión a “las leyes” que realiza la parte final de la fracción II del artículo 89 de la Ley Fundamental, implica la posibilidad de establecer las modalidades de los nombramientos de los servidores públicos de tal administración, como son los requisitos para ocupar determinado cargo o función, ya sea edad, profesión, nacionalidad, etcétera.

Esto es, el Congreso de la Unión no puede otorgar más atribuciones ni al Ejecutivo, ni al propio Congreso, ni a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores, pero sí puede establecer las modalidades y condiciones para que los funcionarios puedan ser nombrados, desde luego ello sin suprimir o subordinar la libre facultad de nombramiento de que goza el Presidente de la República.

Así, atendiendo a la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, se concluye que la previsión que se contiene en el artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para que el Senado o la Comisión Permanente “objeten” los nombramientos o la renovación de los titulares de la indicada Comisión, resulta inconstitucional, porque se trata de un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, respecto del cual existe entre este organismo y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica.

Asimismo, porque en ninguno de los preceptos constitucionales que otorgan facultades exclusivas tanto al Senado como a la Comisión Permanente –artículos 76 y 78, respectivamente, de la Constitución Federal–, ni en algún otro en que se comprendan facultades que en su favor consagre la Norma Fundamental, se prevé la relativa a su participación en el nombramiento de titulares de entidades de la Administración Pública Federal, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como en la especie lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Consecuentemente, la participación del órgano legislativo en el procedimiento de designación de este tipo de funcionarios resulta violatoria de la facultad de nombramiento que el artículo 89, fracción II, constitucional establece en favor del Presidente de la República, pues se trata de empleados de la Administración Pública Federal que auxilian al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones y cuyo nombramiento a él corresponde, sin encontrarse condicionado al móvil de actuación de otro de los poderes públicos, salvo en los casos expresamente previstos en el texto constitucional.

Por tanto, el dispositivo impugnado, al autorizar a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, a intervenir en el procedimiento de designación de los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, involucra una invasión a la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo, al no estar previsto a nivel constitucional el ejercicio de facultades en este sentido, a cargo de los órganos legislativos mencionados.

Con apoyo en lo expuesto, resulta evidente, que el precepto cuya invalidez se demanda resulta contrario al artículo 49 de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de división de poderes en él consignado, puesto que dicha norma permite que el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en su caso, la Comisión Permanente, interfiera en el ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de nombramiento de los funcionarios de un órgano desconcentrado de la administración pública federal, con lo que se permite que el primero de los señalados se sobreponga a la decisión adoptada por el otro.

De igual forma, el precepto tildado de inconstitucional resulta contrario a los principios contenidos en los artículos 89, fracción II, y 90 de la Constitución Federal, dado que hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro Poder, a los funcionarios que integran la administración pública federal, de la cual es titular y superior jerárquico, al permitir que el órgano legislativo federal pueda objetar las designaciones que realice de los titulares de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual, como quedó expuesto, es un órgano desconcentrado de la citada administración pública.

En efecto, la interpretación relacionada de los artículos 49, 73, fracción XXX, 89, fracción II, y 90 constitucionales, permite a este Tribunal Pleno arribar a la conclusión de que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión no puede intervenir en el nombramiento de los titulares de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, integrante de la Administración Pública Federal centralizada, por lo que al establecer el artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones la posibilidad de objeción por parte del Senado a los nombramientos o a la renovación de los comisionados, con la consecuencia de impedirles que asuman el cargo, se incurre en violación al principio de división de poderes al invadirse la facultad de libre nombramiento del Presidente de la República.

(...)

Contrariamente a lo que afirma la parte accionante, el que el Congreso de la Unión haya establecido el plazo de duración del encargo de los comisionados por un lapso de ocho años, así como el hecho de que dichos servidores públicos sólo puedan ser removidos por causas graves justificadas, no violenta el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, ni el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, en la medida en que este último precepto faculta expresamente al legislador para el establecimiento de los modos y condiciones en las cuales los funcionarios podrán ser removidos de su cargo.

En efecto, la parte final de la fracción II del artículo 89 constitucional, expresamente alude a la facultad presidencial de remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuya remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución "o en las leyes", lo que significa la facultad otorgada al Congreso de la Unión para establecer las modalidades correspondientes. Esto es, la facultad de remoción del Presidente de la República respecto de los demás empleados de la Unión es una facultad libre, que no debe ser coartada o impedida por el Congreso de la Unión, aunque desde luego éste sí puede establecer las modalidades correspondientes en

el ejercicio de dicha facultad, como se ha hecho, *verbigracia*, en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Así, la facultad de libre remoción que el artículo 89, fracción II, constitucional, otorga al Presidente de la República tratándose de la administración pública centralizada, que comprende a los órganos desconcentrados, no puede entenderse de manera absoluta, pues el legislador puede establecer modalidades y condiciones para que los funcionarios puedan ser removidos, facultad del legislador, por su parte, que tampoco se traduce en una libertad absoluta e irrestricta de configuración sobre tales modalidades y condiciones para que los funcionarios referidos puedan ser removidos.

El artículo 90 constitucional, como con anterioridad se analizó, otorga al Congreso de la Unión la facultad de regular lo relativo a la Administración Pública Federal, centralizada o paraestatal y, tal atribución, acorde con la alusión a "las leyes" que realiza la parte final de la fracción II del artículo 89 de la Ley Fundamental, implica la posibilidad de que el legislador establezca las modalidades en las remociones de los servidores públicos de tal administración.

La facultad de libre remoción de los funcionarios de la administración pública federal centralizada de que goza el Presidente de la República no se traduce en la posibilidad de que ello lo lleve a cabo sin límites o requisitos (...)

[...]

Así, el que la duración en el cargo de Comisionado de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se haya fijado en ocho años y la posibilidad de su remoción se sujete a causas graves debidamente justificadas, no atenta contra la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados de la Administración Pública centralizada, pues, con base en lo anteriormente determinado respecto a la inconstitucionalidad del artículo 9-C, sólo él, el Titular del Ejecutivo Federal, interviene en el nombramiento, sin intervención ni injerencia de algún otro Poder, siendo esto lo que debe respetarse por el legislador y garantizarse.

La facultad de libre remoción no se afecta o restringe, en primer lugar, porque, como se ha analizado con anterioridad ésta no debe entenderse como una libertad absoluta, que pueda llevar a cabo sin modalidades, límites o requisitos, los que puede regular el legislador; en segundo lugar, porque la norma impugnada no señala que para remover a algún comisionado el Presidente de la República deba sujetarse a la intervención de otro Poder, ni impide la existencia de la remoción, pues la norma prevé la posibilidad de la remoción y será el Poder Ejecutivo quien podrá ordenarla, y, en tercer lugar, porque el hecho de que la remoción se sujete a una causa grave tampoco afecta las facultades del Presidente de la República, ya que será él quien lo determine sin injerencia de ningún otro Poder y podrá hacerlo en cualquier momento que así lo amerite.

El artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones impugnado, debe examinarse en forma integral y no seccionando las hipótesis que contiene, es decir, si el legislador fijó un plazo de duración en el cargo de comisionado de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es lógico y congruente con ello señalar en qué casos puede ser removido quien ocupe el cargo, pues de esta manera se tiene la plena certeza y seguridad, por un lado, de que los comisionados conocen con absoluta veracidad que si bien se les nombró por un periodo determinado, deben

cumplir sus funciones en forma adecuada y apegados a la ley, pues de incurrir en alguna causa grave podrán ser removidos y, por otra parte, el Presidente de la República, aun cuando lo haya nombrado por ese lapso de ocho años, podrá removerlos en casos que así se justifiquen.

Es claro, por tanto, que la previsión contenida en la norma cuya constitucionalidad se analiza en torno al plazo de duración en el cargo de comisionado y la posibilidad de su remoción sólo por causa grave debidamente justificada, constituye una medida que contribuye al fortalecimiento y autonomía de gestión del órgano desconcentrado, y tiene como objetivo crear las condiciones que garanticen el exacto cumplimiento de los objetivos técnicos encomendados a dicha Comisión, en tanto el plazo del encargo permitirá que el servidor público desempeñe su función aplicando la experiencia obtenida durante este tiempo, lo que se reflejará en los resultados que los gobernados esperan de la Administración Pública en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, sectores en los que es prioritario asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios en un mundo cada vez más globalizado, lo que se garantiza con la posibilidad de remoción si el comisionado no cumple adecuadamente con sus funciones y en forma apegada a la ley.

Así, debe entenderse que el legislador consideró que los objetivos precisados, se alcanzan de manera óptima mediante el desempeño del cargo durante un plazo objetivamente adecuado para aprovechar los conocimientos de las personas designadas como comisionados, sin que ello suponga limitación alguna a la facultad de remoción de éstos por el titular del Ejecutivo.

Debe tenerse presente que el artículo 123, Apartado B, fracción IX, también remite a la ley en cuanto a la determinación de las causas que den justificación a la suspensión o cesación de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. La propia Constitución ha clasificado a los servidores públicos en trabajadores de confianza y de base; respecto de los trabajadores de confianza rige el principio de libre remoción y en relación con los trabajadores de base habrá que estar a las modalidades establecidas al respecto en las disposiciones de la Ley burocrática o aplicable para su despido.

Ahora bien, el Poder Reformador de la Constitución y el legislador ordinario, en atención a la especialización de los órganos, han creado otro tipo de trabajadores que ejercen funciones de dirección y administración propias de los trabajadores de confianza, pero que a diferencia de éstos desarrollan aquéllas durante un lapso fijo determinado, en ocasiones renovable.

La Ley Fundamental prevé este tipo de nombramientos y duración del cargo tratándose de los titulares de los organismos constitucionales autónomos, así como de otros cargos en los Poderes Legislativo y Judicial; mientras que el legislador establece las características de los nombramientos de los titulares de los órganos pertenecientes a la Administración Pública.

En consecuencia, el hecho de que se establezca, tanto un plazo para el desempeño del cargo, como la exigencia de una causa grave debidamente justificada para la remoción del servidor público, no implica vulneración alguna al artículo 89, fracción II, constitucional, ni al principio de división de poderes, añadiéndose tan sólo que tales previsiones tienen como finalidad el fortalecimiento del órgano desconcentrado mediante la estabilidad de sus titulares, garantizándose con ello

su autonomía técnica y el óptimo cumplimiento de las funciones que la ley le encomienda.

Décimo Cuarto.- Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espacio radioeléctrico).

(...)

CONCESIONES SOBRE BANDAS DE FRECUENCIAS.

(...)

De los preceptos constitucionales transcritos [artículos 25, 27 y 28 constitucionales en la parte conducente] se desprende que:

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) 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, con las excepciones que éstas prevengan, fijándose además, 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;

3) 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;

4) 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 conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes;

5) 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 cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que el Estado mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación.

(...)

(...) podemos advertir que este Tribunal Pleno determinó:

1) La concesión administrativa es el acto mediante el que el Estado concede a un particular la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, pudiendo ser mixta cuando implica ambas actividades.

2) La concesión constituye un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.

3) El elemento reglamentario atiende a las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio o la explotación o aprovechamiento de los bienes, mismas que el Estado puede modificar sin el consentimiento del concesionario.

4) El elemento contractual protege los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado; atiende básicamente a las ventajas económicas que

representen para el concesionario la garantía de sus inversiones y la posibilidad de mantener el equilibrio financiero.

5) Así, toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios.

[...]

Se entiende entonces que las concesiones podrán otorgarse respecto a un servicio público o sobre un bien del dominio público, y que será mixta si involucra a ambos. Para la resolución de la presente acción es relevante el análisis del segundo supuesto, es decir, de la concesión sobre un bien del dominio público de la Federación, en virtud de que los servicios de telecomunicación y/o radiodifusión no son considerados en las leyes especiales que los regulan como un servicio público, según se advierte de los artículos 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones [...]

[...]

Se desprende de los artículos transcritos, que los servicios de radio y televisión se consideran como una actividad de interés público y, en general, se alude a las telecomunicaciones como un servicio de interés público, mas no así como un servicio público.

[...]

De los preceptos transcritos [artículos 1, fracciones I y II, 2, fracciones I y II, 4, párrafos primero y segundo, 6, fracciones I y II, 7, fracción I, 8, 9, párrafo primero, 13, 16 y 17 de la Ley General de Bienes Nacionales] podemos deducir que:

1) El espacio aéreo constituye un bien nacional de uso común y, como tal, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación y regulado por sus leyes específicas, aplicándose en lo no previsto en éstas, la Ley General de Bienes Nacionales, siempre que no se oponga a lo dispuesto en ellas.

2) Todos los habitantes de la República Mexicana pueden hacer uso del espacio aéreo, con las restricciones establecidas en las leyes y reglamentos administrativos aplicables, pero para su aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso otorgados conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos.

3) El espacio aéreo está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales y es inalienable, imprescriptible e inembargable.

4) Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre el espacio aéreo no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a su uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente.

5) El Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, podrá negar la concesión relativa, entre otros supuestos, cuando no se cumplan los requisitos legales para su obtención; cuando con ella se cree un acaparamiento contrario al interés social; cuando el Estado decida la explotación directa del bien; cuando se afecte la seguridad nacional; y cuando exista motivo fundado de interés público.

El espectro radioeléctrico es parte del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional.

En efecto, el artículo 27 constitucional establece el dominio directo de la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho internacional; por su parte, la Sección Primera, Apartado 4-5, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que tiene el carácter de tratado internacional, define a las ondas radioeléctricas u ondas hertzianas como las ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de los 3,000 (tres mil) gigahertz y que se propagan por el espacio sin guía artificial; finalmente, el artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico como el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.

Así, si se relaciona el concepto de ondas radioeléctricas definido por el derecho internacional con el del espectro radioeléctrico que define la Ley Federal de Telecomunicaciones, cabe concluir que este último forma parte del espacio situado sobre el territorio nacional a que se refiere el artículo 27 constitucional.

(...)

(...) atendiendo a los precepto (*sic*) legales que fueron objeto de reforma o adición en el Decreto controvertido, se precisa que el régimen de las concesiones reguladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones no fue modificado y que sólo lo fue el régimen de las concesiones y permisos relativos a los servicios de radiodifusión (radio y televisión abiertas) regulado en la Ley Federal de Radio y Televisión, así como la forma en que los concesionarios de estos últimos servicios pueden, mediante una simple autorización, obtener concesiones para prestar adicionalmente servicios de telecomunicaciones diversos a los de radiodifusión.

En consecuencia, el estudio que se realice de las concesiones que regula la Ley Federal de Telecomunicaciones, que no fueron reformadas en el Decreto, sólo se hará para analizar la constitucionalidad de las que sí fueron modificadas, a saber las concesiones y permisos de radiodifusión, en tanto se plantea la 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.

(...)

Así, el objeto propio de concesión o permiso no lo constituye, aisladamente considerado, el espacio radioeléctrico correspondiente a la frecuencia o frecuencias asignadas al servicio de telecomunicación que se va a prestar, sino que, tal frecuencia o frecuencias son atribuidas, en todos los casos, para un uso o varios usos determinados y específicos, lo que permite concluir que existe una relación indisoluble entre la concesión otorgada y el uso del bien concesionado. Dicho de otra manera, la concesión se otorga sobre la banda de frecuencia que corresponda al servicio que se desea prestar, asignándose un canal o canales de frecuencia o frecuencias que, por tanto, se encuentran vinculados al servicio de telecomunicaciones que se prestará, sea radio, televisión, telefonía, etcétera, e incluso con la modalidad correspondiente del servicio relativo, como lo es una estación de televisión comercial, cultural y demás.

(...)

En este sentido, resulta claro que las concesiones se otorgan para usar, aprovechar o explotar la banda de frecuencia que corresponda, atribuida específicamente al servicio que se va a prestar, concretamente en la frecuencia o frecuencias asignadas al concesionario para ello (cuando son varias frecuencias también se denomina banda de frecuencias). Es decir, la concesión se encuentra, en todos los casos, sujeta a un uso específico y determinado, además de suponer la adjudicación de una zona geográfica de cobertura.

(...)

Por otra parte, se considera oportuno destacar que la Ley Federal de Radio y Televisión no maneja los conceptos de concesión y permiso con las diferencias propias que en la doctrina suele atribuírseles, pues en la ley citada se utilizan uno y otro concepto según el uso de las estaciones de radio y televisión, no obstante que unas y otras aprovechan un bien del dominio público como lo es el espacio radioeléctrico para un uso determinado, pues en el artículo 13, segundo párrafo, se establece que las estaciones comerciales requerirán concesión, mientras que 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 requerirán permiso.

Así, mientras que la doctrina suele denominar concesión al acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, es decir que mediante la concesión se crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, la autorización o permiso permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar tal actividad, lo anterior fue señalado por este Tribunal Pleno al fallar en sesión de treinta de marzo de dos mil cuatro el amparo en revisión 159/2003, cuyas consideraciones relativas fueron transcritas con anterioridad (...)

(...)

Finalmente, debe indicarse que al otorgar concesiones, tanto en materia de telecomunicaciones como de radiodifusión, el Estado tendrá siempre la posibilidad de cambiar o rescatar las bandas de frecuencias concesionadas, entre otros supuestos, por la introducción de nuevas tecnologías, como expresamente se señala en los artículos 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 9, último párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión y 107 del Reglamento de Telecomunicaciones, así como en el artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, supletoriamente aplicable en lo no dispuesto expresamente en las anteriores leyes, sus reglamentos y tratados internacionales, que disponen respectivamente:

(...)

Como consecuencia de lo anterior, si en virtud del avance tecnológico consistente en la transformación del sistema analógico al digital, el Estado considerara necesario reorganizar el espectro radioeléctrico a fin de hacer más eficiente su uso, al ser éste un bien escaso, estará en posibilidad jurídica de reasignar o reubicar las bandas de frecuencia e, incluso recuperarlas, al corresponder a éste, en todo momento, su dominio directo.

(...)

(...)

5. A su vez, el artículo 25 constitucional, si bien no consagra un derecho individual a favor de los gobernados que pudiera ser exigible a través del juicio de amparo, sí establece el concepto de rectoría económica del Estado, atribuyéndole a éste la responsabilidad de conducir e implementar el desarrollo nacional, mediante la actuación que regule e impulse el proceso económico y a la vez atienda los procesos sociales derivados del mismo, para propiciar un crecimiento sostenido, equilibrado e integral.

La rectoría económica, en este sentido, se entiende como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. Debiendo destacarse que el ordenamiento constitucional establece la obligación estatal de apoyar e impulsar, bajo criterios de equidad social y productividad, a los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, condiciones todas ellas que se encuentran íntimamente vinculadas con los principios de un desarrollo sustentable.

(...)

6. En el artículo 26 constitucional, se establece, como instrumento fundamental del sistema político, la planeación, que tendrá como objetivos imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, dicha planeación deberá ser democrática, pues en ella participan diversos sectores sociales que reflejan las aspiraciones y demandas de la sociedad para su incorporación al plan nacional de desarrollo.

7. Por su parte, el artículo 27 constitucional establece que 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; que 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 cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que se mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación. Que el dominio que ejerce la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes; que el Estado podrá concesionar, en casos de interés general y sujetándose en todo momento a las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y eviten fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

8. El artículo 28 constitucional, por una parte, establece la prohibición general de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y las prohibiciones que se establezcan a título de protección a la indus-

tria, con las excepciones que el propio precepto establece en torno a áreas estratégicas, cuyas funciones ejerce el Estado de manera exclusiva; y, por otra, reitera la obligación del Estado, como rector del desarrollo económico nacional, de regular el fenómeno económico protegiendo el interés social y el de los consumidores en general. Asimismo, se impone la obligación a cargo del Congreso de la Unión de dictar leyes que fijen las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

(...)

Lo hasta aquí considerado, deja en claro que en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión deben tomarse en cuenta, además del equilibrio económico y el desarrollo de la competencia en el sector, la función social que los medios deben desarrollar, esto es, la determinación respecto a la asignación de bandas de frecuencia atribuidas a la radiodifusión no puede sustentarse exclusiva, ni predominantemente, en aspectos económicos, pues si bien debe atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien y a las condiciones del mercado de que se trata, el criterio rector del Estado en este tema no puede desconocer el interés público de la actividad, ni puede tampoco suponer una renuncia a su función reguladora para lograr que, efectivamente, se cumpla el fin social que se persigue y que tiene un impacto educativo, social y cultural sobre la población muy significativo.

Décimo Quinto.- Inconstitucionalidad del requisito de la solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia para el otorgamiento de concesiones en materia de radiodifusión; de la excepción de someterse al procedimiento de licitación en el caso de refrendo; del sistema de licitación por subasta pública para decidir sobre el otorgamiento de esas concesiones; del plazo de duración de las concesiones; y de la autorización a los concesionarios de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones.

(...)

De las normas de la Ley Federal de Telecomunicaciones transcritas [artículos 14 a 21 y 23] podemos desprender lo siguiente:

a) Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública, teniendo el Gobierno Federal derecho a percibir una contraprestación por su otorgamiento.

b) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe establecer y publicar periódicamente el programa sobre las bandas de frecuencias para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán objeto de licitación pública, pudiendo los interesados solicitar que se liciten bandas de frecuencias, modalidades de uso y coberturas distintas, sobre lo que deberá resolver la Secretaría mencionada en un plazo no mayor de sesenta días naturales.

c) El procedimiento de licitación se realizará de la siguiente manera:

- Se publicará la convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona sea cubierta por las bandas de frecuencias objeto de concesión, para que los interesados adquieran las bases correspondientes, que deberán señalar: los requisitos que deben cum-

plir los interesados (programas y compromisos de inversión, cobertura y calidad de los servicios a prestar; el plan de negocios; las especificaciones técnicas de los proyectos y la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia); las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que se utilizarán; el periodo de vigencia de la concesión y los criterios para seleccionar al ganador.

- Cuando las proposiciones presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o no se cumplan los requisitos establecidos en las bases de licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse nueva convocatoria.
- El título de concesión contendrá el nombre y domicilio del concesionario; las bandas de frecuencias concesionadas, sus modalidades de uso y zona geográfica en que se utilizarán; los programas de inversión; los servicios que podrá prestar el concesionario; las especificaciones técnicas del proyecto; el periodo de vigencia; las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión, y los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.
- El título de concesión deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a costa del interesado.

d) Las concesiones se otorgarán por un plazo hasta de veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión, lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión y acepte las nuevas condiciones que establezcan las leyes y la autoridad competente.

e) Para la obtención de concesiones sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 24 de la propia Ley Federal de Telecomunicaciones (referido a las concesiones para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones). Estas concesiones se otorgarán por un plazo de hasta dos años.

f) La autoridad competente podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas cuando lo exija el interés público; por razones de seguridad nacional; para la introducción de nuevas tecnologías; para solucionar problemas de interferencia perjudicial; y para dar cumplimiento a los tratados internacionales. En estos casos podrán otorgarse directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias.

