

I. EL ESPACIO AÉREO Y LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

1. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y DE USO COMÚN

El cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales del suelo y del subsuelo que ahí se precisan, así como del "espacio situado sobre el territorio nacional", en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, lo que también está previsto en la fracción I del artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, el Máximo Tribunal del país se ha pronunciado en el sentido de que la propiedad estatal de las riquezas del subsuelo y del espacio situado sobre el territorio nacional, los convierte en bienes del dominio público de la nación, sujetos a su soberanía,¹ y cuya regulación depende direc-

¹ Informe 1956, Quinta Época, p. 67; IUS: 386634.

tamente del gobierno de la Federación, la cual deberá ser acorde con lo aprobado en las convenciones internacionales en la materia.²

Los bienes del dominio público pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, los que a su vez se clasifican en bienes de uso común, destinados a un servicio público, y los propios que de hecho se utilicen para tal fin; éstos son inalienables e imprescriptibles, y pueden ser aprovechados por todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley.³ Por ser el Estado el poseedor⁴ de estos bienes están sujetos a una reglamentación especial, por encontrarse fuera del comercio, destinados a un servicio público y mientras este fin subsista conservarán esa particularidad.⁵

El artículo 28 constitucional establece en su párrafo décimo, que el Estado, "puede concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. ...".

Por su parte, el artículo 1o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, especifica que: "Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible". Por tanto, el

² *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Primera Parte, Volumen CXVIII, p. 79; IUS: 257648.

³ *Ibid.*, Quinto Época, Tomo X, p. 253; IUS: 286818.

⁴ *Ibid.*, Octava Época, Tomo XIII, junio de 1994, p. 589, tesis I.4o.C.200 C; IUS: 914680.

⁵ *Ibid.*, Sexto Época, Cuarta Parte, Volumen XLII, p. 175; IUS: 271200.

espectro radioeléctrico es un bien del dominio público y de uso común, sobre el cual el Estado tiene la facultad de otorgar una concesión o permiso para su utilización.

2. ESPACIO AÉREO

Para precisar el concepto de "espacio situado sobre el territorio nacional",⁶ mencionado en el artículo 27 constitucional, se puede acudir al Convenio sobre Aviación Civil Internacional,⁷ el cual en su artículo 1 estipula que "los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio"; y en su artículo 2 preceptúa que "A los fines del presente Convenio se consideran como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado".

3. ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

Conforme al artículo 3o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico situado en el espacio aéreo, es aquel que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas o radioeléctricas⁸ cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.⁹

⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 1544.

⁷ (Convenio de Chicago) firmado el 7 de diciembre de 1944, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 1946.

⁸ También lo define el Reglamento de Telecomunicaciones en su artículo 2o., fracción VIII, como el 'medio o espacio por donde se propagan las ondas radioeléctricas'.

⁹ El artículo 3o., fracción I, de la Ley Federal de Telecomunicaciones (en adelante LFTC) publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de junio de 1995, establece que se entenderá por: 'banda de frecuencias: porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas'.

Estas bandas de frecuencias se clasifican de la siguiente forma: a) de uso libre, las cuales pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro; b) para usos determinados, que se otorgan mediante título de concesión por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; c) de uso oficial, destinadas al uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas por dicha Secretaría mediante asignación directa; d) para usos experimentales, las que se otorgan mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo, tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo y, por último, e) las de espectro reservado, que son aquellas que no han sido asignadas ni concesionadas por la mencionada Secretaría.¹⁰

Ahora bien, el uso del espectro radioeléctrico se realiza mediante sistemas, equipos de radiocomunicación o telecomunicación, definida ésta como toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por línea física, mediante conducción eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos.¹¹

4. CONCESIONES Y PERMISOS

En caso de que un particular pretenda explotar o utilizar algún bien público o de uso común, se requiere que el Estado le

¹⁰ LFTC, artículo 10.

¹¹ *Ibid.*, artículo 3o., fracción XIV, y 2o. de su Reglamento, este último publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre de 1990.

permita hacerlo mediante las figuras jurídicas de la concesión o del permiso.¹²

a) La concesión

Ésta ha sido definida como:

...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 sobre bienes del Estado o sobre sus privilegios exclusivos.¹³

Ésta constituye un acto jurídico mixto, ya que contiene cláusulas o condiciones de orden contractual y otras de naturaleza regulatoria; en las primeras se materializan las ventajas económicas en favor del concesionario, y en las últimas las condiciones a las que deberán sujetarse los concesionarios, las cuales, además, pueden ser modificadas sin su consentimiento, por así exigirlo el interés público.¹⁴

Las concesiones son actos de la autoridad administrativa en los que se otorgan facultades temporales a los particulares

¹² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico...*, op. cit., p. 687.