(...)

De las normas de la Ley Federal de Radio y Televisión transcritas [artículos 13, 16, 17, 17-A a 17-J, 19 y 21] se desprende lo siguiente:

a) Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinar la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole, precisándose que sólo las comerciales requerirán de concesión, mientras que las otras sólo de permiso.

b) Las concesiones materia de la Ley Federal de Radio y Televisión se otorgarán por veinte años y podrán refrendarse al mismo concesionario, el que tendrá prefe-

rencia sobre terceros, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de licitación pública.

c) Las concesiones referidas se otorgarán mediante licitación pública, teniendo el Gobierno Federal derecho a recibir una contraprestación económica por su otorgamiento.

d) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, debiendo considerar para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y las demás características de las frecuencias a licitar, entre otras cuestiones, los fines de la radio y televisión y las condiciones del mercado en la plaza o región de que se trate, pudiendo el interesado solicitar que se liciten frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas, sobre lo que debe resolver la Secretaría mencionada en un plazo que no exceda de treinta días naturales.

e) El procedimiento de licitación se realizará de la siguiente manera:

- La Comisión Federal de Telecomunicaciones publicará la convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación*, poniendo a disposición de los interesados las bases de la licitación en un plazo máximo de treinta días naturales.
- La convocatoria deberá señalar, entre otras cuestiones, la frecuencia por la que se prestará el servicio, la potencia y zona geográfica de cobertura y los requisitos y plazos que deberán cumplir los interesados.
- Las bases de licitación deberán contener, entre otras cuestiones, el plan de negocios que establezca la descripción y especificaciones técnicas y los programas de cobertura, de inversión, financiero, de producción y programación; la garantía de la continuación del procedimiento hasta su conclusión; y la solicitud de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.
- Se prevendrá al solicitante, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción, sobre la información faltante o respecto de la que no cumpla los requisitos legales, para que en igual plazo se subsane lo relativo.
- La Comisión Federal de Telecomunicaciones deberá valorar, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión y los fines expresados para la utilización de la frecuencia en la prestación del servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.
- Concluido el procedimiento de licitación, quedará sin efectos la garantía otorgada; el ganador deberá acreditar el pago de la contraprestación a que tiene derecho el Estado; la resolución relativa deberá presentarse al Secretario de Comunicaciones y Transportes para que expida el título correspondiente, que deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, a costa del interesado.
- Se declarará desierta la licitación y podrá expedirse nueva convocatoria cuando las solicitudes presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios; las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o ninguna de las solicitudes cumpla con los requisitos exigidos en la convocatoria o las bases de licitación.

f) Las concesiones contendrán, entre otras cuestiones, el nombre del concesionario; el canal asignado; la ubicación del equipo transmisor; la potencia autorizada;

el sistema de radiación y sus especificaciones técnicas; su duración; área de cobertura; y la garantía de cumplimiento de obligaciones del concesionario.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que los artículos 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión establecen el procedimiento mediante el cual, a través de una solicitud formulada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los concesionarios de bandas de frecuencias para la prestación del servicio de radiodifusión, podrán prestar servicios adicionales de telecomunicaciones a través de dichas bandas, obteniendo una nueva concesión en materia de telecomunicaciones (...)

(...)

De los preceptos reproducidos [artículos 28 y 28-A de la LFRYTV cuya constitucionalidad es revisada en esta resolución] se entiende que:

a) Los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación del servicio de radiodifusión, que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a través de dichas bandas, deberán presentar solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

b) La Secretaría mencionada podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará considerando la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en 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.

c) La Secretaría, en el mismo acto en que autorice los servicios adicionales referidos, 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, el que sustituirá la concesión otorgada en los términos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

d) Cuando se otorgue la autorización de que se trata, las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, mientras que el servicio de radiodifusión se regirá por las normas de la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo que no se opongan a aquélla.

e) La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general relacionadas con las solicitudes de que se trata, atendiendo al uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente; a la promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios; y al impulso de la penetración y cobertura de servicios; además de vigilar que no se afecte los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que resultan inconstitucionales:

I) La fracción V del artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, sólo en cuanto establece como requisito para el otorgamiento de una concesión en materia de radiodifusión, la mera "solicitud de" opinión favorable "presentada" a la Comisión Federal de Competencia.

II) El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al disponer que el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no se sujetará al procedimiento de licitación.

III) El procedimiento de licitación pública previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión, únicamente en cuanto se establece en el artículo 17-G que la Comisión Federal de Telecomunicaciones valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, entre otras cuestiones, el resultado de la licitación a través de subasta pública.

IV) El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto establece un término fijo para la concesión de veinte años.

V) El beneficio que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión otorga a los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación del servicio de radiodifusión, que se traduce en que éstos, mediante una simple solicitud formulada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, podrán ser autorizados para prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a través de dichas bandas, es decir, sin que se les sujete al procedimiento de licitación pública contemplado para cualquier otra persona interesada en obtener una concesión en materia de servicios de telecomunicación y, además, sin que esté consagrado el derecho del Estado a obtener una contraprestación a cambio de la nueva concesión autorizada, puesto que el cobro de la misma se establece como una mera posibilidad.

(...)

II) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN EN CUANTO ESTABLECE QUE EL REFRENDO DE LAS CONCESSIONES, SALVO EN EL CASO DE RENUNCIA, NO SE SUJETARÁ AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN.

(...)

En la ejecutoria transcrita [Amparo en revisión 652/2000, promovido por Radio Móvil Dipsa, Sociedad Anónima de Capital Variable, sesión de 27 de enero de 2004] se determinó que dado que el espectro radio eléctrico es espacio situado sobre el territorio nacional y, por tanto, un bien de dominio público, que además constituye un área prioritaria para el Estado, su uso, explotación y aprovechamiento debe otorgarse con sujeción a los principios dispuestos por el artículo 134, párrafos segundo y tercero, en relación con los artículos 28, párrafos cuarto y antepenúltimo, 25, 26 y 27 de la Constitución Federal.

Que lo anterior es así, porque el artículo 134 citado protege, como valor fundamental, el manejo de los recursos económicos de la Federación, que si bien, en principio, son aquellos ingresos públicos o medios financieros que se asignan vía presupuesto para las contrataciones de obras públicas y servicios, o bien, para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, bajo los principios de eficiencia, eficacia, honradez y licitación pública y abierta, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones, también comprende a las enajenaciones de todo tipo de bienes bajo los mismos principios y fines, por lo que, entendidos los recursos económicos como bienes del dominio de la nación susceptibles de ser entregados a cambio de un precio, se concluye que el espectro radioeléctrico, por ser un bien de esa naturaleza que se otorga en concesión a cambio de una contraprestación económica, debe considerarse también como recurso económico en su amplia acepción, al que

son aplicables los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución respecto del género enajenaciones, conjuntamente con los establecidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucional constitucionales, que conforman el capítulo económico de la Ley Fundamental.

Por último, se precisa en la ejecutoria de que se trata, que la regla general de libre intervención en las licitaciones que contiene el artículo 134, tiene excepciones cuando no se garantice la satisfacción de todos los requisitos, lo que relacionado con la obligación plasmada en el artículo 28 de evitar fenómenos de concentración, permite concluir que no toda licitación y adjudicación de recursos económicos del Estado debe hacerse en los términos de los dos primeros párrafos del primer numeral citado, pues hay casos excepcionales, como sucede con el espectro radioeléctrico, en que la seguridad y soberanía nacionales son de mayor trascendencia que el mero interés pecuniario de la Federación.

Se reitera el criterio ha que se ha hecho referencia, precisándose que en el caso, como se trata de concesiones en materia de radiodifusión, la que, como se destacó en el considerando precedente de esta resolución, constituye una actividad de interés público que cumple una función social de relevancia trascendental para la nación porque los medios de comunicación son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados, los principios contenidos en el artículo 134 constitucional no deben relacionarse solamente con los numerales relativos al capítulo económico de la Ley Suprema, sino también y preferentemente, con todos aquellos que consagran los referidos derechos fundamentales.

(...)

De igual forma, al no someterse a licitación a los concesionarios interesados en que se les renueve el beneficio previamente otorgado para usar, explotar y aprovechar las bandas de frecuencias previamente concesionadas, no se asegura la economía, eficiencia, eficacia y honradez en la administración del espectro radioeléctrico, ni se aseguran al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Lo anterior se refuerza si se considera que al relevarse a los concesionarios de someterse al procedimiento de licitación, se impide que el Estado reciba una contraprestación económica por refrendar la concesión.

En efecto, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, 17-I y 17-J de la Ley Federal de Radio y Televisión, el Gobierno Federal tiene derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión, que deberá cubrir el ganador dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la resolución relativa, a fin de que ésta se presente al Secretario de Comunicaciones y Transportes para la emisión del título correspondiente. Esta contraprestación se cubre por otorgarse la concesión para usar, aprovechar y explotar el bien del dominio de la nación, con independencia de los derechos que contempla la Ley Federal de Derechos por concepto del estudio de las solicitudes y documentación inherentes para la expedición del título correspondiente y por la expedición misma del título.

Por tanto, al no quedar sometido el titular de una concesión al procedimiento de licitación a fin de que se le renueve el beneficio en el uso, aprovechamiento o explotación del bien concesionado, no tendrá que cubrir la contraprestación económica prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión y, en con-

secuencia, no cubrirá al Estado cantidad alguna por el refrendo del título relativo, y sólo pagará los derechos previstos en la Ley Federal de Derechos, que no lo son por el anterior concepto sino por la expedición del título correspondiente y por la recepción y estudio de los documentos relativos.

Por otro lado, debe destacarse que el no sometimiento de los concesionarios al procedimiento de licitación a fin de obtener el refrendo de sus títulos, se traduce en el otorgamiento a la autoridad de un amplio margen de discrecionalidad para decidir al respecto, ya que la ley no prevé criterios o reglas que deba aplicar para decidir al respecto, lo que permite la actuación arbitraria de aquélla y deja en estado de indefensión a los interesados en el refrendo de sus concesiones, en contravención a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 constitucional.

(...)

Al respecto, resulta pertinente tener presente el criterio contenido en la tesis P. XXXIV/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Agosto de 2004, página 10, que establece:

“CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO. El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su décimo párrafo, establece que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de dichos servicios y la utilización social de los bienes en uso o explotación. El Estado en su calidad de concesionante y los particulares como concesionarios, deberán sujetarse a las leyes que regulan el servicio público o los bienes concesionados, proporcionando el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión; ello genera certidumbre para los gobernados respecto a las consecuencias de sus actos y acota las atribuciones de las autoridades correspondientes para impedir actuaciones arbitrarias, con lo que se respeta la garantía de seguridad jurídica consignada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. No es óbice a lo anterior el hecho de que en el título de concesión se establezca que el concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos expedidos con posterioridad al otorgamiento de ésta, puesto que se entiende que sólo podrá estar sujeto a aquellas disposiciones u ordenamientos normativos que se vinculen con el objeto de la concesión explotada, atendiendo al régimen de concesión de servicios y bienes públicos previsto por el referido artículo 28 constitucional.”

Como se advierte de la tesis transcrita, en ella se establece que el Estado en su calidad de concesionante y los particulares como concesionarios, deben sujetarse a las leyes que regulan el servicio público o los bienes concesionados y que proporcionan el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes, lo que genera certidumbre para los gobernados y acota las atribuciones de las autoridades correspondientes para impedir actuaciones arbitrarias.

A la luz del referido criterio, se advierte que si el artículo 16 impugnado no somete a los concesionarios al procedimiento de licitación para obtener el refrendo de los títulos respectivos, ni precisa criterios y reglas que normen el actuar de la

autoridad al respecto, no se genera certidumbre a los concesionarios ni se acotan las atribuciones de la autoridad, violándose así las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

(...)

III) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 17-G DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

Sobre el particular debe recordarse que de conformidad con lo razonado en el considerando precedente, quedó de manifiesto que la sujeción de la prestación de los servicios de radiodifusión al marco regulatorio constitucional y jurídico se da en dos vertientes: por un lado, en el ejercicio de la actividad que desempeñan, mediante el condicionamiento de su programación y de la labor de los comunicadores que en ellos intervienen de ajustarse a la satisfacción de los derechos fundamentales del ser humano, pues al constituir medios masivos de comunicación, cumplen una función social trascendental en la educación, la cultura y la integración de la población, además de proporcionar a esta información, esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera y, por otro lado, en la medida en que se garantice que la obtención, operación y administración de los servicios de que se trata, mediante concesiones y permisos, resulte transitoria y plural a fin de evitar su concentración en grupos de poder.

No obstante lo anterior, el artículo 17-G prevé que para definir el otorgamiento de la concesión respectiva, la Comisión Federal de Telecomunicaciones valorará la congruencia entre el programa a que se refiere el artículo 17-A, esto es, el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión que debe publicar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el *Diario Oficial de la Federación*, y los fines expresados por los interesados para utilizar la frecuencia en la prestación del servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

En principio, se advierte que la norma impugnada involucra dos figuras distintas, como son la licitación y la subasta pública, que dificultan el entendimiento de las reglas que debe aplicar la autoridad para definir el otorgamiento de la concesión.

Efectivamente, la licitación se entiende como el concurso que permitirá definir el otorgamiento de la concesión atendiendo a las propuestas presentadas; en este sentido, lo previsto en la norma impugnada respecto a la valoración de la congruencia entre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para la prestación del servicio de radiodifusión, resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 17, en el sentido de que las concesiones se otorgarán mediante licitación pública.

Sin embargo, la disposición impugnada señala que además de la congruencia entre el programa y los fines referidos, se valorará el resultado de la licitación a través de subasta pública, siendo que ésta se entiende como una puja en el que el vencedor será quien más dinero ofrezca.

Entonces, se ignora de qué forma se decidirá el procedimiento relativo, esto es, si el triunfador será el que presente las propuestas más congruentes entre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión y los fines expresados para su utilización en el servicio respectivo, o bien, el que ofrezca una mayor cantidad de dinero al subastarse la concesión.

Asimismo, si se relaciona lo dispuesto por la segunda parte del artículo 17 de la propia ley impugnada, a saber, que el Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión, con la prescripción relativa a considerar, para definir ese otorgamiento, el resultado de la licitación por subasta pública, podría pensarse que la cantidad que resulte de ésta constituye la contraprestación referida. Sin embargo, entonces no se entendería la naturaleza jurídica de la contraprestación, ya que si se considera como un derecho, resultaría que el pago respectivo lo es por permitirse el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio de la nación, supuesto en el cual no podría ser resultado de una subasta pública, y si se estimara que es un aprovechamiento, se advierte que el mismo no tiene justificación ni en la ley, ni el procedimiento legislativo del que derivó.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que la disposición impugnada viola los principios establecidos por el artículo 134 constitucional, que como se determinó en el inciso precedente del presente considerando, son aplicables a las concesiones por el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico. El texto original del numeral citado establecía como regla para el otorgamiento de contratos para obras públicas, la subasta, en los términos siguientes:

Artículo 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

La disposición transcrita fue reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, para sustituir el criterio de la subasta pública por el de la licitación pública, en los términos en que actualmente se encuentran establecidos.

Por tanto, la norma impugnada, al establecer que deberá atenderse para definir el otorgamiento de la concesión, al resultado de la licitación a través de subasta pública, transgrede los principios contenidos en la disposición suprema.

Cierto que esa disposición, en su antepenúltimo párrafo, señala que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones para el Estado, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren esas condiciones.

Lo anterior supone que el Poder Reformador de la Constitución autoriza al legislador a establecer, en los supuestos que refiere, mayores requisitos para las licitaciones públicas que los previstos en el artículo 134 constitucional, pero sin violentar los principios básicos de la misma, como ocurre con la disposición impugnada al introducir la subasta pública, provocando, además, la violación de otras normas de la Ley Fundamental, como se determinará a continuación.

En efecto, al establecerse como uno de los elementos decisivos para otorgar o negar una concesión en materia de radiodifusión, el resultado de la licitación por medio de subasta pública, se está propiciando que el elemento determinante para el otorgamiento de la concesión sea meramente económico, ya que, por definición,

en una subasta, será el aspirante con mayores recursos financieros el que resulte vencedor, lo que se traduce en violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional, así como a las prescripciones de los artículos 6o., 27 y 28 de la Ley Fundamental, que establecen el derecho a la libre expresión y a la información, a la utilización social de los bienes objeto de concesión, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, la prohibición de los monopolios, las prácticas que impidan la libre competencia o concurrencia y todo aquello que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general.

Esto es, se viola el principio de igualdad en la medida en que el mecanismo de licitación por subasta pública beneficia al postor que esté en posibilidad de realizar la mejor oferta económica para la obtención de la concesión, de donde resulta evidente que, en todos los casos, tendrán ventaja los participantes que tengan mayores recursos económicos, con lo que lejos de contribuirse a aminorar las desigualdades sociales, se propician éstas, pues se está privilegiando a unos cuantos que están en condiciones óptimas para acceder a las concesiones licitadas.

En este sentido, al privilegiarse el elemento meramente económico para la obtención de una concesión para la prestación de servicios de radiodifusión, se demerita la trascendental función social que a través de la radio y televisión abierta debe llevarse a cabo (...)

(...)

Así las cosas, sin desconocer que la licitación pública constituye un procedimiento que, efectivamente, elimina la discrecionalidad con la que el Ejecutivo Federal decidía respecto del otorgamiento de las concesiones en materia de radiodifusión, además de que propicia la transparencia, y que esas concesiones recaen sobre un bien del dominio público de la Federación destinado para un uso específico, este Tribunal Pleno considera que la modalidad de subasta pública en la licitación pública no propicia una sana competencia entre todos los prestadores del servicio, ni evita su concentración en unas cuantas manos, pues al privilegiarse el elemento económico para el otorgamiento de la concesión, se favorece indirectamente la creación de monopolios y prácticas monopólicas que impiden la libre competencia o concurrencia en el sector, ya que, lógicamente, quienes cuenten con mayores recursos financieros resultarán vencedores de la licitación por subasta pública, lo que propiciará el acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos de poder económico.

(...)

Por último, debe hacerse notar que, para el otorgamiento de las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, la Ley Federal de Telecomunicaciones sólo establece el procedimiento de licitación pública, sin la modalidad de subasta, lo que refuerza lo considerado en torno a la infracción a lo dispuesto en los artículos 1o. y 28 constitucionales, ya que no existe justificación para el diferente tratamiento que se da a los concesionarios de radiodifusión respecto del establecido para los concesionarios en materia de telecomunicaciones, en tanto que ambos realizan una función de interés social (...)

(...)

IV) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

A su vez, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión resulta también inconstitucional al establecer una diferenciación injustificada a favor de los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación de servicios de radiodifusión, a los que privilegia permitiéndoles obtener concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como una mera posibilidad, el pago de una contraprestación a cambio de la nueva concesión otorgada bajo estas condiciones.

En efecto, la disposición impugnada es violatoria de los artículos 10., 25, 27 y 28 constitucionales en virtud de que resulta contrario a los principios en éstos consagrados, referidos a la igualdad, la rectoría económica del Estado, la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, al mismo tiempo que propicia fenómenos de concentración que contrarían al interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado.

El principio de igualdad se vulnera porque se da a los concesionarios en materia de radiodifusión un trato privilegiado en relación con los permisionarios de servicios de radiodifusión, con los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (bandas de frecuencias para usos determinados) y respecto de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar tales servicios de telecomunicaciones, es decir los relativos a bandas de frecuencias para usos determinados, ya que la distinción en el trato no se apoya en una base objetiva y razonable que la justifique.

Esto es, los permisionarios en materia de radiodifusión, los concesionarios de servicios de telecomunicaciones de bandas de frecuencia a que se refiere la fracción I del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (que incluye audio y televisión restringidos) y cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar estos últimos servicios tendrán, forzosamente, que sujetarse al procedimiento de licitación pública previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, mientras que los concesionarios de servicios de radiodifusión (radio y televisión abiertos), podrán acceder a una concesión para servicios de telecomunicaciones mediante la presentación de una simple solicitud, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública y sin que necesariamente deban cubrir al Estado una contraprestación por ella, dado que el pago de ésta se establece como una posibilidad que definirá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En este contexto, este Tribunal Pleno no advierte una razón objetiva que justifique el tratamiento privilegiado que el legislador otorga en el precepto en análisis a los concesionarios de servicios de radiodifusión, ni tampoco que ésta hubiera sido expresada en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada (...)

Como se advierte de las anteriores transcripciones, ni en la iniciativa de ley, ni en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora se expresó razón válida alguna que justifique el trato privilegiado que se otorga a los concesionarios de radio y televisión abiertas al permitirles acceder a concesiones de servicios de telecomunicación sin sujetarlos al procedimiento de licitación y sin que se les exija

el pago de la contraprestación correspondiente, lo que, en términos de competencia económica y libre concurrencia, constituye un claro trato discriminatorio que provoca, entre otras cosas, para los permisionarios de radiodifusión, concesionarios en telecomunicaciones y terceros interesados en una nueva concesión, una significativa barrera a la entrada a este mercado, de carácter tanto regulatorio como económico, que evidentemente obstaculiza la libre concurrencia y propicia las prácticas monopólicas de los agentes que pretenden hacer uso del poder sustancial que tienen en el sector de la radiodifusión.

En efecto, en los documentos que se analizan, únicamente se razonó que el mecanismo de autorización para la prestación de servicios de telecomunicaciones adicionales, resultaba conveniente por dos razones: a) por resultar congruente con el principio de economía procesal en la administración pública; y b) para fomentar la convergencia tecnológica.

Sin embargo, estas afirmaciones no son suficientes para justificar la norma impugnada, pues de aceptarse como válida la primera razón, la conclusión lógica sería que resulta innecesario cualquier proceso de licitación, pues por economía procesal, en todos los casos y materias, la Administración podría otorgar la concesión por asignación directa simplificando el trámite o procedimiento respectivo, lo que contradice, no sólo la adecuada administración de los recursos públicos, sino lo expresamente señalado en la propia exposición de motivos en cuanto a que el procedimiento de licitación favorece la transparencia y garantiza al Estado las mejores condiciones, al eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y permisos.

En cuanto a la segunda razón, a saber, el fomento a la convergencia tecnológica en materia de telecomunicaciones, no queda claro por qué el trato privilegiado a un determinado sector de concesionarios favorece ésta, es decir, de qué manera el que sean concesionarias unas u otras personas influye en el desarrollo de tecnología o equipo para contribuir al desarrollo de la digitalización en la transmisión de audio y video a través del espacio radioeléctrico nacional.

Es cierto que 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 ha sido 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 Ley Federal de Radio y Televisión 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, en el entendido de que, tal y como ha quedado de manifiesto, las concesiones que otorga el Estado mexicano sobre el espacio radioeléctrico, no suponen la autorización para su uso indiscriminado o indistinto, sino que, en todos los casos, dicha concesión está vinculada con un uso determi-

nado y específico que se hace constar en el título que al respecto se expide y cuyo incumplimiento acarrea sanciones para el concesionario, llegando a provocar la revocación de la concesión otorgada.

Es cierto que, desde antes de la emisión del Acuerdo de tres de octubre de dos mil, mediante el cual se establecieron obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionados con las tecnologías digitales para la radiodifusión, el artículo Sexto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones ya establecía la posibilidad, para los concesionarios y permisionarios de bandas de frecuencia asignadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, de acceder a servicios no contemplados en su concesión o permiso mediante solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que discrecionalmente resolvería lo conducente, con la posibilidad del pago de una contraprestación (...)

(...)

Esto es, la posibilidad de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones se otorgaba a los concesionarios o permisionarios que hubieren obtenido el título respectivo con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es decir al ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, y no así para los que obtuvieran concesiones o permisos a partir de la fecha señalada, pues en ningún precepto de la nueva ley se les otorga tal derecho, sino que se les sujeta al procedimiento de licitación respectivo, en el entendido de que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abiertos seguían y siguen estando regulados en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Igualmente, en el Anexo III al 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 *Diario Oficial de la Federación* el dos de julio de dos mil cuatro, en el cual se contiene el modelo del título de refrendo de concesión, para los concesionarios que hayan optado por solicitar éste ajustándose a la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre contenida en dicho Acuerdo, se establece la posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones en el canal adicional para las transmisiones de tecnología digital mediante solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con la posibilidad de cobrarles una contraprestación, como se advierte de la parte relativa de dicho modelo de título:

...Para prestar servicios de telecomunicaciones en el canal adicional para las transmisiones de la TDT, cuando sea factible y sin que esto implique la interrupción total o parcial de la TDT, ni impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición, el Concesionario podrá solicitar a la SCT la prestación de los mismos, solicitud que se resolverá sujetándose a la Ley Federal de Telecomunicaciones, y a las disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables. El Gobierno Federal podrá establecer una contraprestación económica y, en tal caso, el Concesionario estará obligado a cubrir la misma a favor 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.

...

Tal estipulación también se contempla en el Anexo IV que contiene el modelo para permisionarios.

Sin embargo, con independencia de si el artículo Sexto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones comprendía a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abiertas, que se encontraban regulados por la Ley Federal de Radio y Televisión, así como de si para las concesiones y permisos otorgados con posterioridad al ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, no obstante no estar consignado en ley, se tuviera como práctica la de estipular la posibilidad, para éstos mismos, de ser autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicios adicionales de telecomunicación mediante la solicitud respectiva, lo cierto es que ello, no justifica la distinción de trato que con tal privilegio se da a los concesionarios de radiodifusión.

Es decir, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad del artículo Sexto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de la práctica en el otorgamiento de las concesiones y permisos y de sus refrendos, así como de los Anexos referidos, el hecho de que tal mecanismo para autorizar nuevos usos sobre una banda de frecuencia asignada se haya elevado a ley no puede justificar la constitucionalidad de la norma impugnada, pues ésta sólo puede declararse una vez comprobado que la ley o precepto de que se trata son acordes con el texto y espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la vulneración al principio de igualdad se corrobora si se considera que en los propios Dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora se alude a que la convergencia exige el establecimiento de reglas uniformes en la prestación de los servicios adicionales o asociados que las emisoras estarán en posibilidad de prestar y que todos los prestadores de servicios deberán ser tratados bajo el mismo régimen jurídico para que puedan prestar al mismo tiempo diversos servicios, lo que evidentemente se contradice con el establecimiento del régimen de privilegio y preferencia para los concesionarios de radiodifusión que establece el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Por otra parte, no puede considerarse una razón objetiva que justifique el trato privilegiado otorgado por el legislador, el hecho de que mediante el Acuerdo publicado el tres de octubre de dos mil se hayan establecido obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abierta a fin de implementar la tecnología que estableciera la Secretaría, la cual fue determinada en el diverso 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 *Diario Oficial de la Federación* el dos de julio de dos mil cuatro, es decir el hecho de que se haya impuesto a los concesionarios y permisionarios de televisión abierta la obligación de invertir para lograr la transición a la tecnología digital y sujetarse al procedimiento relativo.

Lo anterior, en la medida en que es obligación del Estado, al concesionar un bien del dominio público de la Federación, fijar las condiciones y modalidades que aseguren la adecuada utilización social del bien, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, de manera tal que la inversión que pudieren haber realizado concesionarios y permisionarios, no justifica un trato privilegiado que les permita acaparar el mercado, además de que el beneficio sólo se otorga a

los concesionarios de televisión abierta y no así a los permisionarios que quedaron obligados en iguales términos que aquéllos a la digitalización.

Igualmente, la norma cuya constitucionalidad se examina, violenta los artículos 25, 27 y 28 constitucionales al contradecir la rectoría económica del Estado que presupone la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de cesión, porque lejos de evitar fenómenos de concentración favorece el acaparamiento de los medios de telecomunicación en pocas personas en perjuicio del interés público y de la libre competencia.

En efecto, 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.

(...)

Lo anterior significa que, de adoptarse como válida la regulación combatida, los concesionarios de televisión abierta, que tienen 462 estaciones de canales analógicos (que junto con las 279 estaciones permisionadas representan una cobertura del 96.5 por ciento), concentrarán también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que se les otorga, con el detrimento correspondiente que implica 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 traduce en una hegemonía en el mercado que podrá ser ejercida 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, etcétera.

A lo anterior debe añadirse, como ha quedado dicho, que no se establece como obligatorio el pago de una contraprestación por los servicios adicionales de telecomunicación que se autorice prestar a los concesionarios de radiodifusión, lo que significa que el Estado no obtendrá beneficio alguno por el otorgamiento del uso de un bien del dominio público de la nación escaso y de alta cotización, en transgresión a lo dispuesto por los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Debe precisarse que no obsta para la declaración de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión lo dispuesto en el numeral 28-A de la propia Ley en los siguientes términos:

Artículo 28-A.- La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

- I. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente;
- II. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios, y
- III. El impulso de la penetración y cobertura de servicios.

La Secretaría vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

Esto es, lo dispuesto en el artículo transcrito respecto a la emisión de disposiciones administrativas de carácter general que dictará la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a las que se sujetará la autorización para la prestación de servicios adicionales de telecomunicación por parte de los concesionarios de radiodifusión y, conforme a las cuales se atenderán, entre otros criterios, a la promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios, no purga el vicio de inconstitucionalidad evidenciado, porque éste se da por el trato privilegiado otorgado a tales concesionarios, en perjuicio de los permisionarios de servicios de radiodifusión, los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (bandas de frecuencias para usos determinados) y de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar tales servicios de telecomunicaciones, es decir los relativos a bandas de frecuencias para usos determinados.

Máxime que los criterios que al respecto se emitan, únicamente serán aplicados a aquellos concesionarios a los que se está privilegiando con la autorización de la prestación de servicios adicionales de telecomunicación, con lo cual resulta evidente que no constituyen requisitos o condiciones que reduzcan o eliminen la ventaja indebida y régimen de privilegio concedido a los concesionarios en materia de radiodifusión.

Finalmente, debe advertirse que la desigualdad y ventaja económicas que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión otorga a los concesionarios de los servicios de radiodifusión (audio y televisión abierta) en relación con los concesionarios de bandas de frecuencia para usos determinados a que se refiere la fracción I del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (audio y televisión restringida utilizando el espectro radioeléctrico en la frecuencia o canal asignado), tampoco puede considerarse subsanada 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de tres de octubre de dos mil seis, que entrara en vigor al día siguiente de su publicación, que autoriza también a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos, a proporcionar servicios adicionales de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, estableciendo la adición a los títulos de concesión respectivos a fin de que puedan determinar libremente en la banda o bandas de frecuencias que les hayan sido concesionadas con anterioridad, la cantidad de ancho de banda de espectro radioeléctrico que destinarán a la prestación de los referidos servicios adicionales, es decir a que en la banda de frecuencia concesionada para un uso determinado se incluya 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.

(...)

El Acuerdo transcrito autoriza a los concesionarios de bandas de frecuencias para uso determinado, concretamente a los de telefonía local fija, televisión y/o audio restringidos, para que presten servicios adicionales al que tenían especificado en su título de concesión, con la modificación que ello implica a la misma, puesto que, como se precisó con anterioridad, la concesión sobre una frecuencia del espectro radioeléctrico se encuentra indisolublemente asociada al uso específico y determinado para el que fue otorgada, sin que para ello se les someta al procedimiento de licitación regulado en los artículos 14 a 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con el pago de la contraprestación prevista en el artículo 14 de la Ley y en el Acuerdo.

Tal circunstancia, tal y como se adelantó, no puede subsanar el vicio de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en primer lugar, porque nuevamente sin prejuzgar sobre el apego del Acuerdo transcrito a la Carta Fundamental, un beneficio otorgado en un Acuerdo emitido por un Secretario de Estado, no puede purgar el vicio contenido en una ley emanada del Congreso de la Unión; en segundo lugar, porque la desigualdad por el beneficio otorgado a los concesionarios de radiodifusión no sólo se da respecto de los concesionarios de servicios de telecomunicaciones y, concretamente, con los que presten los servicios a que se refiere el Acuerdo, sino que, como se señaló a lo largo del presente considerando, también se da respecto de los permisionarios de servicios de radiodifusión y de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar servicios de telecomunicaciones utilizando bandas de frecuencias para usos determinados; en tercer lugar, porque los beneficiados con el Acuerdo no pueden acceder mediante simple autorización y sin sujetarse al procedimiento de licitación respectivo a la prestación de servicios de radiodifusión, mientras que el artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión sí permite que concesionarios de servicios de radiodifusión puedan acceder a la prestación de servicios de telecomunicaciones en tales términos; y, por último, mientras que en el Acuerdo transcrito se establece el pago de una contraprestación por la modificación del título de concesión de banda de frecuencia para uso determinado, conforme al artículo 14 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión se establece la contraprestación como una mera posibilidad, por lo que subsiste el trato diferenciado entre uno y otro sector.

(...)

Décimo Octavo.- Efectos de la presente resolución.

En atención a todo lo considerado en la presente resolución, se declara (sic) la invalidez de los siguientes preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión:

I. Ley Federal de Telecomunicaciones:

a) Artículo 9-C, último párrafo, que literalmente establece: “La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se

entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.”

Por lo tanto, el artículo queda en los siguientes términos:

Artículo 9-C.- Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y

III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones.

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

b) Artículo segundo transitorio, tercer párrafo, que establece: “No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.”

Por lo tanto, dicho precepto queda en los siguientes términos:

Segundo.- La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años. Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

II. Ley Federal de Radio y Televisión:

(...)

e) Artículo 28, en su integridad.

f) Artículo 28-A, en su integridad, como consecuencia de la declaración de invalidez del artículo 28 de la misma Ley, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

(...)

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero.— Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

Segundo.— Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos Segundo Transitorio, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que

prevé la designación escalonada de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto establecen un trato diferenciado a concesionarios y permisionarios en el régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión, en virtud de que las respectivas propuestas de declarar su invalidez no fueron aprobadas por la mayoría de cuando menos ocho votos a que se refieren los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional.

Tercero.– Se reconoce la validez de los artículos 9-A, fracciones XI, XII y XIV; y Transitorios Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 79-A y Transitorio Segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión, de conformidad con lo expuesto en los considerandos séptimo, octavo, noveno y décimo segundo.

Cuarto.– Se reconoce la validez de los artículos 9-A, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, de conformidad con lo expuesto en los considerandos noveno y décimo.

Quinto.– Se reconoce la validez del artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de conformidad con lo expuesto en el considerando noveno; asimismo se reconoce la validez del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto otorga a los concesionarios derechos a refrendo y preferencia sobre terceros, de conformidad con lo expuesto en el considerando décimo quinto.

Sexto.– Se reconoce la validez de los artículos 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y 20, fracción II, segunda parte, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de conformidad con lo expuesto en los considerandos décimo tercero y décimo, respectivamente.

Septimo.– Se declara la invalidez de los artículos Transitorio Segundo, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y 17-G, porción normativa que dice: "... a través de subasta pública.", 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, de conformidad con lo expuesto en los considerandos octavo y décimo quinto.

Octavo.– Se declara la invalidez de los artículos 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y de la Ley Federal de Radio y Televisión: 16, en cuanto al término "de 20 años" de las concesiones y porción normativa que establece: "El refrendo de las concesiones, salvo el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley."; 17-E, fracción V, porción normativa que dice "...solicitud de...presentada a..."; 20, fracción I, porción normativa que dice "...cuando menos..."; fracción II, primera parte, y fracción III, porción normativa que dice "...a su juicio...", conforme a lo expuesto en los considerandos octavo, décimo quinto y décimo, respectivamente.

Noveno.– Es improcedente la acción de inconstitucionalidad respecto de la omisión legislativa denunciada, de conformidad con lo expuesto en el considerando décimo séptimo.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes; publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, así como en el *Diario Oficial de la Federación*; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, aprobó los puntos resolutivos.

Las votaciones relativas al resolutivo Segundo son las siguientes:

a) Invalidez del artículo Segundo Transitorio, párrafo primero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones (designación escalonada de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones); mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia.

b) Invalidez de los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión (trato diferenciado a concesionarios y permisionarios en el régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión); mayoría de cinco votos de los señores Ministros Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Votaciones unánimes, nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia a favor del reconocimiento de validez de los artículos a que se refiere el resolutivo Tercero, que son las siguientes: Artículo 9-A, fracciones XI (facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para imponer obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado), XII (atribución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos que proceden en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicadas) y XIV (facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia) de la Ley Federal de Telecomunicaciones; Transitorios Cuarto y Quinto, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y Segundo, de la Ley Federal de Radio y Televisión (derogación tácita de los reglamentos expedidos con anterioridad por el Poder Ejecutivo y el plazo concedido para la emisión de nuevos); 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión (acceso a los medios de comunicación en materia de propaganda electoral).

Las votaciones que se refieren al reconocimiento de validez contenido en el resolutivo Cuarto son las siguientes:

a) Del artículo 9-A, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones (creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado); mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra el señor Ministro Góngora Pimentel.

b) Del artículo 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión (requisitos que deben cumplir los permisionarios para operar una estación de radiodifusión); ma-

yoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra el señor Ministro Silva Meza.

Las votaciones del reconocimiento de validez de los artículos 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones (atribución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de manera exclusiva, de las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los Tratados y Acuerdos Internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables) y 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión en cuanto otorga a los concesionarios derechos al refrendo y preferencia sobre terceros, a que se refiere el resolutivo Quinto; mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra los señores Ministros Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

Las votaciones que se refieren al reconocimiento de validez contenido en el resolutivo Sexto son:

a) Del artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones (duración del cargo de los Comisionados por periodos de ocho años renovables, por un solo periodo, y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada); mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza.

b) Del artículo 20, fracción II, de la Ley Federal de Radio y Televisión (atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para recabar información de otras autoridades o instancias, sin perjuicio de las demás que consideren necesarias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trata); mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

La votación de la declaración de invalidez a que se refiere el resolutivo Séptimo, de los artículos Segundo Transitorio, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones (inelegibilidad de los integrantes de la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones para integrarla nuevamente), y 17-G, en la porción normativa que dice "...a través de subasta pública...", 28 (solicitud de los concesionarios de los servicios de radiodifusión para prestar servicios adicionales a través de las bandas de frecuencias concesionadas) y 28-A (atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de emitir disposiciones de carácter general a las que se sujetará la autorización para la prestación de servicios adicionales de telecomunicación por parte de los concesionarios de radiodifusión) de la Ley Federal de Radio y Televisión; unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Las votaciones de la declaración de invalidez a que se refiere el resolutivo Octavo son las siguientes:

a) Del artículo 9-C, último párrafo (facultad de objeción del Senado a los nombramientos de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones) de la Ley Federal de Telecomunicaciones; mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

b) Del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en cuanto al término “de 20 años” de las concesiones; mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra la señora Ministra Luna Ramos.

c) Del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en la porción normativa que establece “El refrendo de las concesiones, salvo el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.”; unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

d) De los artículos 17-E, fracción V, en la porción normativa que dice “...solicitud de...presentada a...”, 20, fracción I, en la porción normativa que dice “...cuando menos...”, fracción II, primera parte, y fracción III, en la porción normativa que dice “...a su juicio...”; mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

La improcedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de la omisión legislativa denunciada a que se refiere el resolutivo Noveno; mayoría de cinco votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

Los señores Ministros de las minorías reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos de minoría o particulares.

Los señores Ministros de las unanimidades y de las mayorías reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes o aclaratorios.

No asistió el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, por licencia concedida.

En sesión pública celebrada el lunes veintiuno de mayo de dos mil siete se calificó de legal el impedimento para conocer del asunto que hizo valer el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Valls Hernández votaron en contra; no asistió a la sesión el señor Ministro Gudiño Pelayo, por licencia concedida.

En sesión privada de seis de agosto de dos mil siete se aprobó el engrose por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos,

Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; no intervino el señor Ministro Cossío Díaz por no haber participado en la discusión y resolución del asunto, por haberse calificado de legal el impedimento que planteó.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, José Javier Aguilar Domínguez.- Rúbrica.

VOTOS QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO DE SIETE DE JUNIO DE DOS MIL SIETE, QUE RESOLVIÓ LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006, PROMOVIDA POR LOS SENADORES INTEGRANTES DE LA QUINGUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En relación con la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro, a lo largo de la discusión de la misma, manifesté mi disenso con la forma en que votaron la mayoría de los integrantes del Pleno en algunos de los temas, y aún en aquellos en que compartí la determinación sobre las normas impugnadas, considero que el tamiz a través del cual se analizaron no era el adecuado, pues en el estudio se preponderaron argumentos de carácter económico sobre los derechos fundamentales que en el caso se encuentran implicados tales como libertad de expresión, información y prensa.

(...)

Estructura de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Artículos 9A, 9B, 9C, 9D y 9E de la Ley Federal de Telecomunicaciones

Creación de órganos desconcentrados por el Poder Legislativo (voto concurrente)

En el Pleno por unanimidad de votos se determinó reconocer la validez del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que consagra la existencia de la Cofetel.

La mayoría sostuvo esta posición, por estimar que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no fue creada mediante el Decreto combatido, sino que tiene su origen en el diverso Decreto expedido por el Presidente de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 1996. Asimismo, sostuvo que el Congreso tiene facultades para crear órganos desconcentrados, pues el artículo 90 constitucional establece que podrá distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación, sin que esta facultad se agote o se limite a la expedición de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, máxime que el Congreso tiene facultades para legislar en materia de vías generales de comunicación en el artículo 73, fracción XVII y para expedir las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas dichas atribuciones.

Al respecto tengo algunas divergencias, pues no estoy de acuerdo con la afirmación de que la actual Comisión Federal de Telecomunicaciones es la misma que fue creada por Decreto del Presidente, ya que si bien el Presidente de la República creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones en cumplimiento a lo ordenado por el Congreso de la Unión en el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley

Federal de Telecomunicaciones de 1995,⁸ dicho precepto no contemplaba lo relativo a la denominación, integración ni facultades de dicho órgano, sino que le dio amplias facultades al Titular del Ejecutivo para ello.

Ahora bien, mediante la reforma impugnada la Comisión Federal de Telecomunicaciones se elevó a rango legal, modificándose su diseño en los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los cuales le otorgan más autonomía y neutralidad política. Tales preceptos prevén una nueva integración, una nueva forma de nombramiento e incluso nuevas facultades, pues se le transfieren las que en materia de radio y televisión correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo dispuesto en el artículo 9-A, fracción XVI,⁹ de la ley en comento.

En este sentido, al ser este nuevo diseño incompatible con el previsto en el Decreto presidencial, debe estimarse que éste fue implícitamente abrogado atendiendo al principio de primacía legal.

Por otra parte, en cuanto a la facultad de crear órganos disiento de la posición de la mayoría, pues contrario a los motivos señalados por mis compañeros, para mí es claro que dicha facultad corresponde originalmente al Congreso, a quien toca distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mientras que la facultad del Presidente para crear órganos deriva de la ley, específicamente de los artículos 14, 17 y 45¹⁰ de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, por lo que ésta es su límite y medida.¹¹

⁸Décimo Primero.- A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación.

⁹Artículo 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"

¹⁰Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y *por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo* y otras disposiciones legales.

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

¹¹Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno, entre otras, en la siguiente tesis:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY. De conformidad con los artículos 14, 16, 17 y

La facultad del Congreso de la Unión para organizar la Administración Pública Federal no se agota con la expedición de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, sino que implica necesariamente la posibilidad de crear no sólo órganos desconcentrados, sino incluso órganos dentro de la estructura piramidal de las secretarías, como direcciones generales.

(...)

II. Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado (voto concurrente).

No obstante lo anterior, estimo que la creación de la Cofetel como un órgano desconcentrado, resulta inconstitucional porque sus facultades en materia de radio y televisión no pueden ser ejercidas por un órgano que guarde una relación de jerarquía con el Presidente de la República, lo cual encuentra apoyo en dos argumentos:

1. En la facultad del Poder Legislativo para crear órganos a manera de administraciones independientes en el ámbito de la administración pública paraestatal; y,
2. En la exigencia constitucional de que el órgano técnico regulador de radio y televisión sea creado siguiendo el referido modelo.

A. Facultad del Congreso para crear Administraciones Independientes

Existen en nuestro sistema jurídico ciertos órganos aislados del poder político, semejantes a las administraciones independientes que, han elcosionado a nivel internacional. Lo anterior ha sido producto tanto de la democratización de nuestra sociedad, la desconcentración del poder, la desconfianza en la conducción política, la preferencia por decisiones técnicas, e inclusive también de la globalización, pues las obligaciones que nuestro país suscribe conllevan en muchos casos la creación de órganos con determinadas características, que sean ajenos al control político directo.