¹³ Véanse las ejecutorias de las contradicciones de tesis 149/2003-SS y 157/2003-SS, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, p. 787; IUS: 18306, y Tomo XIX, mayo de 2004, p. 1123; IUS: 18065, respectivamente.

¹⁴ Véase la ejecutoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de mayo de 2005, al resolver el amparo en revisión número 421/2005, y *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, p. 9, tesis P. XXXV/2004, de rubro: "CONCESIÓN DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY ADUANERA (VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002) TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA AL IMPONER OBLIGACIONES QUE MODIFICAN Y ALTERAN SUSTANCIALMENTE LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL TÍTULO DE CONCESIÓN CORRESPONDIENTE".

para que desarrollen una actividad,¹⁵ la cual puede consistir en el funcionamiento de un servicio público o en el aprovechamiento y explotación de recursos naturales o bienes de propiedad pública,¹⁶ sobre los cuales el particular no tendrá derechos reales ni personales.

El Alto Tribunal ha señalado que la normatividad emitida respecto a los derechos, obligaciones, límites y alcances de la concesión, tiene como finalidad generar certidumbre para los gobernados respecto de las consecuencias de sus actos y acotar las atribuciones de las autoridades,¹⁷ así como garantizar que los servicios públicos sean prestados bajo condiciones de eficiencia, seguridad y costo razonables.¹⁸

b) El permiso

El Máximo Tribunal ha considerado esta figura como "...un acto administrativo, por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular".¹⁹ Su elemento esencial lo constituye el derecho preexistente a favor del particular, cuyo ejercicio está limitado por normas que prevén el cumplimiento de ciertos requisitos, para que el Estado le otorgue la libertad de actuar.²⁰ La diferencia que existe entre permiso y concesión estriba en que en ésta la administración confiere

¹⁵ *Semanario...*, Quinta Época, Tomo CV, p. 173; IUS: 343480.

¹⁶ *Semanario...*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, p. 717, tesis XV.1o.8 A; IUS: 199282, y Quinta Época, Tomo LXX, p. 4647; IUS: 327790.

¹⁷ *Ibid.*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, p. 10, tesis P. XXXIV/2004; IUS: 180926.

¹⁸ *Ibid.*, Séptima Época, Volumen 34 Sexta Parte, p. 59; IUS: 256680.

¹⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 37a. ed. ampliada y revisada, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 236.

²⁰ *Semanario...*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, p. 54, tesis: 1a./J. 32/97; IUS: 197883.

derechos a un particular y en aquél levanta una prohibición.²¹ Los permisos otorgados no confieren a los particulares un derecho absoluto,²² pues las autoridades pueden cancelarlos si se dejan de cumplir las condiciones previstas en la normativa aplicable.²³

La Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 13, respecto de las concesiones y permisos, que las primeras se otorgan a estaciones comerciales y los segundos se conceden a estaciones oficiales, culturales, de investigación o escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

5. CONTROL ESTATAL DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

Una característica de las telecomunicaciones es que para su transmisión se requiere del espectro o espacio radioeléctrico, el cual no es infinito, ya que no todas las frecuencias que lo componen pueden ser utilizadas para la comunicación, y algunas sólo pueden ser empleadas para servicios concretos lo cual lo convierte en un recurso natural escaso.²⁴

Para garantizar el óptimo aprovechamiento del espectro radioeléctrico, el Estado debe cuidar su adecuada utilización a través de normas que regulen su explotación y así evitar, en lo posible, los abusos de unos permisionarios o concesionarios sobre otros, o que exista superposición entre las frecuencias, de

²¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico ...*, op. cit., p. 2840.

²² *Semanario...*, Quinta Época, Tomo XX, p. 1031; IUS: 282299.

²³ *Ibid.*, Tomo XLV, p. 5920; IUS: 335464.

²⁴ MARZO COSCULLUELA, Javier, 'El dominio público radioeléctrico', en *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada*, Ed. Marcial Pons, España, 2000, pp. 152 y ss.

tal manera que se garantice su utilización racional, equitativa, eficaz y económica.²⁵ A través de la normativa aplicable deben cuidarse y conservarse los bienes del dominio público, para lo cual también han de preverse las sanciones correspondientes.²⁶

Ahora bien, no existe exclusividad en cuanto a la prestación del servicio público concesionado para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, ya que entre los objetivos de la ley federal relativa, se encuentra el de fomentar una sana competencia entre los prestadores de este tipo de servicios, a fin de que éstos se brinden 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.

²⁵ *Ibid.*, p. 151.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 217.