Para lograr la neutralización política a que me he referido, estos órganos comparten todas o algunas de las siguientes medidas: 1) Sistema de nombramiento mediante un mecanismo de colaboración de poderes, 2) Imposibilidad de remover libremente a sus integrantes durante el periodo de designación que la propia ley establece, 3) Plazos de designación que no coincidan con el plazo del mandato presidencial, 4) Obligación de rendir informes ante el Congreso y, 5) Prever requisitos de idoneidad de sus integrantes.

18 de la Ley Orgánica de la administración pública Federal, el secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo; igualmente se establece que para la eficaz atención y eficiente despacho, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán subordinados y que en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. Luego, si en el artículo 144 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se señala que las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal y la Jurídica de Ingresos, contarán con administraciones locales, la creación de esta autoridad no contraría a la Constitución, en tanto que de acuerdo con su artículo 89, fracción I, el presidente de la República ejerció debidamente la facultad reglamentaria. Esto es, a través del reglamento creó la mencionada autoridad y determinó sus atribuciones, a fin de que las dependencias que integran la administración pública federal puedan realizar las funciones previstas en la ley, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley reglamentada" (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo VI, noviembre de 1997, tesis P. CLII/97, p. 76)

La facultad del Congreso para crear este tipo de órganos se encuentra en el artículo 90 constitucional, el cual lo autoriza a distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación en los ámbitos centralizado y paraestatal.

Esta distinción entre administración pública centralizada y paraestatal tiene un contenido material referido a la naturaleza esencial de la función encomendada, de manera que aquello que es puramente ejecutivo nunca podría llevarse a cabo por órganos no sujetos al poder de mando del Presidente. Al respecto, debemos hacer una distinción sumamente importante entre:

a) Facultades que son estrictamente ejecutivas, es decir, aquellas para cuya consecución es necesaria la existencia de una relación de jerarquía y de dirección políticas, como las de gobernación, seguridad nacional, seguridad pública, política tributaria, política de salud, desarrollo social, política económica, etcétera.

b) Facultades en las que no exista necesidad de una conducción política y en las que, por tanto, se pueda prescindir de la relación de jerarquía, o ésta no sea deseable en atención a la consecución de un bien constitucional que requiera neutralidad política en la conducción.

Así, al distribuir los negocios del orden administrativo, el legislativo *sólo puede crear órganos sin vínculo de jerarquía con el Ejecutivo tratándose de funciones que no sean puramente ejecutivas*, para lo cual debe acudir a la figura de la administración pública paraestatal.

Ahora bien, para la creación y configuración de órganos independientes del poder político, dentro de la administración pública paraestatal, el Poder Legislativo no cuenta con libertad absoluta, pues está limitado por el principio de división de poderes, cuya esencia radica en la tutela del núcleo esencial de la función ejecutiva, de manera que aún en tales casos deberán subsistir vínculos y relaciones, distintos a la subordinación, entre el Poder Ejecutivo y la administración independiente.

En síntesis, considero que el legislador puede optar por la configuración de este tipo de órganos, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

1) Que la independencia administrativa persiga satisfacer algún valor o principio constitucionalmente relevante y que la naturaleza de la función no sea puramente ejecutiva.

2) Que con la despolitización del órgano y la consiguiente ruptura de la jerarquía se cumpla la finalidad constitucional perseguida.

3) Que no se rompa totalmente el vínculo con los poderes públicos, pues ello sólo es propio de los organismos constitucionales autónomos, cuyo diseño está previsto directamente en la Constitución y tienen por ello garantías institucionales de las que no gozan las administraciones independientes.

4) Que el diseño del órgano, tanto en su creación como en su funcionamiento, se rija por un esquema de colaboración de poderes y no implique un desplazamiento del Ejecutivo o una intervención inocua o simulada, ni un acrecentamiento de los otros poderes a costa de aquél, en el entendido de que, cuando la función del órgano requiera de un grado mayor de independencia respecto del Ejecutivo, mayores pueden ser los candados a su influencia.

5) Que el órgano sea creado dentro de la administración pública paraestatal.

Siguiendo este cartabón, el Congreso puede crear administraciones independientes cuando así lo estime conveniente. Sin embargo, tratándose del órgano téc-

nico regulador de la radiodifusión, más allá de una cuestión de conveniencia, existe una exigencia constitucional de optar por tal modelo.

Para demostrarlo debe tenerse como referencia el marco constitucional e internacional que rige a las libertades de expresión, información y prensa y que quedó previamente expuesto.

B. Exigencia constitucional de independencia de los órganos reguladores en materia de radiodifusión

Dentro del esquema del derecho a la libertad de expresión, es indudable que, dada la especial posición de la radiodifusión, *el derecho de acceso a los medios de comunicación requiere de autonomía por parte del órgano técnico regulador en la materia, a efecto de que este ámbito no sea controlado por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.*

El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la radiodifusión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes. La libertad de acceso y el pluralismo que deben caracterizar a la radio y la televisión pueden resquebrajarse cuando los medios de comunicación se convierten en canales propagandísticos de la mayoría política o de los grupos económicos dominantes, de modo que *la autonomía del órgano regulador en materia de radiodifusión se erige en una garantía funcional e institucional del derecho de acceso a los medios de comunicación, a fin de que aquél no sea un ejecutor de la política discrecional del Estado, sino únicamente de las directrices de la política de radiodifusión adoptadas por el legislador.*

(...)

En consecuencia, *al haber transmitido a la Cofetel las facultades en materia de radio y televisión, el Congreso de la Unión estaba obligado a asegurar la autonomía del órgano respecto de los poderes políticos y económicos, para lo cual era indispensable que su creación se hubiera realizado fuera de la administración pública centralizada, previendo requisitos de idoneidad en el sistema de integración del órgano, de tal manera que se asegurara la independencia de los comisionados respecto de los órganos del poder político, así como respecto de los entes a los cuales se pretende regular.*

Así, en el artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones no se advierte el establecimiento de ningún requisito que garantice la independencia respecto del poder político o el económico.

En estas condiciones, la configuración de la Cofetel, como un órgano de la administración pública centralizada y, por ende, con vínculos indisolubles de jerarquía con el Ejecutivo, atenta gravemente contra el derecho de acceso a los medios de comunicación, por lo cual resultan inconstitucionales los artículos 9-A, que crea a la Cofetel como órgano desconcentrado; 9-C, relativo a los requisitos de los comisionados y a la objeción del Senado a los nombramientos; 9-D, en lo tocante a la remoción por causa grave debidamente justificada; y Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, relativo al escalonamiento de las designaciones.

(...)

Autorización de los concesionarios en materia de radiodifusión para la prestación de servicios de telecomunicaciones adicionales (voto concurrente)

Comparto el sentido del proyecto que declara la invalidez del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, sin embargo, tengo algunas consideraciones distintas.

Primeramente, es necesario tener claro lo que establece el artículo 28 impugnado:

a) La decisión legislativa de que los concesionarios de radio y televisión pueden utilizar el espacio liberado con motivo de la digitalización a efecto de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones.

b) La determinación de que esta situación operará mediante una simple solicitud.

c) La atribución absolutamente discrecional en favor de la Secretaría sobre si se cobra o no una contraprestación y, en caso de que así lo determine, algunos criterios para la concreción de la cuota.

d) La previsión de que en caso de que se autorice la prestación de servicios adicionales, el título original será sustituido por uno nuevo en el que se le otorgará la 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.

e) La determinación de que la radiodifusión se rige por la Ley Federal de Radio y Televisión y que los servicios de telecomunicaciones por la Ley especial de la materia.

El precepto anterior tiene como base la utilización de la tecnología digital y la convergencia de tecnologías que permiten la liberación de espectro radioeléctrico lo cual obliga al Estado a tomar una decisión sobre el uso que dará al espacio liberado.

El legislador tiene como posibilidades de elección: a) Un esquema donde permita a los actuales concesionarios de radio y televisión explotar el espacio liberado de su canal de 6 MHz, según su propia elección, condicionada por las leyes de la oferta y la demanda, o b) Puede tomar decisiones y políticas públicas específicas para diversificar los participantes en el mercado con base en una visión pluralista, realizando la reasignación de los espacios liberados.

Esta situación no es exclusiva de nuestro país, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha planteado el dilema entre un esquema de rectoría y control (“command-and-control”) o un esquema que considere la concesión como una propiedad y las posibilidades tecnológicas como una accesión (“market-based property rights approach.” exclusive usage rights + tradability).⁵⁹

Lo que debemos preguntarnos, y lo que aquí se nos plantea, es si esta es una situación de libre configuración del legislador o si esta decisión debe tomarse con base en los principios de nuestra Constitución.

⁵⁹Lo anterior en el documento “THE SPECTRUM DIVIDEND: SPECTRUM MANAGEMENT ISSUES”.

A lo largo de mis intervenciones me he referido a los principios de pluralismo y a los derechos fundamentales de expresión, información y acceso equitativo a los medios de comunicación en relación con la utilización social de los bienes de dominio público, los cuales vinculan la actividad del legislador y limitan su posibilidad de libre actuación.

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión contiene una decisión trascendental, en la que se optó por el esquema en el cual la tecnología digital juega como una situación providencial a favor del concesionario y esta decisión resulta inconstitucional por varias razones:

a) Las concesiones no tienen un objeto universal y los bienes de dominio público deben utilizarse socialmente, evitando fenómenos de concentración.

Si como ha quedado demostrado, el espectro radioeléctrico es un bien escaso y, además, es vehículo para la concreción de los derechos fundamentales de expresión e información, es inconcuso que el legislador no puede optar por un esquema en donde los concesionarios originales maximicen sus ganancias, sino que debe optar por un esquema que permita el acceso efectivo de los diversos grupos sociales a los medios de comunicación, es decir, por un esquema de pluralismo.

b) El esquema del artículo 28 no puede comprenderse sin 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 en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de julio de dos mil cuatro.

En este Acuerdo se toman decisiones muy importantes que son presupuesto del artículo 28 impugnado:

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.⁶⁰

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 importante en relación con este canal adicional es determinar cuál es la disponibilidad de espectro que tienen los concesionarios.

Al respecto, en el Acuerdo se determina que las transmisiones de la TDT (Televisión Digital Terrestre) deberán ser de calidad de alta definición (HDTV, por sus

⁶⁰-Inclusión Digital: generar condiciones para que los receptores y decodificadores de televisión digital sean cada vez más accesibles al consumidor de nuestro país, con objeto de que la sociedad se beneficie de las ventajas que ofrece esta tecnología.

-Calidad: brindar a la sociedad una mejor alternativa del servicio de televisión con imágenes y sonido de mayor fidelidad y/o resolución que las que actualmente proporciona la televisión analógica.

-Fortalecimiento de la actividad: fomentar el sano desarrollo de los concesionarios y permisionarios de estaciones de televisión y el de las actividades relacionadas, mediante la incorporación de condiciones que propicien certidumbre técnica y jurídica para la transición a la TDT.

Nuevos servicios: alentar la incorporación y el desarrollo de nuevos servicios digitales, tanto asociados como -adicionales a la TDT, sin que ello afecte la calidad del servicio principal.

-Optimizar el uso del espectro: hacer un uso racional y planificado del espectro radioeléctrico para la convivencia de señales analógicas y digitales durante la transición a la TDT.

siglas en inglés) o calidad mejorada (EDTV, por sus siglas en inglés). Asimismo, para el inicio de las transmisiones digitales de cada canal adicional, la TDT deberá tener, como mínimo, calidad estándar (SDTV, por sus siglas en inglés). De igual forma, se determina que al final del tercer periodo (1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012), para todas las estaciones que tengan Réplica Digital –canal espejo-, será obligatorio contar con transmisiones de alta definición o calidad mejorada, en al menos el 20 por ciento del tiempo total del horario de funcionamiento de la estación, conforme a lo establecido en la concesión o el permiso.

Para entender esto, es necesario tomar en cuenta que respecto de un canal de 6 MHz, la calidad estándar utilizaría hasta 4.5MHz liberando 1.5MHz; la calidad mejorada utilizaría hasta 4.5MHz liberando 1.5MHz, mientras que la calidad alta definición utilizaría hasta 6MHz liberando probablemente algo de espectro.

El punto es que a partir del tercer periodo sólo tendrían obligación de utilizar la alta definición o calidad mejorada en un 20 por ciento del tiempo, lo que significa que podrán disponer libremente durante el 80 por ciento del tiempo del 75 por ciento de la capacidad del espectro y, en caso de que utilicen la calidad mejorada podrán disponer, aun en el tiempo restringido, del 25 por ciento de la capacidad del espectro, es decir, tienen una utilización efectiva del espectro con motivo de la radiodifusión: a) Del 40 por ciento si transmite en alta definición, con una disponibilidad del 60 por ciento para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones y b) Si transmite con una calidad mejorada del 35 por ciento, con una disponibilidad del 65 por ciento al día para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior da cuenta de la multiplicación de los panes y de los peces: Además del negocio original de radiodifusión tendrán hasta el 65 por ciento del espectro para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones, gracias a los avances tecnológicos, a la decisión del Secretario de Comunicaciones y Transportes y a la actuación del legislador que acorazó el acuerdo y lo llevó a nivel legal, a través del artículo 28 impugnado que parte de la posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión utilicen el espectro radioeléctrico sobrante para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones.

Esta decisión es contraria a la Constitución Federal. Hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural con ciento tres millones de habitantes el legislador decida que es preferible ver televisión con mejor calidad, durante el 20 por ciento del tiempo prohijando los negocios de los concesionarios de radio y televisión para que dispongan hasta de un 65 por ciento del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias que permita la participación de más voces en el diálogo haciendo posible una democracia efectiva.

¿Por qué debemos preferir la riqueza colorada de la transmisión de Alta Definición durante el 20 por ciento del tiempo a costa del monopolio monocromático de las empresas de televisión?

Nuestra Constitución en el artículo 25 consagra la rectoría del Estado, pero no la deja a libre navegación, esta rectoría tiene una brújula que se plasma en sus fines: el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege, porque gira en torno a la persona humana y no existe un bien jurídico superior que los derechos fundamentales que están en la cúspide

del ordenamiento jurídico mexicano; los derechos de información y expresión son básicos para la formación de la opinión pública y para nuestra autocomprensión.

Si por las características del espectro radioeléctrico, el número de canales utilizables es limitado, dado que aquél es un bien escaso, al constituir los medios masivos de comunicación una actividad de interés público, el Congreso debe vigilarla y proteger el debido cumplimiento de su función social con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual debe prevalecer sobre la conveniencia mercantil de los concesionarios.

c) Uno de los argumentos más fuertes en contra de tal postura, es que las radiodifusoras realizan transmisiones de punto a multipunto de manera unidireccional, es decir, que materialmente no tienen las posibilidades de prestar servicios de telecomunicaciones como el Internet o la telefonía móvil.

Sin embargo, esta es una forma engañosa de ver el asunto: El punto no es centrarse en la tecnología con que en este momento cuenta el radiodifusor, *sino en las posibilidades de administración y decisión sobre el uso del recurso.*

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es claro cuando indica que se 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.*

Es decir, los actuales concesionarios de televisión abierta pueden instalar una red distinta de la radiodifusión para prestar otros servicios de telecomunicaciones como celular y servicios de banda ancha con una autorización, es decir, la maximización de sus ganancias, a costa de la posibilidad de la existencia de otros medios de comunicación, como quedó demostrado en la respuesta que dieron los expertos en la Sesión de 22 de mayo, a la primera pregunta que les realicé.

Pregunté, *¿podría un concesionario de radiodifusión que transmita señal digital en calidad inferior a HDTV –o sea, Televisión Digital de Alta Definición–, destinar el espectro liberado para prestar servicios de telefonía fija o móvil, utilizando para ello la tecnología adecuada, así como redes adicionales que permitieran realizar una transmisión bidireccional?*

A lo anterior, con toda claridad el ingeniero Rodolfo de la Rosa Rábago, experto del IPN, contestó: *“La respuesta tal y como está planteada utilizando para ello la tecnología adecuada así como redes adicionales; la respuesta es: Sí, sin ningún problema; o sea, no necesariamente voy a utilizar el espectro liberado o no porque usemos HDTV, o MDTV, o la otra la estándar, MDT, no importa, si vamos a utilizar otra tecnología, sí podemos prestar otros servicios. La respuesta tal como está planteada es: Sí.”*

Asimismo, el actuario José Fabián Romo Zamudio, experto de la UNAM indicó: “Coincido con el ingeniero, la respuesta directa a la pregunta con toda esa tecnología es: Sí, ...”⁶¹

La renuncia del Estado al espacio radioeléctrico necesario para concretar los derechos fundamentales de libertad de expresión, información y prensa, a través

⁶¹El ingeniero Celestino Antonioli Ravetto del IPN y el doctor Esaú Vicente Vivas de la UNAM, no contestaron la pregunta en los términos en que fue formulada, pues no hicieron referencia a la utilización de redes adicionales, además de que ambos fundaron su respuesta en los términos previstos en el Acuerdo A53 ATSC.

de un Acuerdo secretarial, y su elevación a rango legal en el artículo 28 impugnado, es inconcebible en una democracia.

Se ha planteado al legislador un conflicto entre competitividad y mercado, contra pluralismo y democracia. Eligió la primera opción, la Constitución tutela la segunda.

Finalmente debo señalar que como consecuencia de la declaración de invalidez del citado artículo 28, debe también expulsarse del ordenamiento jurídico el Acuerdo A 53 ATSC que consagra los mismos privilegios respecto de los cuales este Alto Tribunal se ha pronunciado en contra.

(...)

Efectos de la sentencia (voto particular)

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, la mayoría de los integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, ha estimado que el efecto de la declaración de invalidez que en su caso se haga, únicamente puede consistir en la expulsión de la norma.

Al respecto, no comparto dicha postura, pues considero que actualmente no debe entenderse a los Tribunales encargados del control de la constitucionalidad de las normas, como un legislador negativo, pues “hace tiempo que los Tribunales Constitucionales han abandonado en gran medida la función de legislador negativo, asumiendo tareas, claramente positivas, de creación de normas (...) y en la literatura especializada de todos los países existen diversos trabajos monográficos sobre los Tribunales Constitucionales como creadores del Derecho”.⁶⁶

Lo anterior se evidencia también con el desarrollo de diversos tipos de sentencias, denominadas ‘sentencias intermedias’, entendidas como aquellas que no se limitan a declarar la validez o nulidad de la ley impugnada sino que introducen normas nuevas en el ordenamiento, y por tanto suponen una actividad legislativa positiva, tales como las sentencias prospectivas, interpretativas, admonitorias, aditivas, etc.

En consecuencia, estimo que al emitir las resoluciones, en cada caso deben analizarse las circunstancias que se presenten, con base en las cuales se pueda determinar la necesidad o conveniencia para la fijación de los efectos.

Como consecuencia de lo anterior, y con la finalidad de no generar vacíos con la expulsión de ciertos preceptos que fueron declarados inconstitucionales por esta Suprema Corte, era necesario fijar efectos respecto de algunos temas, los cuales enseguida señalo:

Inelegibilidad de los comisionados.

En relación con el *Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones*, que establece la inelegibilidad de los Comisionados anteriores, se declaró la invalidez del último párrafo,⁶⁷ por lo que el efecto debe consistir en dejar insubsistentes los nombramientos realizados, para que vuelva a llevarse a cabo el procedimiento de nombramiento en el cual puedan participar también los anteriores Comisionados. Con esto no se darían efectos retroactivos a la sentencia, pues los

⁶⁶Eliseo Aja, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 1998, p. 259.

⁶⁷“No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión”.

actos que hubiere llevado a cabo la actual integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones quedarían intocados.

En las sesiones se planteó la preocupación de que el nombramiento es un acto de carácter instantáneo y que la consecuencia de dicho acto es el ejercicio del cargo, mismo que sí es de tracto sucesivo. Considero que tanto el nombramiento como el ejercicio del cargo, si bien son actos, constituyen la concretización del mandato del artículo segundo invalidado, por lo que pueden ser también objeto de fijación de efectos con motivo de la inconstitucionalidad decretada por este Tribunal.

Me parece claro que la invalidación del nombramiento en los términos propuestos no implica dotar de efectos retroactivos a la sentencia, sino impedir que se sigan produciendo a futuro los efectos de la norma inconstitucional, lo cual no está prohibido por la Constitución Federal y es la única forma, en que puede repararse la contravención a nuestra Norma Fundamental.

(...)

IV. Servicios adicionales

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión que preveía 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, estimo que la invalidez también debió extenderse al último párrafo del punto SEGUNDO, numeral 2, 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,⁷⁰ el cual establece lo siguiente:

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 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.

De la lectura se advierte que en él se establece la posibilidad de 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 han sido invalidados por este Alto Tribunal, por lo que es

⁷⁰Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de julio de dos mil cuatro.

evidente que al ser una norma de menor jerarquía, se presenta un 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, debe declararse 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.

Ministro Genaro David Góngora Pimentel.- Rúbrica.

EXTRACTO DE LA ACLARACIÓN DE SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006 PROMOVIDA POR SENADORES INTEGRANTES DE LA QUINGUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN CONTRA DEL PROPIO CONGRESO Y DEL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL *DOF* DE 19 DE OCTUBRE DE 2007.

[...]

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintitrés de agosto de dos mil siete.

Quinto.- El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el día siete de junio de dos mil siete, resolvió la acción de inconstitucionalidad precisada anteriormente, declarándola parcialmente procedente y parcialmente fundada [...]

CONSIDERANDO:

Primero.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver de oficio la presente aclaración, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente y por analogía, en relación con los diversos numerales 223 a 226 del mismo ordenamiento jurídico, también aplicables supletoriamente en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en la resolución dictada por este Alto Tribunal el siete de junio del dos mil siete, en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, se advierten errores que deben ser corregidos.

[...]

a) La aclaración de sentencias es una institución que tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos que se cometieran al dictar un fallo.

b) La aclaración de sentencias es aplicable en materia de amparo, a pesar de su falta de regulación expresa, en virtud de que el artículo 17 constitucional consagra el derecho de los gobernados a que se les administre justicia de manera pronta, completa e imparcial; además de que al existir discrepancia entre la sentencia, entendida como acto jurídico y, la sentencia como documento, es necesario modificar este último para adecuarlo a aquélla.

Ahora bien, dada la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional reconocido expresamente por nuestra Constitución

Política, cuyas resoluciones se plasman en una sentencia y, ante la ausencia de regulación expresa en la materia, el criterio anteriormente expuesto resulta exactamente aplicable al caso, esto es, la aclaración de sentencias opera tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, para el efecto de que, en cumplimiento a la garantía constitucional de impartición de justicia, la sentencia como documento sea congruente con la sentencia como acto jurídico.

Segundo.- Precisado lo anterior, a continuación se procede a destacar los errores que ameritan corrección oficiosa.

De la lectura íntegra de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día siete de junio del presente año, en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por la minoría de Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, se advierte lo siguiente:

En el considerando décimo quinto, puntos II y IV, el Tribunal Pleno examinó la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión y determinó, respectivamente, declarar la invalidez de su segunda parte en cuanto establece que el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento de licitación, así como en su primera parte, sólo en la porción en la que se prevé que el término de una concesión otorgada para la prestación del servicio de radiodifusión, será por veinte años fijos.

Conforme con lo anterior, en el considerando décimo octavo, punto II, inciso a), se precisan las partes que se invalidan del artículo 16 de la Ley Federal de Radio Televisión, a saber, las relativas a: "El término de", "será de 20 años y", así como "El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley."

No obstante lo anterior, al señalarse cómo deberá leerse el artículo citado, omitiendo las porciones normativas invalidadas, se incurre en un error, puesto que se deja íntegra la segunda parte del precepto, misma que debió suprimirse.

Debe señalarse, que el error que en esta vía se corrige no se vio reflejado en los puntos resolutivos de la ejecutoria, puesto que en el octavo punto resolutivo, claramente se precisan las porciones normativas del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión declaradas inválidas, que incluye la segunda parte del párrafo único del artículo en cita.

II. Igualmente, se advierte que en el considerando décimo tercero, este Tribunal Pleno determinó la inconstitucionalidad del artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones que establece la facultad de objeción del Senado a los nombramientos de comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Sin embargo, en el octavo punto resolutivo, al declararse la invalidez de, entre otros, el artículo mencionado, en su último párrafo, se hace una remisión errónea al considerando octavo, en el cual el Tribunal en Pleno no se pronunció sobre dicha norma, sino que se examinaron los artículos 9-A, primer párrafo y los artículos Segundo, último párrafo, Cuarto y Quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Tercero.- En virtud de lo mencionado con antelación, procede corregir los errores destacados y aclarar tanto el texto de la norma declarada parcialmente inválida, como el punto resolutivo octavo, que deberán regir la acción de inconstitucionalidad 26/2006, para quedar en los siguientes términos:

a) El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión se leerá de la siguiente forma:

“Artículo 16.- Una concesión podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros.”

b) El punto resolutivo octavo, que quedará en los siguientes términos:

“Octavo.- Se declara la invalidez de los artículos 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y de la Ley Federal de Radio y Televisión: 16, en cuanto al término “de 20 años” de las concesiones y porción normativa que establece: “El refrendo de las concesiones, salvo el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.”; 17-E, fracción V, porción normativa que dice “...solicitud de...presentada a...”; 20, fracción I, porción normativa que dice “...cuando menos...”; fracción II, primera parte, y fracción III, porción normativa que dice “...a su juicio...”, conforme a lo expuesto en los considerandos décimo tercero, décimo quinto y décimo, respectivamente.”

En consecuencia, se aclara oficiosamente la sentencia pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día siete de junio de dos mil siete, en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por la minoría de Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, para quedar en los términos precisados en este considerando.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Único.- Se aclaran el considerando décimo octavo y el punto resolutivo octavo de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día siete de junio de dos mil siete, en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por la minoría de Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, para quedar en los términos precisados en el último considerando de la presente aclaración de sentencia.

Notifíquese; con testimonio de la presente aclaración, publíquese en el *Diario Oficial de la Federación* y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz llegó durante la sesión. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial. Fue Ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

(...)

Extracto de la ejecutoria del amparo en revisión 1048/2005 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Extracto del amparo en revisión 1048/2005 promovido por Teléfonos de México, S.A. de C.V. y otra, resuelto el 9 de noviembre de 2005 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (presidente en funciones), Sergio A. Valls Hernández (ponente), Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz (voto concurrente)

CONSIDERANDO:

(...)

Tercero. Las consideraciones necesarias para resolver el presente asunto son las siguientes:

1. En la demanda original de garantías, la parte quejosa hace valer diversos argumentos, mismos que se sintetizan en la parte conducente:

a) La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es inconstitucional por violación a las garantías de seguridad jurídica y legalidad previstas por los artículos 14 y 16. Lo anterior obedece a que el legislador federal permite que las autoridades federales puedan proporcionar a cualquier persona que lo solicite información o documentación que sea propiedad de los particulares, como las que Teléfonos de México, Sociedad Anónima de Capital Variable (en lo sucesivo TELMEX) y Teléfonos del Noroeste (en lo sucesivo TELNOR) han tenido la obligación de proporcionar ante las autoridades federales, lo que desde luego les ocasiona inseguridad jurídica, habida cuenta que dicha información o documentación es propiedad de las quejas y no por el hecho de que la misma se encuentre en poder de otra persona de naturaleza pública, deban y puedan ser consideradas como información o documentación pública gubernamental y por ende de acceso ilimitado a cualquier persona.

(...)

b) La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es inconstitucional porque permite la intromisión en los papeles, documentos y posesiones de los gobernados como un fin en sí mismo, no como un medio para que las autoridades cumplan con la atribución que legalmente les compete para verificar el cumplimiento de disposiciones legales, lo que evidentemente genera un margen de inseguridad para cualquier gobernado.

(...)

e) Tal resolución, viola el artículo 14 constitucional porque mediante su emisión y su ejecución se pretende privarlas de los derechos que le corresponden en su carácter de concesionaria de un servicio público al pretender que se prive a éstas del derecho de propiedad sobre los documentos e información que por ley deben entregar a las autoridades dependientes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sin que al efecto se haya respetado la garantía de audiencia que dicho numeral establece.

(...)

Por lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limita a realizar el estudio correspondiente a los agravios identificados por las recurrentes como Segundo y Tercero.

El agravio identificado con el inciso a) de la presente resolución, resulta *infundado*, toda vez que del estudio realizado a la resolución que se combate, se advierte que la Juez del conocimiento sí dio respuesta a los argumentos de la quejosa.

Ello es así, ya que como se observa a fojas 463 y siguientes de la sentencia dictada en el juicio de amparo 1536/2004, la Juez del conocimiento realiza un análisis respecto de la finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que se puntualiza a continuación:

(...)

5. No debe pasarse por alto que en el actuar de las autoridades, generalmente se encuentran involucrados actos entre y con particulares (actas, resoluciones, reportes, convenios o contratos), lo que conlleva a que los particulares involucrados proporcionen información a los entes públicos, a efecto de que éstos publiciten los actos en los que tuvieron alguna injerencia. Es por ello que necesariamente debe existir una relación armónica entre los postulados del artículo 6º constitucional y aquéllos contenidos en el artículo 16 del mismo ordenamiento legal, esto es, se debe buscar el equilibrio de ambas garantías, en aquellos casos en que la información requerida a los sujetos obligados (entes, órganos y autoridades federales) involucra a algún otro particular; con el fin de garantizar el acceso a la información y, a su vez, no trastocar la esfera de garantías de un gobierno que interviene.

6. Dada la función y objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales, así como garantizar el derecho a la información, que contiene el artículo 6 de la Constitución Federal, dicho ordenamiento legal, debe buscar un equilibrio entre los principios contenidos en el artículo anteriormente citado y aquéllos que prevé el diverso artículo 16 constitucional, puesto que pensar lo contrario (que la información en la que tienen injerencia particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales no puede ser proporcionada para consulta de otros gobernados), equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información que establece el artículo 6 de la Ley Fundamental y contravenir el propio fin para el cual fue creada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De lo anteriormente transcrito resulta evidente que contrariamente a lo aducido por las quejas, la Juez que conoció del amparo sí analizó el concepto de vio-

lación hecho valer por las quejas. Ello es así, ya que realiza un estudio respecto de la finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dando respuesta al planteamiento hecho valer en el señalado concepto de violación.

(...)

Por otro lado, este Máximo Tribunal advierte que el *agravio* identificado con el inciso *b)* deviene *infundado*. Ello, tomando en consideración que de la simple lectura que se realice a la resolución de la Juez del conocimiento, claramente se puede advertir que todo el estudio va encaminado a demostrar que los dispositivos impugnados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no son conculcatorios de las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, que el citado ordenamiento cumple con los imperativos contenidos en la norma fundamental.

Ello es así, ya que a fojas 468 y siguientes de la resolución que se impugna, la Juez que conoció del asunto concluye señalando que contrario a lo que señalan las quejas, las normas reclamadas sí establecen los mecanismos necesarios para no trastocar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, puesto que se establece en la ley –y se detalla en su reglamento–, la posibilidad de que se les requiera a los particulares titulares de la información solicitada, su consentimiento para proporcionar determinada documentación e incluso pueden negarse a ello, la facultad de eliminar la documentación o información confidencial, realizándose versiones públicas de los documentos y así no se les perjudique en su actividad y fin. Por lo que, es inconcuso que con ello se vigila el debido cumplimiento de las citadas garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Lo anterior es así, ya que dada la función y objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales, así como garantizar el derecho a la información, contenido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho ordenamiento debe buscar un equilibrio entre los principios contenidos en el artículo anteriormente citado y aquellos que prevé el diverso artículo 16 constitucional, puesto que pensar lo contrario (que la información en la que tienen injerencia particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales no puede ser proporcionada para consulta de otros gobernados) equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información que establece el citado artículo 6 de la Ley Fundamental y contravenir el propio fin para el cual fue creada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es por ello que se estima que, en forma *sui generis*, se establecen los mecanismos para lograr el propósito de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, a su vez, garantizar a los particulares titulares de información en que interviene el gobierno federal, que no se trastoquen sus derechos públicos subjetivos, estableciendo que los particulares que deben proporcionar información a los sujetos obligados para su divulgación, están facultados para señalar las secciones, rubros, apartados y documentación que consideran confidencial, reservada y la elaboración de las versiones públicas, a efecto de que se divulguen, únicamente, las porciones que no se consideran confidenciales y reservadas y así, evitar un

menoscabo de que se prevé la posibilidad de solicitar, en forma expresa, a estos particulares su consentimiento para proporcionar la información.

Además, como se señala en el párrafo anterior, no se restringen los derechos de las quejas, toda vez que se establece la posibilidad en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de que éstas establezcan la información que consideran confidencial y reservada, a efecto de que tal documentación, sea suprimida en las consultas posteriores y así se logre una proporción, medida y equilibrio entre ambas garantías constitucionales (la que consagra primordialmente la ley y la que todo gobernado debe tener tratándose de actos de molestia). Además de que al requerir información a los particulares, no se les está privando –ni siquiera en forma temporal– de un derecho, sino que simplemente se está asegurando el cumplimiento del derecho a la información, que prevé el artículo 6 de la Constitución Federal.

[...] lo cierto es que [la Jueza del conocimiento] sí dio una respuesta puntual al señalar que en los convenios generalmente se encuentran involucradas las autoridades, dando como resultado que las autoridades publiciten los actos en los que tuvieron alguna participación, siendo que, en la especie, por las características de los convenios de interconexión, no es necesario realizar un estudio o distinción entre los convenios entre particulares y aquéllos en los que intervengan autoridades, tal y como lo hacen valer las quejas en el agravio correspondiente.

[...]

Como se observa de los artículos antes transcritos [artículos 3, 41, 42, 47, 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones], en los convenios de interconexión, contrariamente a lo manifestado por las quejas, sí participan las autoridades administrativas, en el caso particular, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por ello, lo asentado por la Jueza de Distrito en la sentencia que se combate tiene sustento conforme a derecho. Es decir, claramente se puede desprender del análisis de las normas antes citadas, que la autoridad administrativa, en este caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sí tiene injerencia en la celebración de los comentados convenios de interconexión.

Además, contrario a lo sostenido por las quejas, los convenios de interconexión, además de ser un acuerdo de voluntades entre particulares, en el que interviene la autoridad administrativa, tal y como ha quedado claro de lo antes expuesto, son documentos que por sus propias características se encuentran depositados en un registro de telecomunicaciones, que de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones es de carácter público y puede ser consultado por cualquier persona.

Así, resulta claro que no les asiste la razón a las quejas al afirmar que la publicidad de los convenios de interconexión deviene de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que es la propia Ley Federal de Telecomunicaciones, norma especial en dicha materia, la que obliga la publicidad de la información, con las salvedades de confidencialidad.

[...]

[...] resulta evidente que en ningún momento se violenta tal disposición, es decir, la autoridad, para cumplir con el mandato que le marca la ley (Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) tiene que requerir al sujeto pasivo (quejas) la presentación de determinada documentación.

Además, cabe recordar que las quejas, de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, se encuentran obligadas a darle publicidad a sus convenios y concesiones, al formar parte del registro de telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de dicha ley.

De lo anterior y analizando la resolución que se combate, claramente se advierte que la Juez del conocimiento, como ya se ha señalado, hace un análisis relativo al fin de la propia ley que se tilda inconstitucional. En ese sentido y para que la autoridad pueda dar cumplimiento al mandato contenido en la misma (fin), se requiere que en ejercicio de sus facultades realice un acto de molestia (medio), dando cumplimiento al mandato contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, ejerciendo sus facultades a través de un acto de molestia que cumpla con un objetivo determinado.

(...)

(...) el hecho de que se le solicite al titular de la información que realice la calificación correspondiente a la información que obra en poder de las autoridades, sirve precisamente como sustento al cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se le permite al titular de la información ejercer su facultad de calificar de determinada forma la documentación que obra en poder de la autoridad, que en el caso particular es en un registro que, como se ha señalado, se considera público en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y no de acuerdo con la ley impugnada.

En ese sentido, en el momento en que el titular de la información ejerce esa posibilidad que le otorga la ley, es exactamente ahí en la que se cumple el ejercicio de la garantía de audiencia previa que tanto invocan las quejas.

Ahora bien, considerando que lo anterior no fuera suficiente para dar por cumplida con la garantía de audiencia de que tanto se duelen las quejas, resulta pertinente realizar un análisis integral de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento y demás normas que se encuentren inmersas en esta materia, a efecto de determinar si dicha norma contempla los elementos o mecanismos necesarios que permitan a las impetrantes de garantías ejercer válidamente y sin restricciones, el ejercicio de su garantía de audiencia.

(...)

Como se advierte de la lectura de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cualquier interesado o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en sus sistemas de datos personales o bien los modifique; en cambio, el artículo 40 regula el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.

Conforme a los artículos 42 a 44, las dependencias y entidades estarán obligadas a entregar los documentos que se encuentren en sus archivos y notificar su resolución (...)

(...)

De ese modo, la intervención de los terceros interesados en el recurso de revisión, puede producirse de tres formas: la primera, que quien interponga el recur-

so señale expresamente el nombre del tercero interesado; la segunda, en forma oficiosa, cuando la autoridad advierta que en el escrito respectivo se omitió ese señalamiento y tenga como tercero interesado a quien le resulte ese carácter de acuerdo con los documentos relativos y, la tercera, que quien se crea con ese carácter comparezca de modo propio a la sustanciación de ese recurso.

De esa manera, es en el recurso de revisión, instancia en la que propiamente existe una contención en virtud de la negativa de la autoridad a entregar la información solicitada o entregar los datos personales o corregirlos, cuando el tercero interesado puede comparecer a manifestar lo que a su derecho convenga en relación con la factibilidad o no de la entrega de esa información.

No obstante la conclusión a la que se ha arribado, debe quedar establecido que los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece en forma clara la obligación de la dependencia o entidad que reciba una solicitud de acceso a un expediente o documentos que contengan información confidencial, y el Comité lo considere pertinente, de requerir al particular titular de la información su autorización para entregarla, quien tendrá diez días, hábiles para responder a partir de la notificación correspondiente.

(...)

Así, pues, no es verdad lo que aseveran las recurrentes en el sentido de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, omite establecer la posibilidad de que los terceros interesados manifiesten, ante la autoridad, lo que a su derecho convenga respecto de la información que se solicita, cuyo contenido le afecte.

Lo anterior, porque como ya quedó de manifiesto, tanto la ley como su Reglamento, establecen esa posibilidad.

En primer término, cuando por la naturaleza de la información el Comité lo considere pertinente –que es la primera etapa de acceso a la información– deberá recabar la autorización del particular titular de la información, previo a su entrega, otorgándole un término de diez días hábiles para responder, contados a partir de la notificación correspondiente.

En segundo término, cuando se interpone el recurso de revisión –que sería la segunda etapa del procedimiento de acceso como consecuencia de una negativa– el tercero interesado puede comparecer por virtud de que sea señalado expresamente en el escrito respectivo, en su caso, la autoridad lo llame oficiosamente, o comparezca de modo propio.

Por otra parte, la notificación que se deba efectuar, podrá hacerse en forma personal o a través de un representante, por correo certificado o mensajería, según lo dispone el artículo 68 del propio Reglamento, que si bien hace referencia a las notificaciones que deban practicarse a los particulares, es dable concluir que tratándose de los terceros interesados la notificación podrá efectuarse en cualquiera de esas formas.

Y la notificación de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información, corren a cargo de la Secretaría de Acuerdos del propio Instituto, conforme lo señala el artículo 23, fracción VIII del Reglamento Interior del mismo.

Por tanto, debe concluirse que la ley impugnada, su Reglamento y el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información, prevén en su conjunto

la posibilidad de que la autoridad gubernamental, ante la cual un ciudadano solicite determinada información o documentación que involucre directamente a otra persona, ya sea física o moral, antes de acceder a proporcionarla, debe notificar a las personas interesadas e involucradas directamente con la misma, para que tengan oportunidad de manifestar lo que a su derecho corresponda, por lo que el primer concepto de violación y el primer agravio que se analizan devienen infundados.

Por lo anterior, resulta necesario establecer que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contraviene la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)

Voto concurrente que formula el ministro José Ramón Cossío Díaz en el Amparo en Revisión 1048/2005.

(...)

Desde mi perspectiva, en la sentencia era menester analizar en qué casos podría negarse el acceso a la información que atañe a gobernados cuando ésta se encuentre bajo resguardo de autoridades, por tratarse de uno de los límites al derecho a la información plasmado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis aislada número P. LX/2000, en la que se establece que el ejercicio de tal derecho se encuentra limitado, tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.

Asimismo, considero que era necesario abordar el análisis de los preceptos legales impugnados con independencia de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinadas disposiciones legales –específicamente, de la Ley Federal de Transparencia–, no puede hacerse depender de lo que establezcan otras disposiciones legales de igual jerarquía, sino de su adecuación o no al texto constitucional y a las garantías que éste establece en favor de los gobernados.

En este orden de ideas, me parece que en el proyecto se debió haber analizado con mayor detenimiento si la Ley de Transparencia puede resultar violatoria de garantías, al no distinguir entre la información pública propiamente dicha y la información de carácter privado que, aunque obre en poder de un ente público, deba permanecer con tal carácter, que es básicamente de lo que se duelen las recurrentes.

(...)

(...) resulta claro que no toda la información que obre en poder de la autoridades puede ser materia de difusión general o de acceso público, en la medida en que involucre a alguna de las materias indicadas. Asimismo, la ley que regule el acceso a cierta información, como es el caso de la Ley de Transparencia, no debe ser el simple camino procesal de acceso a la información que garantice la libertad e igualdad en su recepción, sino también el instrumento protector de aquellas materias y, en particular, de los intereses de terceros, constituyéndose así, por razones lógi-

cas, en una directa y quizá la más intensa limitante posible del ámbito del derecho a recibir información.

Por lo tanto, es al tenor de esas premisas que, en mi opinión, debió analizarse la constitucionalidad de los preceptos legales tildados de inconstitucionales por los ahora recurrentes; sobre todo, si se toma en consideración que la Ley de Transparencia tiene como fin esencial brindar acceso a la información pública gubernamental, para garantizar una adecuada fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades –según se advierte de las Exposiciones de Motivos de las distintas iniciativas que se presentaron durante el proceso legislativo correspondiente–, y no así brindar un acceso libre e indiscriminado a la información de particulares que obre en poder de entes públicos, cuando ello pueda representar una violación a su derecho a la privacidad y demás garantías que establece la Constitución a favor de los gobernados.

Extracto de la ejecutoria de la contradicción de tesis número 157/2003-SS resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Extracto de la ejecutoria de la contradicción de tesis número 157/2003-SS, entre los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, fallado el 17 de marzo de 2004 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente), Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero.

CONSIDERANDO

(...)

Cuarto. (...)

En lo que interesa, los mencionados Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre el mismo tema, a precisar: si en términos del artículo 14 de la Constitución Federal de la República, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe o no otorgar previamente la garantía de audiencia al particular con título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de televisión por cable en determinada zona geográfica de la República Mexicana; respecto a la expedición a favor de un tercero de otro título concesionario para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica.

(...)

Ahora bien, a pesar de que los Tribunales Colegiados de Circuito examinaron los mismos elementos respecto del mismo tópico jurídico, arribaron a conclusiones divergentes, pues mientras el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito establece que, conforme a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal de la República, quien ya tiene título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de televisión por cable en determinada zona geográfica, es en forma obligatoria merecedor del derecho de audiencia, cuando se vea afectado con el otorgamiento de una nueva concesión a favor de un tercero para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica, esto es, con independencia de que la ley secundaria en ningún momento obligue a la autoridad administrativa a escuchar al concesionario existente previamente al otorgamiento de nuevas concesiones, pues la garantía de audiencia es de observancia obligatoria. En cambio, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que, si bien dentro del procedimiento administrativo de expedición de un título de concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, no se

establece que previamente debe otorgarse la garantía de audiencia al titular de la concesión otorgada con anterioridad; sin embargo, también lo es, que ello se debe a que ya no hay exclusividad en la prestación del servicio concesionado, y por ende, no se trata de un acto de privación o de restricción de derechos, por lo que el interesado en obtener dicha concesión solamente debe reunir los requisitos que prevé el artículo 24 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, aun cuando se trate para prestar idéntico o similar servicio y en la misma zona geográfica del concesionado con anterioridad.

Quinto. Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la tesis que sienta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

(...) el debido respeto a la garantía de audiencia [artículo 14 constitucional] exige, que el acto privativo de la vida, de la libertad, de las propiedades, posesiones o derechos, debe ser mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Ahora bien, esta garantía de audiencia puede entenderse o examinarse bajo dos aspectos: uno de forma y otro de fondo. El primero, comprende todos los medios establecidos en su propio texto para dar cumplimiento a tal garantía, a saber, la existencia de un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; el segundo, constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la propia garantía, que es evitar se deje en estado de indefensión al posible afectado del acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. Los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben ser de tal manera que en cada caso no se produzcan el estado o situación de referencia, erigiéndose por tanto en formalidades esenciales los que garanticen lo anterior.

Así, las formalidades esenciales del procedimiento son aquellas que resultan necesarias e indispensables para garantizar una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, de tal suerte que su omisión o infracción produzca de alguna manera indefensión al afectado o lo coloque en una situación que afecte gravemente sus defensas.

(...)

Luego que, una adecuada y oportuna defensa requiere de las etapas procesales a que hacen referencia las tesis transcritas en todo procedimiento previo al acto privativo, independientemente de la materia de la que se trate y de la autoridad ante la que se ventile, los que tendrán el carácter de esenciales cuando resultan necesarios para la adecuada defensa; por el contrario, resultarán secundarios aquellos cuya emisión o violación no produzcan indefensión y, por ende, su contravención no importe infracción a la garantía de audiencia. Estas formas o requisitos pueden variar en los diferentes juicios o procedimientos según el acto de privación de que se trate, siempre que resulten apropiados y suficientes para satisfacer plenamente la oportunidad de defensa del afectado.

En tanto que, para efectos del precepto constitucional en examen, como acto de privación debe entenderse, aquél que tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos indicados anteriormente es la finalidad conatural perseguida por el acto de autoridad, este asumirá el carácter de privativo.

En tal virtud, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige el respeto a la garantía de audiencia antes de que se produzcan aquellos actos que en definitiva priven a alguien de sus bienes o derechos.

(...)

Así las cosas, el concepto de concesión es definido como: “el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para prestar un servicio público” (Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 2002).

Sobre el particular, la doctrina mexicana coincide en que la concesión es el acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprende la propiedad industrial.

(...)

Así, los derechos del concesionario nacen con el acto de concesión; tratándose de la prestación de servicios que originalmente corresponden al Estado, se adquiere el derecho de establecerlo y explotarlo; si se refiere al uso o explotación de bienes del Estado, se adquiere el derecho de utilizarlos; tales derechos generalmente son personalísimos e intrasmisibles, salvo que se reúnan ciertos requisitos y previa autorización de la autoridad correspondiente.

Entre otras de las obligaciones que por ley corresponden a los concesionarios, la doctrina destaca las siguientes: Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas; realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes; y, prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

(...)

[Se transcriben los artículos 25 y 28 constitucionales, 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, 1, 2, 7, 24 a 27 de la Ley Federal de Telecomunicaciones]

De lo que se concluye, que no existe exclusividad en la prestación del servicio público concesionado para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; habida cuenta que, entre los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual rige este tipo de concesiones, se comprende el de fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, con el fin de evitar monopolios o prácticas monopólicas, en términos del artículo 28 de la Constitución Federal de la República.

Cuestión la anterior, que se ve reflejada en los títulos de concesión objeto de examen por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en cuyas condiciones, coinciden, en la siguiente:

“La presente concesión no confiere derechos de exclusividad al concesionario, por lo que la Secretaría, dentro de la misma área geográfica, podrá otorgar

otras concesiones a favor de terceras personas para instalar, operar o explotar una o más redes públicas de telecomunicaciones, para que se presten servicios idénticos o similares.”

Teniendo aplicación lo dispuesto por el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, vigente de acuerdo a lo previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones (...)

En esas condiciones, por carecer de derechos de exclusividad el titular de la concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, es inconcuso que a éste no se le debe previamente otorgar la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal de la República, en relación a la expedición de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica, como lo refiere el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos del titular concesionario, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor, ni se ordena que suspenda el servicio que presta, o bien, se le impide que lo continúe prestando, sino que su fin es el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y fomentar su sana competencia entre, los prestadores de ese servicio y así evitar monopolios o prácticas monopólicas.

(...)

Luego, el criterio que en lo sucesivo debe regir con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, es el que a continuación se redacta con el rubro y texto siguiente:

TELECOMUNICACIONES. EN LA EXPEDICIÓN DE NUEVAS CONCESIONES A TERCERAS PERSONAS PARA INSTALAR, OPERAR O EXPLOTAR REDES PÚBLICAS EN ESA MATERIA PARA UN ÁREA GEOGRÁFICA ANTERIORMENTE ASIGNADA, NO PROCEDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA A FAVOR DE SU TITULAR.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, uno de los objetivos de este ordenamiento es fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que se ofrezcan estos servicios con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, para evitar monopolios o prácticas monopólicas, como lo dispone el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En congruencia con lo anterior, y en términos de lo señalado en el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, si al titular de una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones no se le confieren derechos de exclusividad en el área geográfica asignada, es inconcuso que en la expedición a terceras personas de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio en la misma área, no procede la garantía de previa audiencia, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de sus derechos, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor ni se ordena que suspenda el servicio que presta y tampoco se le impide que continúe prestandolo.

(...)

Extracto de la ejecutoria del amparo en revisión 106/2002 resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Extracto de la ejecutoria del amparo en revisión 106/2002, promovido por Teléfonos de México, S.A. de C.V., resuelto el 23 de agosto de 2002 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de votos de los Ministros Juan Díaz Romero (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Ausente el Ministro Mariano Azuela Güitrón por licencia concedida por el Pleno...

CONSIDERANDO

Sexto. (...)

(...)

Por otra parte, en el artículo 36 de Ley Orgánica que también se transcribió, se delimitó el ámbito de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la que, entre otras cuestiones, compete otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar servicios telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, promover y, en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes.

Ahora bien, la finalidad perseguida por el Constituyente que emerge del artículo 90 acabado de transcribir, consistente en que el Congreso de la Unión debe fijar, mediante normas generales, la esfera de competencia que toca a cada Secretaría y a cada órgano desconcentrado, permite entender que tal facultad no se agota en la expedición de la Ley Orgánica mencionada, sino que puede válidamente ejercitarla en otras leyes si persiguen la misma finalidad de distribuir competencias a los órganos administrativos mencionados.

Así, el legislador federal expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el siete de junio de mil novecientos noventa y cinco), para regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite, y en uso de la facultad que le confiere el artículo 90 constitucional continuó con su labor de distribuir la competencia de los órganos que integran la Administración Pública Federal, a través de normas generales, al atribuir diversas facultades al Secretario

de Comunicaciones y Transportes para el logro de los objetivos señalados en los artículos 2 y 7 del propio ordenamiento legal secundario y prever en su artículo décimo primero transitorio la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, que tendría la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que se estableciera en su decreto de creación.

(...)

De lo anterior se advierte que el Congreso de la Unión, en congruencia con la disposición contenida en el artículo 17 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública, que establece que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados a ellas, con 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”, dispuso en el artículo transitorio de mérito la creación de un órgano desconcentrado subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, que tendría la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Lo ordenado por el Congreso de la Unión en la disposición transitoria en mención se vio realizado en el “*Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*”, emitido por el Ejecutivo Federal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis, en el que, en su artículo primero, se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones “*como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que en este decreto se le confieren, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones*”; en su artículo segundo”, se dotó a ese órgano de facultades, entre otras, para expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones

(...)

(...)

En el derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdo.

El órgano desconcentrado tiene cierta autonomía, una de carácter técnico, que implica el no sometimiento de los organismos a las reglas de gestión administrativa y financiera; goza también de autonomía orgánica que se traduce en la especial organización interna del organismo, que incluso le permite, hasta cierto punto, el autogobierno.

En tal orden de ideas, cabe concluir que las facultades que el Congreso de la Unión confirió a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la disposición transitoria en mención, de ninguna manera entraña delegación de la facultad reglamentaria que la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal concede al Presidente de la República, pues el Congreso de la Unión no se despojó a sí mismo de una facultad propia, condición insalvable en todo acto delegatorio, sino que, en uso de la facultad legislativa que le otorgan los artículos 73, fracciones XVII y XXX, en

relación con los artículos 25 y 28, y 90, todos de la Norma Fundamental, en relación con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previá la creación de un órgano desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, que debía tener la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo con lo establecido por el Ejecutivo Federal en el decreto de creación correspondiente, con la finalidad de que dicho órgano coadyuvara con esa dependencia del Ejecutivo Federal en la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de esta última, entre otros, el que le encomienda el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones ya transcrito, allanando así la aplicación técnico operativa de ese ordenamiento legal.

De las ejecutorias plenaria y de Sala que se acaban de transcribir, en lo conducente, se infiere que el artículo 49 constitucional prohíbe que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, o que se deposite el Legislativo en un individuo (obviamente el Presidente de la República), salvo las dos excepciones que el propio precepto establece (en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29, esto es, para el caso de suspensión de garantías, y en el diverso caso del artículo 131, cuando se le faculta para emitir disposiciones de carácter general en materia arancelaria y no arancelaria), pero también se infiere que la prohibición de expedir leyes en que se concreta al dirigirse al Ejecutivo, se refiere a leyes entendidas desde el punto de vista formal, pero no desde el punto de vista material, puesto que la propia Constitución establece múltiples supuestos, generales o específicos, en que el Ejecutivo puede, válidamente, expedir normas generales, siempre y cuando lo prevenga el Código Político o las leyes formalmente creadas por el Legislativo, condiciones que se cumplen en la especie puesto que el artículo 90 constitucional, como base, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con la Ley Federal de Telecomunicaciones, como desarrollo específico, fundamentan tanto la creación del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal de Telecomunicaciones, como la atribución que se le otorga para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Por tanto, al contrario de lo sostenido por las quejas, la facultad conferida a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, no implica una violación al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, ni a los principios complementarios de este último, consistentes en que no pueden reunirse dos o más de los Poderes de la Unión en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, pues, como se ha señalado, no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley.

(...)

Por las razones expresadas, el artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al dotar a la Comisión Federal de Telecomunicacio-

nes de atribuciones para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, no viola lo dispuesto por los artículos 49 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es infundado el concepto de violación que se sintetiza en el inciso c), en cuanto se alega que la Ley Federal de Telecomunicaciones genera incertidumbre jurídica en los gobernados, porque al haber omitido establecer los parámetros para que la Comisión Federal de Telecomunicaciones intervenga en la solución de “*desacuerdos*” entre los concesionarios de redes públicas, ha provocado que el Secretario de Comunicaciones y Transportes y el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se consideren habilitados para reglamentar el capítulo IV, sección I, de la referida ley, relativos a la operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones.

Lo anterior es infundado, porque la violación alegada parte de una premisa errónea, ya que no fue la falta de regulación en la ley la que generó que las referidas autoridades se consideren habilitadas para emitir reglas generales administrativas en relación con la operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, sino que tal facultad deriva del mandato expreso del legislador contenido en los artículos 7, fracción I, y Décimo Primero Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones que disponen, respectivamente, que corresponde al Secretario de Comunicaciones y Transportes, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, “*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; y que “... A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación”*”, de aquí que fue el propio legislador el que autorizó al Secretario de Estado y al órgano desconcentrado mencionados para emitir las disposiciones de observancia general necesarias para cumplir con su función de *regular el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país*, sujetas, desde luego, al principio de primacía de ley, sin que tal facultad conlleve violación al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, conforme a los razonamientos expresados en párrafos precedentes (...)

Por otra parte, si bien es cierto que la ley en cita no prevé el procedimiento que deberá seguirse para denunciar ante la autoridad administrativa los desacuerdos habidos entre los operadores de larga distancia, ni la vigencia de las resoluciones que al efecto se emitan, ni la forma de comprobación sobre la existencia de tales desacuerdos y la necesidad de resolverlo, también lo es que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se prevé un procedimiento tipo, cuya finalidad de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa de ese cuerpo normativo, fue regular la actuación de la administración pública federal mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, a fin de asegurar un mínimo de principios y lograr así la justicia administrativa, que se había visto disminuida por la anarquía legislativa que privaba en el ámbito administrativo, principalmente por la pluralidad de procedimientos establecidos en las diversas leyes, muchas veces contradictorios, provocando con ello inseguridad jurídica en los gobernados.

Las disposiciones de la referida Ley Federal de Procedimiento Administrativo resultan aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, como son los emitidos por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, primer párrafo, y segundo transitorio del mencionado ordenamiento legal, en relación con los artículos 8 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 1, 2, fracción II y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, primero del Decreto de creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y 1 y 2 del Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que a la letra dicen:

(...)

Del análisis de los preceptos legales transcritos se desprende que las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicarán, entre otros, a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada; que por virtud de esa ley quedaron derogadas las disposiciones que se opongan a lo establecido en ella, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas reguladas por dicho ordenamiento, que sus disposiciones son aplicables supletoriamente a las de la Ley Federal de Telecomunicaciones; que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual, a su vez, forma parte de la Administración Pública centralizada.

(...)

De ello se sigue que la falta de previsión en la Ley Federal de Telecomunicaciones del procedimiento al que deberá ceñir su actuación la autoridad administrativa respectiva, no genera incertidumbre jurídica en los gobernados, ya que la referida ley establece expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que el legislador esté constreñido a establecerlo en un ordenamiento específico.

Es infundado también el concepto de violación en el que se plantea la inconstitucionalidad del artículo 37 Bis, fracción XXIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que autoriza a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para expedir su reglamento interno, lo que la parte quejosa considera violatorio de la fracción I del artículo 89 constitucional.

(...)

De esta manera los diferentes órganos de la administración pública federal pueden expedir reglamentos para regular su actividad interna, sin interferir en la facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Presidente de la República, máxime cuando se trata de organismos con autonomía técnica y operativa, que por su propia naturaleza se gobiernan a sí mismos, lo que hace indispensable la emisión de disposiciones generales que regulen su estructura y funcionamiento, tal como acontece con la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que conforme a lo dispuesto por el artículo primero de su Decreto de creación es *“un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa...”*, el cual, como ya se ha señalado, encuentra su sustento tanto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal, como en el artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones expedida por el Congreso de la Unión, que ordenó su creación.

De aquí que si el Presidente de la República, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que expidió en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, concretamente en la fracción XXIX del artículo 37 Bis, facultó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para expedir su reglamento interno, es evidente que no está delegando en ese órgano desconcentrado la facultad que la referida disposición constitucional le otorga para complementar y detallar la ley, particularmente la Ley Federal de Telecomunicaciones, sino únicamente para expedir un conjunto de normas que de acuerdo a su experiencia le permitan funcionar adecuada y armónicamente y cumplir así con el objeto de la ley para el que fue creado.

Aduce también la parte quejosa que el último párrafo del artículo 37 Bis de la referida Ley Federal de Telecomunicaciones resulta inconstitucional, en cuanto establece que: *“El Presidente, los Comisionados y demás servidores públicos de la Comisión ejercerán las funciones de resolución, regulación y supervisión, conforme a lo previsto en su reglamento interno.”*, ya que dicha norma contradice la naturaleza de un reglamento interno al crear autoridades y conferirles facultades para emitir actos de molestia y privación contra los gobernados.

En primer término, debe precisarse que existe criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en el que se establece que dentro de la facultad reglamentaria del Presidente de la República consagrada en el artículo 89, fracción I, constitucional, se encuentra incluida la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo o dependencia de la administración pública, pues ello significa proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia a la ley reglamentada, aunado al hecho de que, por ser titular de esa administración, constitucionalmente se encuentra facultado para determinar los órganos internos mediante los cuales se deberán ejercer las facultades otorgadas legalmente y así poder hacer factible el cumplimiento de su encomienda.

(...)

Por otra parte, no existe ninguna disposición de la Constitución Federal que obligue al Presidente de la República a cumplir con la función de reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en un determinado cuerpo normativo, pues el Reglamento es uno de tantos medios a través de los cuales el Presidente de la República puede ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, ya que esta función puede desarrollarla también a través de otros actos administrativos como los que autoriza el artículo 92 de la propia Norma Fundamental, no existiendo más límite para ello que la ley, que es su medida y justificación; por tanto, no existe impedimento constitucional alguno para que el Ejecutivo Federal en un Reglamento Interno expedido por él, con el propósito de lograr la instrumentación y aplicación de la ley, cumpla con su facultad reglamentaria mediante la creación de autoridades que hagan posible su observancia y cumplimiento.

(...)

Por tanto, fue en el Decreto de creación del órgano administrativo desconcentrado en mención, y no en el Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ni en el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, donde se contempló la existencia jurídica del Presidente del referido órgano, de los Comisionados que integran a éste, de su Consejo Consultivo y de las unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

También son infundados los conceptos de violación en que se aduce que los artículos 6 y 8 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones son inconstitucionales, porque mediante ellos indebidamente se crean órganos de autoridad y los dota de atribuciones para actuar con carácter imperativo ante los particulares, ya que esa es una facultad exclusiva de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es importante precisar, que aun cuando los quejosos no precisan cuáles son los órganos de autoridad que, en su concepto, crea el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, del análisis integral del concepto de violación respectivo se deduce que se refiere al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ya que después de hacer la argumentación que ha quedado precisada en el párrafo precedente, transcribe el artículo 6 de ese ordenamiento reglamentario, que dispone que “... Para el desempeño de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Comisión Federal de Telecomunicaciones contará con: I, Pleno;...” y a continuación señala que los artículos 8 y subsecuentes de la misma normatividad “... establecen atribuciones que el Pleno de la Cofetel se autoasigna...”.

A mayor abundamiento, cabe destacar que en los artículos 6 y 8 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se reitera y desarrolla la disposición contenida en el artículo tercero del Decreto de creación en mención, que previó la existencia del Pleno y del Presidente del mencionado órgano desconcentrado y de sus unidades administrativas, la integración de la Comisión y la forma de designación de todos ellos (por el titular del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes).

(...)

Ahora bien, como ya ha quedado precisado, en el “Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones” expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, se creó al órgano desconcentrado en cuestión, su integración y atribuciones; asimismo, se previó la existencia de un órgano colegiado, al señalarse en su artículo tercero que los comisionados “*deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad*”.

Lo anterior pone de relieve que fue en el referido Decreto de creación y no en el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones donde se previó la existencia jurídica del Pleno de ese órgano desconcentrado y se le dotó de las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Telecomunicaciones, en los términos ya señalados; reiterándose tales atribuciones en el artículo 37 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; de aquí que el Secretario de Comunicaciones y Transportes en el Reglamento Interno del mencionado órgano desconcentrado, únicamente reguló la organización interna de aquél, el cual se encuentra jerárquicamente subordinado a la dependencia a su cargo,

distribuyendo las atribuciones que le confiere el artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en uso de la facultad que le otorgan los artículos 16, 17 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las quejas alegan que la regla 30 de las Reglas del Servicio de Larga Distancia resulta contraria al artículo 89, fracción I, en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales porque en ella se faculta a un particular para establecer disposiciones de aplicación general y de observancia obligatoria, que tienen incidencia perjudicial en la esfera jurídica de los gobernados, entre ellas, la que se confiere al Coordinador del Comité de Operadores de Larga Distancia (*sic*), para establecer procedimientos para verificar que las solicitudes de prescripción recibidas sean válidas, la cual le fue aplicada en la resolución reclamada.

Cabe destacar que las Reglas del Servicio de Larga Distancia, en la que se encuentra comprendida la regla 30 que reclamaron las quejas, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* de seis de junio de mil novecientos noventa y seis, y fueron expedidas por el Secretario de Comunicaciones y Transportes con fundamento en los artículos 7, fracciones I, II, III y XII, 41, 44, 48, 67, 68, séptimo y décimo transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3o., 4o., 23 y 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y conforme a los lineamientos de la Resolución sobre el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia, publicada en el mismo órgano de publicación oficial del primero de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

Dichos preceptos legales y reglamentarios disponen, en lo general, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios, a fin de que los servicios que se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios (artículos 7, 41, 44, 48, 67 y 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones); que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones sólo podrán iniciar la prestación de los servicios públicos de telefonía básica de larga distancia después del diez de agosto de mil novecientos noventa y seis (artículo séptimo transitorio de la referida ley); que los concesionarios que tengan celebrados convenios de interconexión y que pretendan prestar el servicio público de telefonía básica de larga distancia podrán iniciar la operación de la interconexión respectiva a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y siete (artículo décimo transitorio de la misma ley).

(...)

Del análisis de las reglas transcritas se advierte que tienen por objeto regular el servicio de larga distancia que presten concesionarios de redes públicas y permisionarios de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o mediante interconexión con las redes de otros concesionarios; que los concesionarios de larga distancia deberán constituir y participar en el Comité de Operadores de Larga Distancia, en el que podrán participar también los demás operadores del servicio de larga distancia; que entre las responsabilidades que tiene ese Comité está establecer criterios para determinar la validez de las solicitudes de prescripción que presenten los operadores de larga distancia, que consisten de acuerdo con la regla 2, fracción XVI, de las Reglas del Servicio de Larga Distancia, en la “*selección que*

hace un usuario de servicio local, mediante el mecanismo general previsto en estas Reglas, para que un determinado operador de larga distancia, le curse su tráfico de larga distancia sin necesidad de que el usuario marque un código de identificación de operador de larga distancia”, que de conformidad con la regla 24 “...deberá incluir una descripción imparcial y neutral del servicio de selección por prescripción del operador de larga distancia y el procedimiento que deberá seguirse para obtener este servicio de alguno de los operadores de larga distancia”.

De lo anterior se obtiene, entre otras cuestiones, que corresponde al Comité de Operadores de Larga Distancia (en el que participan los concesionarios) establecer los criterios para determinar la validez de las solicitudes de prescripción que presenten los operadores de larga distancia.

Por otra parte, se desprende también de las referidas reglas que el Administrador de la Base de Datos es la empresa administradora de la base de datos del servicio de larga distancia contratada por el Comité de Operadores de Larga Distancia, cuya principal responsabilidad es generar y mantener actualizada en una base de datos toda la información necesaria para la debida operación del servicio de larga distancia, tales como los datos personales de los usuarios y de los teléfonos que tengan asignados, de los clientes morosos, de la recepción de solicitudes de prescripción, de los usuarios que no hayan formulado esa solicitud, y elaborar informes sobre las nuevas solicitudes de prescripción y de las pendientes de ejecutar.

También son responsabilidades del referido Administrador de Datos establecer los procedimientos para verificar que las solicitudes de prescripción recibidas sean válidas e informar al Comité y a la Secretaría sobre las solicitudes de prescripción que carezcan de validez, indicando la proporción que corresponde a cada operador de larga distancia y la proporción que estas solicitudes representan del total de las correspondientes a dicho operador.

(...)

Por tanto, una interpretación armónica de las reglas transcritas no pueden llevar a establecer, como lo pretenden las quejas, que en la regla número 30 se faculte al Administrador de Datos (no al Coordinador del Comité de Operadores de Larga Distancia como se aduce en los conceptos de violación), para establecer disposiciones de aplicación general y de observancia obligatoria, pues el hecho de que se le faculte para “...establecer procedimientos para verificar que las solicitudes de prescripción recibidas sean válidas...”, no puede interpretarse como que se le esté autorizando para emitir disposiciones de carácter general, ya que no existe disposición alguna que permita obtener esa conclusión, resultando conveniente reiterar que en relación con las solicitudes de prescripción, la obligación del referido administrador de datos se reduce a darle el seguimiento técnico correspondiente, para lo cual deberá verificar su validez de acuerdo a los criterios que para tal efecto determine el Comité de Operadores de Larga Distancia, informar al Comité y a la Secretaría sobre las solicitudes de prescripción que carezcan de validez, indicando la proporción que corresponde a cada operador de larga distancia y la proporción que estas solicitudes representan del total de las solicitudes de prescripción correspondientes a dicho operador, verificar que las solicitudes sean debidamente notificadas a los operadores locales y que éstas hayan sido instrumentadas por los mismos, informando al Comité de cualquier irregularidad, elaborar

informes semanales sobre las solicitudes de prescripción recibidas así como respecto de las pendientes de ejecutar por cada operador local, etcétera.

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda que las pautas que establece el referido Administrador de Datos se traducen en la implementación de medidas o pasos que aquél deberá llevar a cabo internamente para verificar, a través de medios electrónicos, la validez de las solicitudes de prescripción conforme a los criterios establecidos para tal efecto por el Comité de Operadores de Larga Distancia.

Por último, son infundados los conceptos de violación, en los que se aduce que la resolución reclamada número P/161299/0677 de dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve es contraria a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, porque carece de fundamentación y motivación.

(...)

También carece de razón la parte quejosa al aducir que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones omitió fundar su competencia para resolver desacuerdos entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, ya que las disposiciones legales y reglamentarias que se mencionan en la resolución reclamada no aluden a dicha facultad.

Como se advierte de la resolución reclamada, el Pleno del referido órgano desconcentrado fundó su competencia para emitirla, entre otros, en los artículos 17 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 7 y Décimo Primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 2 y 37 Bis, fracciones I, XVII, XXV, XXVIII y XXX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Primer y Segundo, fracciones I, XIII y XVI, del Decreto de creación de ese órgano desconcentrado, 15, fracciones I, IV y XXIII, y 26 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

(...)

Del análisis de las disposiciones a que se ha hecho mención se advierte que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado de la administración pública federal, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que conforme a lo dispuesto por el artículo 17 en relación con el 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tendrá 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, así como para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación (artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y artículo primero de su Decreto de creación); emitir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones y vigilar la debida observancia de lo dispuesto en los títulos de concesión y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables (artículo segundo, fracciones I y XIII, del referido Decreto); interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de telecomunicaciones, así como aplicar y ejercer las funciones de autoridad en las reglas y demás disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones (artículo 37 Bis, fracciones XXV y XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

En tal orden de ideas, si como se ha visto, la Comisión Federal de Telecomunicaciones tiene facultades, por una parte, para resolver en materia de telecomunicaciones y, por otra, para interpretar, aplicar y ejercer funciones de autoridad en las reglas y demás disposiciones administrativas en esa materia, facultad esta última que requiere de los medios necesarios para hacerla efectiva, como es la emisión de resoluciones, es inconcuso que dicho órgano está facultado para emitir resoluciones como la que se reclama, que dirime los desacuerdos habidos entre los miembros del Comité del servicio de larga distancia, por tratarse de actos que atañen a la materia de telecomunicaciones.

Asimismo, resulta inexacto que la resolución reclamada no se encuentre fundada y motivada, pues, por una parte, como ya se señaló, la autoridad emisora fundó su competencia para dictarla; por otra parte, también expresó los motivos por los cuales decidió emitir esa resolución, ya que en ella se explica que el Coordinador Ejecutivo del Comité de Operadores de Larga Distancia informó a la referida Comisión de los desacuerdos habidos entre los operadores de ese servicio en relación con la verificación tanto de los números nuevos como de las órdenes de servicio, pues unos (Avantel, Alestra, Miditel y Marcatel) estaban de acuerdo con que se hiciera la verificación correspondiente y otros (Telmex y Nortel) se opusieron a ello; se refirió también a las disposiciones relativas a la selección del operador de larga distancia que podrán hacer los usuarios, a las solicitudes de prescripción (forma de hacerla), los procedimientos para verificar su validez, contenidas en las Reglas 6, 13, 16, 17, 20, 21, y 30 del Servicio de Larga Distancia, en el numeral 5 de las "Disposiciones relativas a las constancias válidas de prescripción y a los procedimientos de verificación del consentimiento de los usuarios que prescriban el servicio de larga distancia", a lo establecido en la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios del Administrador de la Base de Datos para la creación, administración y mantenimiento de la base de datos del servicio de larga distancia, celebrado el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y seis entre dicho Administrador y Operador Protel, S.A. de C.V., Iusatel, S.A. de C.V., Alestra, Avantel, Miditel, Marcatel, Telmex y Telnor, y en la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios del Tercero Verificador, para verificar la voluntad de los usuarios en las solicitudes de prescripción celebrado el catorce de enero de mil novecientos noventa y ocho entre el Tercero Verificador y Alestra, Avantel, Iusatel, Miditel, Marcatel, Protel, Telmex y Telnor.

De igual manera se estableció en dicha resolución la necesidad de que las líneas nuevas se verificaran para asegurar la sana competencia entre los distintos operadores que prestan el servicio de larga distancia, así como garantizar que la elección realizada por el usuario con respecto al operador de larga distancia se respetara en términos no discriminatorios, conclusión esta última que no requiere de mayor explicación, pues es evidente el interés que tiene la sociedad en que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Con base en todo ello, el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones concluyó que todas las líneas son verificables y que el operador local no podrá realizar la activación del servicio de larga distancia solicitado hasta en tanto el Tercero Verificador no haya verificado que la solicitud de activación coincide con la

voluntad del usuario, lo que deberá hacerse de conformidad con el procedimiento precisado en el punto resolutivo tercero.

(...)

También carecen de razón las quejas al aducir que resulta ajena a la controversia planteada ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la determinación contenida en la propia resolución, de que el servicio público de telefonía básica debe prestarse sin la activación del servicio de larga distancia, pues precisamente la litis consistía en determinar el procedimiento a seguir para la verificación de órdenes de servicio y nuevos números telefónicos, lo que implica la adopción de medidas para lograrlo, como es la abstención del operador local de realizar la activación del servicio de larga distancia solicitado hasta en tanto se verifique la validez de la solicitud correspondiente.

(...)

(...) el artículo Décimo Primero Transitorio viola esa norma constitucional, la facultad que esta disposición secundaria confiere al referido órgano desconcentrado sólo implica la atribución para emitir disposiciones de observancia general desde el punto de vista material que no interfieren con las facultades que por disposición constitucional están reservadas exclusivamente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, lo que no acontece en la especie.

Por otro lado, la atribución que la mencionada disposición secundaria confiere a la Comisión para emitir resoluciones como la reclamada, tiene como única finalidad que ésta ejerza la potestad pública que tiene encomendada en términos del artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de *“regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país...”*, sin que ello signifique que se le estén dando facultades que por disposición constitucional corresponden al Poder Judicial, pues aun cuando dicha resolución pudiera entrañar un acto materialmente jurisdiccional, en la medida en que resuelve una controversia, su emisión no contraviene el principio constitucional de división de Poderes, ya que como se ha explicado, esto sólo acontece cuando un Poder asume funciones que constitucionalmente están reservadas a otro, lo que no sucede en la especie.

Jurisprudencia y tesis relevantes en telecomunicaciones

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

XXIII, Mayo de 2006

Página: 1717

Tesis: I.7o.A.454 A

Tesis Aislada

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU PRESIDENTE ESTÁ FACULTADO PARA SUSPENDER LA COMERCIALIZACIÓN, PUBLICIDAD Y FACTURACIÓN DE UN SERVICIO DE TELECOMUNICACIÓN QUE NO HA SIDO APROBADO Y REGISTRADO POR DICHO ÓRGANO.

Del análisis de los artículos 61 y 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 37 Bis, fracciones XV, XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, vigente en 2004; segundo, fracciones XI y XIII, del Decreto por el que se Crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996, y 17, fracción I, del reglamento interno de la citada comisión, abrogado, se desprende lo siguiente: a) Corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la autorización y registro de las tarifas telefónicas; b) Las tarifas entrarán en vigor hasta que sean registradas; c) Es facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones vigilar que los concesionarios presten el servicio de telecomunicaciones con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; y d) Su presidente ejercerá las facultades que no estén reservadas al pleno de la comisión; por tanto, si la facultad de vigilar que los concesionarios de telecomunicaciones presten el servicio con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, no está reservada al pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es claro que corresponde a su presidente ejercer dicha función. Por otro lado, tomando en consideración que las tarifas por servicios de telecomunicación entrarán en vigor hasta su registro, es obvio que si antes de éste, alguno de los concesionarios, comercializa, publicita y factura determinado servicio, el citado funcionario está plenamente facultado para ordenar la suspensión de esos actos.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 58/2006. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 8 de marzo de 2006. Mayoría de votos. Disidente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: E. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

XXIII, Febrero de 2006

Página: 1883

Tesis: I.8o.A.98 A

Tesis Aislada

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LAS RELACIONES ENTRE PROVEEDORES Y CONSUMIDORES DE SERVICIOS DE TELEFONÍA SE RIGEN POR LA LEY RELATIVA, Y NO POR LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, EN TANTO REGULAN DISTINTAS MATERIAS Y PROTEGEN DIVERSOS OBJETOS.

De la Ley Federal de Telecomunicaciones se observa que entre sus objetivos se encuentran los de 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. Además, de su reglamento, así como de los cuerpos normativos que regulan la actividad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se advierte que su objeto se constriñe a regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite, lo que es distinto del objeto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, como lo es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Por otra parte, la concesión de servicios de telecomunicaciones, se encuentra sujeta a la observancia de los ordenamientos relacionados con dicho servicio público, pero sólo en el ámbito de las obligaciones referentes a la explotación de la concesión otorgada, esto es, dichas regulaciones están destinadas a verificar que aquélla se ajuste a los principios previstos por el artículo 28 de la Constitución Federal. Lo anterior, pone de relieve que para efectos de sanciones, la concesionaria de los referidos servicios, es sujeto tanto de la Ley Federal de Protección al Consumidor en el ámbito de las relaciones de consumo de servicios de telefonía que mantiene con los usuarios suscriptores, como de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en cuanto a las condiciones de explotación de la concesión de la que es titular, de lo que deriva que si bien está subordinada a ambos regímenes jurídicos, cada uno de ellos incide sobre cuestiones distintas y perfectamente delimitadas, habida cuenta que el servicio que presta no se encuentra dentro de las excepciones que establece el artículo 5o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que, es incorrecto que quede erradicada toda posibilidad para que una autoridad distinta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, directamente o por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, pueda sancionarla con motivo de la prestación de los servicios concesionados que tiene otorgados a su favor.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 562/2004. Teléfonos de México, S.A de C.V. 9 de septiembre de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Ponente: María Guadalupe Saucedo Zavala. Secretario: Joel González Jiménez.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XXIII, Febrero de 2006
Página: 847
Tesis: 2a. IX/2006
Tesis Aislada

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 113 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

El citado precepto legal, al establecer que tratándose de prestación de servicios de telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento, no viola la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no puede considerarse que dichos proveedores tienen un derecho adquirido, consistente en la facultad de suspender el servicio relativo, derivado de lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones, toda vez que este ordenamiento no faculta al prestador del servicio a proceder en ese sentido por cualesquier causa y momento, y si bien contempla una posible interrupción en poblaciones en que el concesionario sea el único prestador de servicios, ello sólo será previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por causas justificadas, lo cual debe entenderse en el ámbito de la regulación del servicio de telecomunicaciones y no respecto de las relaciones entre proveedores y consumidores para vigilar el exacto cumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos celebrados entre las partes.

Amparo en revisión 92/2005. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XXIII, Febrero de 2006
Página: 847
Tesis: 2a. VII/2006
Tesis Aislada

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 113 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

La medida impuesta en el segundo párrafo del citado precepto, que señala: "Tratándose de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.", no viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe la privación a los gobernados de sus propiedades, posesiones o derechos sin haberseles oído en defensa de sus intereses, en virtud de que constituye una medida precautoria su-peditada a la resolución que se dicte en el procedimiento conciliatorio, en el que el afectado puede hacer valer sus defensas expresando los argumentos en contra de los actos que lo afectan, y ofrecer y rendir las pruebas que considere pertinentes.

Amparo en revisión 92/2005. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XXIII, Enero de 2006

Página: 1294

Tesis: 2a. CXXXI/2005

Tesis Aislada

DERECHOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-A, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (VIGENTE EN 2004).

Los artículos 15, párrafo segundo, y 64, fracción V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecen que el permiso o concesión para usar o aprovechar el espectro radioeléctrico como bien de dominio público, se basa en la frecuencia o banda de frecuencia (que se mide en hertzios), con la zona de cobertura (local, regional o nacional que se miden en watts), y con la modalidad de uso de la frecuencia (tipo de aprovechamiento para poder aumentar la capacidad de la frecuencia), que no tiene que ver estrictamente con el servicio; y estos parámetros de medición seleccionados por el creador de la norma son los que distinguen objetivamente el grado de utilidad de ese bien por parte de los particulares; parámetros que servirán para cuantificar válidamente la tasa o cuota aplicable de los derechos respectivos, sin perjuicio de que pueda aumentarse o disminuirse conforme a la disponibilidad mayor o menor del espectro radioeléctrico. En congruencia con lo anterior, el artículo 244-A, fracción IV, de la Ley Federal de Derechos viola los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la tasa aplicable para el servicio móvil especializado de flotillas y de portadora común, no se sustenta en parámetros de medición objetivos con el fin de distinguir el grado de utilidad del espectro radioeléctrico, ya que se cuantifica, esencialmente, en función de la frecuencia asignada, del sistema (repetidores) y por reutilización de las frecuencias, siendo que la primera se mide en cualquier unidad derivada del hertzio, según lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y su Reglamento, mientras que los repetidores o la reutilización de frecuencias no son elementos útiles para graduar el uso de dicho bien de dominio público, debido a que la potencia radial se estableció en nacional, regional y local, pero no atendiendo al número de repetidores o reutilización de frecuencia, porque un solo repetidor (medio físico de transmisión) podría cubrir toda el área de cobertura local (una entidad federati-

va), o varios de ellos podrían cubrir la misma área de cobertura local, o una menor; además, se da un trato desigual ante situaciones jurídicas similares entre el precepto 244-A, fracción IV, y los artículos 244-B, 244-C y 244-D de la Ley Federal de Derechos, pues si bien en el primero la zona de cobertura es local y, en los demás numerales es regional, los restantes parámetros para medir la utilidad del bien de dominio público de la Nación deben ser los mismos para cifrar la cuota tributaria, en virtud de que en el indicado artículo 244-A, fracción IV, se determina la cuantía de la tasa aplicable en función del tipo de servicio y frecuencia en la que se desarrolle, mientras que en los otros preceptos, se determina sobre las frecuencias o bandas de frecuencias medidas en kilohertzios y la modalidad de uso, lo que significa que los elementos de medición para distinguir el grado de utilidad del espectro radioeléctrico, en una y otra hipótesis, no son los mismos, a pesar de que se trata del uso del mismo bien de dominio público.

Amparo en revisión 1563/2005. Inversiones Nextel de México, S.A. de C.V. y otros. 4 de noviembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

XXI, Junio de 2005

Página: 869

Tesis: I.10o.A.49 A

Tesis Aislada

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA OPINIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PARA LA CONCESIÓN SOBRE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.

El artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo establece como requisito para que proceda la suspensión de la ejecución de los actos reclamados, entre otros, que con su concesión no se genere perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, es decir, que con su otorgamiento no se prive a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes ni se le infiera un daño que de otra manera no resentiría. Ahora bien, de conformidad con los artículos 1o., 2o., 3o. y 23 de la Ley Federal de Competencia Económica; 50 y 51 de su reglamento, así como 14 y 16, fracción I, inciso D, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en los procesos de licitación para la concesión sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, la Comisión Federal de Competencia debe intervenir mediante la emisión de la opinión correspondiente, para coadyuvar en la consecución de los objetivos señalados en el artículo 28 de la Constitución Federal, tales como impedir los monopolios y las prácticas monopólicas, la concentración de rubros de actividad económica que tiendan a suprimir la libre concurrencia y la competencia entre productores y proveedores de bienes o servicios, y para asegurar la eficacia en la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, por lo que si se solicita la sus-

pensión provisional de los efectos y consecuencias de la mencionada opinión, por medio de la cual, la citada comisión prohíbe que la quejosa participe en el proceso licitatorio correspondiente, queda de manifiesto que la regulación relativa es de orden público y su aplicación es de interés social, dado el evidente interés de la colectividad en el logro de dichos objetivos, por lo que si la concesión de la suspensión conlleva la inaplicación de dicha normativa, permitiendo la participación irrestricta en el proceso licitatorio correspondiente, es evidente que no se satisface el requisito previsto en el citado artículo 124, fracción II, sin que obste a tal consideración que la negativa de la suspensión pueda ocasionar perjuicios de difícil reparación a la quejosa, puesto que el interés particular no puede prevalecer sobre el de la colectividad.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 13/2005. Operadora SPC, S.A. de C.V. 3 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XX, Diciembre de 2004

Página: 379

Tesis: 1a. CXLVI/2004

Tesis Aislada

SERVICIOS PÚBLICOS CONCESIONADOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES ESPECIALES EN ESA MATERIA.

Si bien es cierto que conforme al artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza, también lo es que acorde con lo dispuesto en la fracción VII del propio precepto, aquél tiene atribuciones para establecer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto. En ese tenor, el hecho de que la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios grave los servicios públicos concesionados, como los relativos a las telecomunicaciones y conexos, contemplados en el inciso 4 de la mencionada fracción XXIX, no torna inconstitucional dicho ordenamiento, por regular una materia que no está contenida en el citado inciso 5, ya que la mencionada ley no sólo contiene contribuciones sobre aquellas materias.

Amparo en revisión 1582/2003. MVS Multivisión, S.A. de C.V. y coagraviadas. 9 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Arroyo Soto.

Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XX, Diciembre de 2004
Página: 358
Tesis: 1a. CXXXI/2004
Tesis Aislada

DERECHO DE VÍA POR USO DE LAS CARRETERAS, VÍAS FÉRREAS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL, PARA LA INSTALACIÓN DE DUCTOS O CABLEADOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES. LOS ARTÍCULOS 10., 172, FRACCIONES I, II Y V, Y 232, FRACCIÓN VIII, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2004, QUE ESTABLECEN SU PAGO, NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DE LOS ESTADOS.

De conformidad con los artículos 2o., fracción V, 5o. y 29, fracción IX, de la Ley General de Bienes Nacionales, vigente hasta el 20 de mayo de 2004, los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación son bienes de dominio público por estar considerados como bienes de uso común y, en consecuencia, se encuentran sujetos exclusivamente a la jurisdicción federal, sin que para ello se necesite del consentimiento de las Legislaturas de los Estados en cuyos territorios estuvieren ubicados. Por tal razón, el "derecho de vía" a que se refieren los artículos 10., 172, fracciones I, II y V, y 232, fracción VIII, inciso c), de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2004, es un bien de dominio público de exclusiva jurisdicción federal, cuyo uso o aprovechamiento es susceptible de concesionarse en términos del antepenúltimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su regulación no invade la esfera competencial de los Estados, sino que es facultad del Congreso de la Unión imponer contribuciones por el uso o aprovechamiento de esos bienes, de conformidad con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 420/2003. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XX, Diciembre de 2004
Página: 357
Tesis: 1a. CXXIX/2004
Tesis Aislada

DERECHO DE VÍA POR USO DE LAS CARRETERAS, VÍAS FÉRREAS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL, PARA LA INSTALACIÓN DE DUCTOS O CABLEADOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES. LOS ARTÍCULOS 10., 172, FRACCIONES I, II Y V, Y 232, FRACCIÓN VIII, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2004, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

Al señalar los citados preceptos, que el objeto de la contribución es el derecho de uso de vía de las carreteras, caminos, puentes y vías férreas de jurisdicción fe-

deral, para la instalación de ductos o cableados de redes públicas de telecomunicaciones, no violan el principio de legalidad tributaria aun cuando la definición de dicho objeto (derecho de vía) no se encuentra en la propia Ley Federal de Derechos, sino en el artículo 2o., fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Ello es así ya que, para el debido acatamiento de los postulados constitucionales no es indispensable que las definiciones se encuentren en la propia ley, sino que éstas pueden contenerse en diferente ordenamiento legal e, incluso, referirse a conceptos que, aunque no estén definidos, sean de uso común en el lenguaje cotidiano.

Amparo en revisión 420/2003. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XX, Diciembre de 2004

Página: 358

Tesis: 1a. CXXX/2004

Tesis Aislada

DERECHO DE VÍA POR USO DE LAS CARRETERAS, VÍAS FÉRREAS Y PUENTES DE JURISDICCIÓN FEDERAL, PARA LA INSTALACIÓN DE DUCTOS O CABLEADOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES. LOS ARTÍCULOS 172, FRACCIONES I, II Y V, Y 232, FRACCIÓN VIII, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2001, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

Conforme a los citados preceptos, por el otorgamiento de permisos para la construcción de obras dentro del derecho de vía de los caminos y puentes de jurisdicción federal; de obras por cruzamiento superficiales, subterráneos o aéreos, que atraviesen carreteras y puentes de jurisdicción federal; y de obras e instalaciones marginales subterráneas para cables de redes de telecomunicación que se realicen, se pagará por estudios técnicos de planos, proyectos y memorias de la obra, por cada cien metros o fracción que exceda, por kilómetro o fracción, el monto en ellos establecido; además de una cantidad anual por el uso del derecho de vía de las carreteras, vías férreas y puentes de jurisdicción federal con instalaciones de ductos o cableado de redes públicas de telecomunicaciones. Ahora bien, esos derechos se pagan por el servicio que presta el Estado, quien debe contar con personal calificado para realizar los estudios técnicos de planos, proyectos y memorias de la obra que se pretende construir en caminos y puentes de jurisdicción federal; luego entonces, si el Estado tiene que desplegar previamente dichas actividades para otorgar el permiso correspondiente, no es desproporcional que el legislador federal haya establecido el pago de derechos en función de cada cien metros o fracción, o cada kilómetro o fracción de la obra que se pretende llevar a cabo, pues entre más longitud tenga la obra, mayor será la actividad desplegada por el Estado, en tanto que su costo no se limita al otorgamiento del permiso, sino que implica necesariamente la

realización de estudios técnicos y verificar planos y memorias de la obra, a fin de garantizar seguridad a los usuarios de las mencionadas vías de comunicación e, incluso, a quienes residen a lo largo y ancho de ellas; máxime que el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el monto del derecho no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al precio exacto del permiso expedido o del servicio prestado, pues éstos se organizan en función del interés general, ya que con ellos se busca garantizar la seguridad pública de los usuarios de los caminos, puentes o vías férreas de jurisdicción federal. En consecuencia, los artículos 172, fracciones I, II y V, y 232, fracción VIII, inciso c), de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2004, no violan el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 34 de la Constitución Federal, en virtud de que al establecer el monto de los derechos por uso de vía, se atiende al costo del servicio prestado, que al tener como parámetro los metros lineales requeridos en la inmersión del cable que el contribuyente pretenda instalar, se guarda proporción entre la contribución y el costo del servicio.

Amparo en revisión 420/2003. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

XX, Octubre de 2004

Página: 379

Tesis: 2a./J. 145/2004

Jurisprudencia

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LAS EXENCIONES AUTORIZADAS EN LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO POR LA PRESTACIÓN DE CIERTOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES, NO PROPICIAN LA CREACIÓN DE MONOPOLIOS PROHIBIDOS POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La circunstancia de que el Congreso de la Unión, por una parte, hubiere gravado la prestación de ciertos servicios de telecomunicaciones y, por otra, exentado a otros, en términos del artículo 18 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no propicia la creación de monopolios prohibidos por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de una o varias personas, ya que quienes se ubiquen en el supuesto normativo y que presen idénticos servicios se les otorga un tratamiento igual, de donde se advierte que si bien los que se encuentren en el mismo supuesto deben contribuir, lo que de ninguna manera los priva de competir en igualdad de circunstancias.

Amparo en revisión 722/2003. Aire Cable, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 2412/2003. Ricardo Mazón Lizárraga y otra. 23 de abril de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 2/2004. Recatel, S.A. de C.V. 23 de abril de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Amparo en revisión 100/2004. Servicios Modernos, S.A. de C.V. y otra. 6 de agosto de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 881/2004. Jorge Rafael Cuevas Renaud y otros. 3 de septiembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 145/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del primero de octubre de dos mil cuatro.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

XX, Septiembre de 2004

Página: 230

Tesis: 2a./J. 112/2004

Jurisprudencia

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 18, FRACCIONES I, II, III, V, VI, VII, X Y XI, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO (VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 2002), EN CUANTO CONCEDE EXENCIONES POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEFONÍA, INTERNET E INTERCONEXIÓN, MAS NO POR EL DE TELEVISIÓN POR CABLE, NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El precepto citado que concede exenciones por la prestación de diversos servicios del sector de telecomunicaciones no viola el principio de equidad tributaria consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en esos beneficios a las empresas que prestan el servicio de televisión por cable, a pesar de que también pertenecen al sector de telecomunicaciones, porque tanto en la exposición de motivos de la reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de enero de 2002, como en las deliberaciones legislativas, aparece que dicha distinción se halla plenamente justificada, pues obedece a que los servicios de internet, telefonía e interconexión son considerados como básicos para el desarrollo del país, característica de la que no goza el de televisión por cable que preponderantemente constituye un servicio de entretenimiento.

Amparo en revisión 1154/2002. Telecable de Tecomán, S.A. de C.V. 25 de abril de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Amparo en revisión 722/2003. Aire Cable, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 818/2003. Telecable de Manzanillo, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marcia Nava Aguilar.

Amparo en revisión 367/2002. Telecable de Jerez, S.A. de C.V. y otro. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

Amparo en revisión 2412/2003. Ricardo Mazón Lizárraga y otra. 23 de abril de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 112/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de agosto de dos mil cuatro.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XX, Julio de 2004

Página: 331

Tesis: 2a./J. 82/2004

Jurisprudencia

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL NO ES INCONSTITUCIONAL POR EL HECHO DE QUE EL CONSTITUYENTE DE 1917 NO CONSIDERARA ALGUNOS RAMOS MODERNOS DE TELECOMUNICACIONES COMO DE ALTA POTENCIALIDAD RECAUDATORIA.

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no puede estimarse inconstitucional por el hecho de que el Constituyente de 1917, al expedir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hubiera considerado algunos ramos modernos de telecomunicaciones, como el servicio de televisión por cable, el de radiocomunicación especializada de flotillas o el de telefonía, como de alta potencialidad recaudatoria o de alta rentabilidad, pues este factor no es el que determina su gravación, además de que tal consideración hubiera sido materialmente imposible en 1917, ya que en esa época no existían dichos servicios.

Amparo en revisión 1154/2002. Telecable de Tecomán, S.A. de C.V. 25 de abril de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Amparo en revisión 647/2003. Delta Comunicaciones Digitales de Aguascalientes, S.A. de C.V. 9 de julio de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 722/2003. Aire Cable, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 736/2003. Iusatel, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 367/2002. Telecable de Jerez, S.A. de C.V. y otro. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

Tesis de jurisprudencia 82/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de junio de dos mil cuatro.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XX, Julio de 2004
Página: 286
Tesis: 2a./J. 79/2004
Jurisprudencia

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL, EN CUANTO GRAVA EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES, TIENE SU FUNDAMENTO EN LAS FRACCIONES VII Y XXIX, INCISO 4O., DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De la exposición de motivos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se advierte que su creación tuvo como propósito instituir un ordenamiento proyectado para agrupar y sistematizar diversos gravámenes federales hasta esa época diseminados en varias leyes, mas no tomó en consideración la semejanza de las fuentes impositivas enumeradas en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la concurrencia de distintas materias impositivas en dicha ley no produce vicios de inconstitucionalidad. En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre las materias ahí enumeradas, entre las que no figura la referente al servicio de telecomunicaciones y conexos; sin embargo, de ello no se sigue que el Poder Legislativo Federal carezca de atribuciones para imponerlas, pues si esta actividad, acorde con el artículo 28 de la propia Constitución Federal, únicamente pueden llevarla a cabo los particulares mediante la concesión que les otorgue el Gobierno Federal, el fundamento del tributo previsto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se halla en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, inciso 4o., constitucional, que otorga facultades al Congreso Federal para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados.

Amparo en revisión 1154/2002. Telecable de Tecomán, S.A. de C.V. 25 de abril de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Amparo en revisión 514/2003. MVS, Televisión, S.A. de C.V. (antes Telerey, S.A. de C.V.). 22 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

Amparo en revisión 722/2003. Aire Cable, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Rivila de la Torre.

Amparo en revisión 818/2003. Telecable de Manzanillo, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marcia Nava Aguilar.

Amparo en revisión 847/2003. María Irma Salazar León. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

Tesis de jurisprudencia 79/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de junio de dos mil cuatro.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XIX, Abril de 2004
Página: 447
Tesis: 2a./J. 36/2004
Jurisprudencia

TELECOMUNICACIONES. EN LA EXPEDICIÓN DE NUEVAS CONCESIONES A TERCERAS PERSONAS PARA INSTALAR, OPERAR O EXPLOTAR REDES PÚBLICAS EN ESA MATERIA PARA UN ÁREA GEOGRÁFICA ANTERIORMENTE ASIGNADA, NO PROCEDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA A FAVOR DE SU TITULAR.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, uno de los objetivos de este ordenamiento es fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que se ofrezcan estos servicios con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, para evitar monopolios o prácticas monopólicas, como lo dispone el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En congruencia con lo anterior, y en términos de lo señalado en el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, si al titular de una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones no se le confieren derechos de exclusividad en el área geográfica asignada, es inconcuso que en la expedición a terceras personas de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio en la misma área, no procede la garantía de previa audiencia, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de sus derechos, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor ni se ordena que suspenda el servicio que presta y tampoco se le impide que continúe prestandolo.

Contradicción de tesis 157/2003-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Roberto Martín Cordero Carrera.

Tesis de jurisprudencia 36/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de dos mil cuatro.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XVII, Junio de 2003
Página: 294
Tesis: 2a. LXXII/2003
Tesis Aislada

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL, EN CUANTO CONCEDE EXENCIONES A EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS DE INTERCONEXIÓN COMO "INTERMEDIARIAS" NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUITAD TRIBUTARIA POR NO INCLUIR A LAS QUE LO PRESTAN AL CONSUMIDOR FINAL.

El citado precepto que exenta a las empresas de telecomunicaciones concesionarias de interconexión que prestan servicio como intermediarias, no viola el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no considerar en ese beneficio a las empresas que prestan el servicio al consumidor final, pues si bien ambas pertenecen al sector de las telecomunicaciones, las intermediarias sólo están arrendando su infraestructura para que aquéllas presten el servicio al consumidor final, hecho este que el legislador eligió como objeto del gravamen, de lo que se colige que encontrándose en una situación diferente se justifica el trato distinto que les da la ley.

Amparo en revisión 1154/2002. Telecable de Tecomán, S.A. de C.V. 25 de abril de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XIV, Octubre de 2001

Página: 432

Tesis: 2a. CXCIX/2001

Tesis Aislada

DERECHOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE NÚMEROS GEOGRÁFICOS Y NO GEOGRÁFICOS REGISTRADOS EN LA BASE DE DATOS DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. EL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE ESTABLECE LAS CANTIDADES A PAGAR POR ESE CONCEPTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (TEXTO VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE).

Al disponer el precepto legal citado la cantidad a pagar por concepto de derechos por la administración de números geográficos y no geográficos registrados en la base de datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la labor de la citada secretaría en la administración de tales números se constriñe únicamente a mantener en la base de datos cierta información, a saber: el nombre del operador y las series de numeración que se le hayan asignado, sin que sea posible considerar dentro del costo de la prestación de tal servicio el valor de las instalaciones que existen en el país en materia de *telecomunicaciones*, ni tampoco el pago de personal y equipo que hace posible la comunicación vía satélite, pues la asignación de números geográficos y no geográficos se realiza en series de mil, tratándose de los primeros, y de diez mil, en el caso de los segundos, de manera que es evidente que la administración de estos números se lleva a cabo de manera conjunta según la serie de que se trate y no por cada uno de ellos, por lo que el costo del servicio prestado es el mismo cuando se administra uno, mil o diez mil, por tanto, lo dispuesto en el numeral 104, fracción II, citado, es desproporcional e inequitativo, ya que no existe un razonable equilibrio entre la cantidad a pagar por concepto de la contribución denominada derecho y el costo que dicho servicio representa para el Estado, ni tampoco se justifica que el pago de este derecho

deba realizarse anualmente y de manera indefinida, porque la llamada administración de cada número, consistente en registrar en la base de datos de la secretaría mencionada, es un acto que se realiza en un solo momento, sin que sea técnicamente necesario ejecutar algún otro trabajo de manera continua y reiterada.

Amparo en revisión 915/99. Movitel del Noroeste, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XII, Agosto de 2000

Página: 188

Tesis: 1a. XII/2000

Tesis Aislada

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 37 BIS, FRACCIÓN XXIX (ADICIONADO EL VEINTINUEVE DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS) DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES QUE AUTORIZA A AQUELLA PARA EXPEDIR SU REGLAMENTO INTERNO, NO REBASA LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, OTORGA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El indicado artículo 37 bis, fracción XXIX al establecer que corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones expedir su reglamento interno, no rebasa los límites de la facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, constitucional otorga al presidente de la República, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su numeral 18 precisa que las atribuciones de las unidades administrativas de las secretarías de Estado se determinarán en el respectivo reglamento interior, lo que significa que la citada autorización constituye únicamente la previsión de una de las atribuciones que a la unidad administrativa de referencia deben determinársele en el reglamento interior de la secretaría de Estado a la que pertenece. Es decir, con lo anterior el Ejecutivo Federal sólo está proveyendo en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley que reglamenta.

Amparo en revisión 1882/99. Prima Communications, S.A. de C.V. 2 de febrero de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Juan Manuel Rodríguez Gámez.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XII, Julio de 2000

Página: 829

Tesis: X.3o.5 A

Tesis Aislada

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, TRATÁNDOSE DE SEÑALES SATELITALES CONCESIONADAS A PARTICULARES.

Cuando el acto reclamado consiste en la clausura o medida cautelar adoptada con respecto a medios de comunicación enlazados con las señales de los satélites nacionales, no procede otorgar la suspensión del acto reclamado, pues de hacerlo, se contravendría el orden público e interés social, debido a que, conforme a los artículos 1o., 2o., 7o. y 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al Estado mexicano queda reservada la rectoría en esa materia, con la finalidad de proteger la seguridad y soberanía nacional; y puede concesionarse a particulares, pero previo cumplimiento estricto de los requisitos que la propia ley previene. De tal suerte, que siendo la seguridad y soberanía de la nación, el bien jurídico que se encuentra de por medio, conceder la citada medida cautelar, implicaría afectar el orden público e interés social, ya que las consecuencias del indebido manejo de la actividad puede repercutir en forma grave en el Estado mexicano.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO

Queja 9/2000. Ronaldo Zurita Cabrales. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis A. Palacio Zurita.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

X, Noviembre de 1999

Página: 406

Tesis: 1a./J. 64/99

Jurisprudencia

TELECOMUNICACIONES. ARTÍCULOS 91 Y 92 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS. PARA QUE PROCEDA SU IMPUGNACIÓN EL ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEBE AFECTAR AL GOBERNADO EN SU ESFERA JURÍDICA.

El oficio girado por la autoridad responsable director de Recaudación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye sólo un mero recordatorio de los pagos a que se encuentra sujeta la quejosa, no obstante que se hace una descripción de los conceptos de pago y determinadas cantidades, no significa requerimiento alguno que pudiera considerarse como acto de aplicación de las leyes impugnadas de inconstitucionales –Ley Federal de Derechos en sus artículos 91 y 92, en relación con el 67 de la Ley Federal de Telecomunicaciones– toda vez que, su impugnación se hace a partir del conocimiento que la quejosa tuvo del referido oficio, lo que es insuficiente para acreditar el interés jurídico para impugnar los ordenamientos legales, pues tal aplicación no le para perjuicio alguno al no afectarle en su esfera jurídica de manera actual y real, en virtud de que será hasta que realice alguno de esos pagos, cuando se autoaplique las normas impugnadas; y en este sentido ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que no cualquier acto de aplicación de la ley reclamada puede impugnarse en el juicio de garantías, siendo requisito ineludible que ese primer acto de aplicación, impugnado por el gobernado, verdaderamente le afecte en su esfera jurídica de manera actual y real; si éste no existe debe decretarse el sobreseimien-

to por falta de interés jurídico, con fundamento en los artículos 73 fracción V y 74 fracción III de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 2228/97. Tele Cable de Ciudad del Carmen, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo en revisión 2256/97. Movitel del Noroeste, S.A. de C.V. 28 de enero de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan N. Silva Meza. Secretario: Álvaro Tovilla León.

Amparo en revisión 2047/98. Radio Beep del Bajío, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo en revisión 1980/97. Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. 13 de enero de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Carreón Hurtado.

Amparo en revisión 545/99. Radio Beep del Pacífico, S.A. de C.V. 26 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Tesis de jurisprudencia 64/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

VII, Abril de 1998

Página: 18

Tesis: P/J. 23/98

Jurisprudencia

TELEVISIÓN POR CABLE. EL ARTÍCULO 94, APARTADO A, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIOLA EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL, AL ESTABLECER EL CORRESPONDIENTE A LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD RECTORA RESPECTIVA.

El citado precepto legal establece que los concesionarios y permisionarios sujetos a verificación, conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones, deberán pagar anualmente el derecho de verificación, cuya base tiene como parámetro el número de equipos terminales al que se preste el servicio de televisión por cable, reportados ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al treinta y uno de diciembre del año anterior. Ahora bien, dado que los artículos 67 y 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecen que la citada secretaría verificará que los concesionarios y permisionarios de redes públicas de telecomunicaciones cum-

plan con lo establecido en la propia ley, en sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, y que cuando aquéllos sean sujetos de la actividad verificadora deben cubrir las cuotas respectivas, debe concluirse que el derecho establecido en aquel precepto se aparta de la hipótesis prevista en este último ordenamiento, porque constituye un tributo cuyo hecho generador tiene lugar con independencia de que se realice o no, en forma efectiva, la prestación del servicio individualizado, concreto y determinado a cargo del Estado, que justifica su pago; circunstancia que acarrea la desproporcionalidad del citado derecho, en tanto que no guarda relación con el servicio de verificación que debía originar su pago, y entre el monto a enterar y el costo del servicio prestado tampoco existe un razonable equilibrio, pues aquél no se determina a partir del número de verificaciones realizadas, ni con base en el costo que representa para el Estado la prestación del servicio de verificación, sino que en el procedimiento para fijar la base del derecho en el ejercicio fiscal de que se trate, introduce un elemento extraño, el número de líneas terminales reportadas ante la referida secretaría al treinta y uno de diciembre del año anterior y, por ende, resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 34, fracción IV, constitucional.

Amparo en revisión 2299/97. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Impedimento legal: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 1884/97. T.V. Cable de Provincia, S.A. de C.V. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 2129/97. T.V. Cable, S.A. de C.V. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 2168/97. Tele Cable de Chilpancingo, S.A. de C.V. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Zelonka Vela.

Amparo en revisión 2343/97. Cablemex, S.A. de C.V. 24 de febrero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número 23/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Índice

INTRODUCCIÓN	7
ABREVIATURAS	11
TÉRMINOS DEFINIDOS	13
Capítulo I	
TÉRMINOS Y CONCEPTOS BÁSICOS	15
Telecomunicaciones	15
Medios de transmisión	17
Hilos o cables	17
Espectro radioeléctrico	18
Red de telecomunicaciones	29
Redes tradicionales	29
Redes satelitales	30
Redes eléctricas	32
Redes de siguiente generación	34
Capítulo II	
AUTORIDADES EN TELECOMUNICACIONES	39
Órgano regulador	39
Origen y características	39
Actividad regulatoria	43
Comisión Federal de Telecomunicaciones	45
Unión Internacional de Telecomunicaciones	47
Antecedentes históricos	48
Estructura y funciones	51
Instrumentos jurídicos	52
Organización Mundial de Comercio	52
Antecedentes, estructura y funciones	52

Instrumentos jurídicos	53
Panel México-EUA	56
Capítulo III	
POLÍTICA DE COMPETENCIA EFECTIVA	61
Interconexión	62
La interconexión	64
Principios de interconexión y sus requisitos	64
Acceso a elementos desagregados	68
Infraestructura e instalaciones compartidas	70
Tarifas de interconexión	71
Procedimientos de interconexión.	74
Prospectiva	75
Derechos de vía o de paso	75
Calidad en el servicio.	76
Portabilidad	78
Prohibiciones a los concesionarios	81
Subsidios cruzados	81
Ventas atadas	83
Medidas a favor de la competencia	83
Medidas <i>ex-ante</i>	85
Medidas <i>ex-post</i>	91
Capítulo IV	
TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD	99
Servicio universal.	100
Generalidades.	101
Servicio universal en México	105
Accesibilidad a personas con discapacidad	108
Servicios y equipos accesibles	112
Experiencia comparada.	114
Derecho de los usuarios de telecomunicaciones	120
Capítulo V	
EXPERIENCIA COMPARADA:	
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y UNIÓN EUROPEA.	125
Estados Unidos de América	126
Antecedentes históricos	126
Communications Act de 1934	128
Federal Communications Commission	128

Casos relevantes (Hush-A-Phone y Carterphone)	130
Desinversión del Sistema Bell (AT&T).	131
Telecommunications Act de 1996	133
Otras leyes y autoridades	135
Unión Europea	135
Del monopolio a la liberalización	135
Las comunicaciones electrónicas	139
Capítulo VI	
LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO	151
Antes de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940.	151
Breves telegráficas.	151
Telefonía	153
Radiocomunicaciones	154
Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926	155
Camino a la interconexión en telefonía.	157
Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940	160
Televisión por cable	163
Comunicación vía satélite en México.	164
Telefonía: del monopolio público a su privatización	166
Hacia la liberalización de las telecomunicaciones	169
Ley Federal de Telecomunicaciones.	171
Capítulo VII	
TÍTULOS HABILITANTES EN MÉXICO	175
Concesión	176
Red pública de telecomunicaciones.	176
Uso de bandas de frecuencias para usos determinados y experimentales	182
Satelital	191
Permisos	197
Comercializadoras	198
Estaciones terrenas	200
Registros de servicios de valor agregado	201
Asignaciones.	202
Verificación y sanción	203
Terminación de concesiones y permisos	204
Revocación	205
Rescate	206
Requisa	207

BIBLIOGRAFÍA	209
Fuentes de información	209
Fuentes regulatorias	212
Apéndice 1	
CAPÍTULO XIII DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	
DE AMÉRICA DEL NORTE	215
Apéndice 2	
DOCUMENTO DE REFERENCIA DE LA	
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO	223
Apéndice 3	
MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE CONCESIÓN DE	
TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V. DE 10 DE AGOSTO DE 1990	227
Apéndice 4	
EXTRACTO DE LA SENTENCIA RELATIVA A LA ACCIÓN DE	
INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006 RESUELTA POR EL	
PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	263
Apéndice 5	
EXTRACTO DE LA EJECUTORIA DEL AMPARO EN	
REVISIÓN 1048/2005 RESUELTO POR LA PRIMERA SALA DE LA	
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	329
Apéndice 6	
EXTRACTO DE LA EJECUTORIA DE LA CONTRADICCIÓN DE	
TESIS NÚMERO 157/2003-SS RESUELTA POR LA SEGUNDA SALA	
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	337
Apéndice 7	
EXTRACTO DE LA EJECUTORIA DEL AMPARO EN REVISIÓN	
106/2002 RESUELTO POR LA SEGUNDA SALA DE LA	
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	343
Apéndice 8	
JURISPRUDENCIA Y TESIS RELEVANTES EN TELECOMUNICACIONES	355



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad de Occidente
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Mexicano de Estrategias	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Integración para la Democracia Social, APN	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de Sonora	Internacional Socialista	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Educación Superior</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de California Santa Cruz	Universidad Veracruzana
		Universidad de Colima	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Guadalajara	

En esta obra la maestra Clara Luz Álvarez expone de manera sencilla y comprensible los conceptos técnicos y económicos más relevantes de las telecomunicaciones que permiten analizar sus principios, el marco jurídico nacional e internacional, y la necesidad de su constante adecuación a la evolución tecnológica. El *Derecho de las Telecomunicaciones* exige un estudio multidisciplinario y universal, por lo cual los temas se abordan con esas perspectivas recurriendo a la experiencia comparada, a ejemplos, casos prácticos, así como a interpretaciones judiciales y regulatorias. Esta obra llena el vacío doctrinal que existe sobre esta materia emergente del derecho en México, nutriéndose además con las experiencias de la autora como comisionada de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y actualmente como relatora temática de accesibilidad de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Derecho de las telecomunicaciones



DERECHO

Miguel Ángel

Porrúa



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA