

## LAS CONCESIONES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO\*

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las telecomunicaciones*. III. *El espectro radioeléctrico como bien de uso común*. IV. *Procedimientos para la obtención de concesiones*. V. *Procedimiento administrativo y telecomunicaciones*.

### I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el marco jurídico de las telecomunicaciones en México se integra con cientos de normas de diferente jerarquía, que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), tratados internacionales, leyes federales, reglamentos, hasta un sinnúmero de disposiciones administrativas de carácter general dictadas por diferentes órganos administrativos.

Esta situación de hiperinflación normativa provoca un primer problema: inseguridad jurídica tanto a los particulares como a las autoridades encargadas de aplicar dichas normas.

Además, como sabemos, en materia de telecomunicaciones existen diferentes modalidades de servicios. Y dichos servicios re

\* Agradezco la colaboración del licenciado Erick Zavala Gallardo en la elaboración de este trabajo de investigación.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Presidente del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas.

quieren, para poder ser prestados, ya sea por parte de particulares o por el propio Estado, de una concesión, de un permiso, de una asignación o de una prórroga.

Respecto de las concesiones, que son los actos administrativos a los que nos vamos a referir en el presente trabajo, son otorgadas por el Poder Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Pero dentro de la administración pública federal intervienen, para otorgar una concesión para prestar un servicio de telecomunicaciones, no sólo los órganos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el propio secretario de Comunicaciones y Transportes, sino que además interviene la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal de Competencia.

Esta situación de intervención de diferentes órganos especializados en la materia provoca trastornos en los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones, pues, como veremos más adelante, casi todos tienen facultades similares, lo que complica mucho dichos procedimientos, tanto por los plazos como por las opiniones que emiten.

Por ello, en el presente estudio sólo nos enfocaremos al estudio de los procedimientos para otorgar una concesión, regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Por ahora, dejamos de lado el estudio de los procedimientos para otorgar una concesión, regulados tanto en la Ley Federal de Radio y Televisión como en diferentes reglamentos, pues excedería el propósito de esta investigación.

Así, en primer lugar analizamos, a grandes rasgos, todo lo relativo a las telecomunicaciones: su concepto, sus antecedentes, las telecomunicaciones como servicio público, la privatización y algunos aspectos de la concesión.

En segundo lugar estudiamos todo lo relativo al espectro radioeléctrico como bien de uso común.

En tercer lugar, hacemos un estudio de los procedimientos regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, para obtener una concesión. En este apartado señalamos las diferentes etapas, plazos y órganos que intervienen en dichos procedimientos.

Por último, hacemos una reflexión respecto de las telecomunicaciones y el procedimiento administrativo, donde analizamos el objetivo principal del procedimiento administrativo, así como la posible violación de los principios de seguridad jurídica y economía procedimental.

## II. LAS TELECOMUNICACIONES

### 1. *Concepto*

Carmen Chinchilla Marín señala que el término “telecomunicaciones” es muy amplio, pues comprende “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”.<sup>1</sup>

A su vez, el Reglamento de Radiocomunicaciones aprobado en la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones de 1992 define al término “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”.

Aunque hay autores que opinan que dentro del concepto de telecomunicaciones caben desde correos y telégrafos hasta el *e-mail*; sin embargo, en la práctica y en el lenguaje jurídico se incluyen sólo los sistemas de comunicación a distancia por cable o por

<sup>1</sup> Chinchilla Marín, Carmen, “El régimen jurídico de las telecomunicaciones: del servicio público y la gestión en monopolio al servicio de interés general prestado en régimen de competencia”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, p. 178.

ondas radioeléctricas o electromagnéticas, y más concretamente el teléfono, la radio y la televisión.<sup>2</sup>

En nuestro sistema jurídico, el artículo 3o., fracción XIV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en consonancia con el concepto de Carmen Chinchilla Marín, define a las telecomunicaciones, como “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”.

Sin embargo, la ley mexicana, mal llamada de telecomunicaciones, regula sólo algunos tipos de servicios de telecomunicaciones, pues, por ejemplo, los servicios de radio y televisión están regulados en una ley específica.

También hay que mencionar que otros servicios de telecomunicaciones están regulados en diferentes ordenamientos, por cierto, de menor jerarquía a la de una ley.

Por ello, consideramos que no hay correspondencia entre el nombre de la Ley Federal de Telecomunicaciones y su contenido, pues no regula la totalidad de los servicios en esta materia. Consideramos que se deben reformar tanto las leyes como los reglamentos que establecen servicios de telecomunicaciones e incorporarlos a la Ley Federal de Telecomunicaciones, para que sea coherente el nombre con su contenido.

## 2. *Antecedentes*

En la actualidad, las telecomunicaciones nos son más familiares, no porque la dispersión de la infraestructura y los servicios en este rubro hayan alcanzado mejores niveles de calidad en México, o porque la mayoría de las familias tengan la posibilidad de tener una línea telefónica fija en casa, sino más bien por el fenómeno global de la telefonía móvil celular, que según Ana Luz

<sup>2</sup> Pérez-Tenessa, Antonio, “Constitución y régimen de las telecomunicaciones”, en Merino Merchán, José Fernando y Pérez-Ugena y Coromina, María (coords.), *Curso de derecho de las telecomunicaciones*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 14.

Ruelas “ha hecho cambiar desde reglas de etiqueta, pasando por hábitos en el hogar, hasta llegar a provocar discusiones sobre el uso de la lengua española”.<sup>3</sup>

En México, los primeros pasos en materia de telecomunicaciones se dieron a mediados del siglo XIX, cuando el presidente de la República, José Joaquín Herrera, otorgó la primera concesión el 10 de mayo de 1849, a Juan de la Granja, para instalar en dos años una línea de cuarenta leguas entre México y Veracruz.<sup>4</sup>

En el mundo, las primeras comunicaciones inalámbricas se dieron a finales del siglo XIX y principios del XX, y su uso principal era para fines científicos; posteriormente, señala Manuel Abascal Sherwell,

...comienzan a tener un gran auge en lo relativo a la cuestión marítima, principalmente como un medio para evitar la colisión entre embarcaciones, para mantener una comunicación entre el barco y el operador en tierra, a efecto de reportar coordenadas de ubicación, o bien para el caso de auxilio de embarcaciones en desastre.<sup>5</sup>

Ya en el siglo XX,

...el impacto de los cambios en las telecomunicaciones es equivalente a los que produjo en la época de la revolución industrial el desarrollo del motor de combustión interna. Más aún, el cambio impulsado por el sector de las telecomunicaciones no sólo es de índole tecnológica, sino también de la estrategia de los gobiernos nacionales para proveer el servicio. Este paradigma se inició en

<sup>3</sup> Ruelas, Ana Luz, “La Ley Federal de Telecomunicaciones (2002). Intereses políticos y económicos divergentes”, *JUS. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa*, núm. 6, 2003, p. 170.

<sup>4</sup> Silva Guerrero, Lucila, “Marco jurídico de las telecomunicaciones en México”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, p. 317.

<sup>5</sup> Abascal Sherwell, Manuel, “La concesión en la Ley Federal de Telecomunicaciones”, p. 448.

1984 con la venta de la empresa British Telecom en el Reino Unido. La intención del gobierno dirigido por Margaret Thatcher fue adelgazar el tamaño del estado mediante la enajenación de las grandes empresas controladas por él, así como incrementar la eficiencia económica. A partir de entonces, se experimentó una ola de privatizaciones en el sector de las telecomunicaciones en todo el mundo.<sup>6</sup>

En México, las primeras transmisiones de radio se iniciaron el 27 de septiembre de 1921, pero “la modalidad radiofónica comercial inició hacia 1923 cuando un «radiodifusor» —de nombre De Tárvana— empezó a vender entre sus conocidos tiempo para anuncios; así como aparatos receptores”.<sup>7</sup>

La primera norma legal que reguló el sector de las telecomunicaciones fue la Ley de Comunicaciones Eléctricas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 1926. Dicha norma estableció, en el artículo 1o., 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.

La Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926 fue abrogada por la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte,<sup>8</sup> que estableció, en su artículo 9o., que

La explotación del servicio público de correspondencia por los sistemas telegráficos y teleimpresores, de radiocomunicación, así

<sup>6</sup> García, Gilberto, “El impacto de la privatización en las telecomunicaciones”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XIII, núm. 2, p. 375.

<sup>7</sup> Ramírez de Arellano y Haro, Rosa María, “Radiodifusión: antecedentes regulatorios; su naturaleza y marco jurídico. Expectativas de un nuevo marco legal”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, p. 256.

<sup>8</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1931.

como la transmisión de imágenes o cualesquiera otros de sistema eléctrico, queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal, salvo las excepciones que expresamente señala la ley.

A su vez, la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte fue abrogada por la Ley de Vías Generales de Comunicación.<sup>9</sup>

La Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte estableció, en idénticos términos que la ley de 1931, en el artículo 10, que

La explotación del servicio público de correspondencia por los sistemas telegráficos y teleimpresores, de radiocomunicación, así como la transmisión de imágenes o cualesquiera otros de sistema eléctrico, queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal, salvo las excepciones que expresamente señala la ley.

Asimismo, esta ley de 1932 estableció en el artículo 10., que

Son vías generales de comunicación:

X. Las líneas telegráficas o telefónicas; las instalaciones radiotelegráficas y radiotelefónicas, y cualesquiera otras de sistema eléctrico de transmisión y recepción, con o sin hilos conductores, de sonidos, signos o imágenes. Se exceptúan las líneas telefónicas locales instaladas dentro de los límites de cada Estado o con líneas o instalaciones federales o de países extranjeros.

XI. Las líneas telefónicas que se hallen instaladas y las que estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de la costas.

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 fue abrogada por una nueva Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1940, por cierto, aún vigente, con sus decenas de reformas. Esta Ley de Vías Generales de Comunicación, en su versión original, estableció, en el artículo 10., que

<sup>9</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de septiembre de 1932.

Son vías generales de comunicación:

IX. Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado, siempre que conecten con las redes de otro Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas o mineras, comerciales, etcétera, que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación.

X. Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza.

También estableció, en su artículo 9o., fracción III, que “No necesitarán concesión, sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones: Las estaciones radiodifusoras culturales, las de experimentación científica y las de aficionados”.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos y radiotelefónicos, el artículo 11 estableció que quedaban reservados exclusivamente al gobierno federal.

### 3. *El servicio público de telecomunicaciones*

En México, el concepto de servicio público es muy discutible, debido a que no existe ni en la Constitución ni en la legislación secundaria una definición que permita delimitar qué actividades serían o no servicios públicos. Encontramos, es cierto, definiciones de reconocidos doctrinarios; sin embargo, tampoco existe consenso, pues unos toman elementos que otros no contemplan, y viceversa, por lo cual podemos afirmar que tampoco hay consenso doctrinal.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Sólo por poner un ejemplo, podemos mencionar la definición de Federico Fabricio Santiago Sánchez, “Elementos para delimitar los servicios públicos

La jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial Federal también ha destacado algunos aspectos del concepto de servicio público. Por ejemplo, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito ha señalado que

Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades

en México”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, UNAM, 2008, p. 678, quien señala que son “Actividades que tienen como objetivo la producción de satisfactores que responden a necesidades de carácter general y que resultan complejos e inalcanzables para la mayoría de los particulares por sí mismos, por lo que se encuentran controladas por el gobierno para garantizar el acceso indiscriminado de los gobernados a ellos, evitar su interrupción discrecional y aseguran la regularidad del financiamiento que requieren y la calidad de los productos que generan”.

administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.<sup>11</sup>

Así, en México, las telecomunicaciones son consideradas como un servicio público, en virtud de que están destinadas a la satisfacción de una necesidad de carácter general; se trata de una actividad importante para el Estado y para los usuarios, y dicha actividad esta atribuida, originalmente, a la administración pública federal.<sup>12</sup>

Además de lo anterior, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que serán servicios públicos aquellas actividades que señale el legislador, y tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones como la Ley Federal de Radio y Televisión establecen que tanto las telecomunicaciones como la radiodifusión (radio y televisión)<sup>13</sup> son servicios públicos.

#### 4. *La privatización*

Muchos países, imitando la experiencia inglesa, emprendieron procesos de privatización con la intención de atraer inversionistas locales y extranjeros al sector de las telecomunicaciones.

En los tres últimos decenios, el carácter estratégico de las telecomunicaciones, en combinación con el vertiginoso desarrollo tecnológico, la eliminación de las barreras comerciales y la consecuente globalización de la economía, de la cual esta industria

<sup>11</sup> Tesis XV.4o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, t. XXII, julio de 2005, p. 1538.

<sup>12</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, INAP-UNAM, 2002, p. 88.

<sup>13</sup> Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, "Democracia, servicio público y medios de comunicación", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, UNAM, 2008, p. 623.

es protagonista, han hecho de este servicio público, objeto de privatizaciones.<sup>14</sup>

En nuestro país, el proceso de privatización de las telecomunicaciones se inició en 1989 con la venta de Teléfonos de México. La concesión que otorgó el gobierno federal a Telmex fue por un periodo de siete años.

La privatización, según Gilberto García, pretende que los recursos económicos provenientes del sector privado incrementen la inversión en esta importante materia que son las telecomunicaciones, y así se afecte de manera positiva el desarrollo de la infraestructura, la calidad en el servicio y la oferta de líneas telefónicas y servicios adicionales por parte de las nuevas compañías de telefonía.<sup>15</sup>

En ese contexto, entre 1994 y 1996 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* un sinnúmero de normas oficiales mexicanas, que establecen especificaciones respecto de los símbolos, terminología, equipos, etcétera, relacionados con las telecomunicaciones.

En opinión de Alfredo Salomón, este caudal de innovaciones tecnológicas que se entrelazaban generó un crecimiento del sector que durante el decenio de los noventa parecía por momentos ilimitado, y que en lo tecnológico derivó en lo que se ha definido como la convergencia de las telecomunicaciones.<sup>16</sup>

La convergencia, por cierto, ha empujado a los operadores tradicionales a incursionar en nuevas áreas, como la Internet y la radiodifusión (radio y televisión).

Asimismo, el 7 de junio de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Telecomunicaciones. Dicha norma jurídica señaló en su artículo segundo transitorio, que se derogaban algunos artículos de la Ley de Vías Generales de Co-

<sup>14</sup> Salomón, Alfredo, "Avances y rezagos de las telecomunicaciones en México", *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 11, noviembre de 2003, p. 1059.

<sup>15</sup> García, Gilberto, *op. cit.*, nota 6, p. 390.

<sup>16</sup> Salomón, Alfredo, *op. cit.*, nota 14, p. 1061.

municación, que, entre otros aspectos, regulaban lo relativo a las comunicaciones eléctricas, a las instalaciones incorporadas a la red nacional, a las instalaciones telefónicas, a las instalaciones para servicios especiales y a las instalaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados, que ahora los regula la mencionada Ley Federal de Telecomunicaciones.

Otro dato relevante que hay que destacar de la nueva ley es que el artículo decimoprimerο transitorio estableció 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.

El decreto por el cual se creó el nuevo órgano especializado fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996. El nuevo órgano se denominó Comisión Federal de Telecomunicaciones, y fue creado como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Siguiendo con la línea privatizadora de las telecomunicaciones en México, el 16 de junio de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las bases generales para la apertura a la inversión privada en el sistema satelital mexicano.

En los años posteriores a 1997 y hasta la fecha se han expedido cientos de normas administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones, como reglamentos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, decretos, resoluciones, lineamientos, calendarios, programas, entre muchos otros, lo que, en mi opinión, provoca inseguridad jurídica tanto para los órganos de la administración pública como para los concesionarios, permisionarios, y en general para el ciudadano común.

### 5. *Las concesiones*

Se puede entender la concesión del servicio público, según Jorge Fernández Ruiz, “como la cesión temporal de su gestión, hecha por la administración pública a favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, por lo cual percibe una remuneración, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía”.<sup>17</sup>

Para Luis José Béjar Rivera, la concesión es “el acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa le confiere a un particular (persona física o moral) la explotación de un bien o la prestación de un servicio público, en términos de derecho público”.<sup>18</sup>

La base constitucional de la concesión de los servicios públicos en México la encontramos en el artículo 28. Según lo dispuesto en los párrafos décimo y decimoprimeros de esta disposición,

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

En ese sentido, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha señalado que

...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

<sup>17</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 12, p. 177.

<sup>18</sup> Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Oxford, 2007, p. 260.

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.<sup>19</sup>

Con acierto, comenta Alfonso Nava Negrete, que

...parece simple el camino de la concesión, pero no lo es. Cumplir con tales requisitos no es suficiente. Obra en el presidente y en especial en el secretario del ramo, un poder discrecional absoluto para el otorgamiento de la concesión. Disciernen, ambas autoridades, acerca del cumplimiento de esos requisitos con libertad sin límite. Deciden el otorgamiento de la concesión con amplio arbitrio legal y político. Empujar la solicitud con una recomendación o compromiso político es lo mejor, es lo que resulta eficaz, porque la ley por sí sola no basta. En consecuencia, el otorgamiento de la concesión es una decisión técnica, legal, pero sobre todo política.<sup>20</sup>

Así, en materia de telecomunicaciones, el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que

Las concesiones a que se refiere esta Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

La participación de la inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión dispone: “Las concesiones previstas en la presente ley

<sup>19</sup> Tesis I.8o.A.98 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1883.

<sup>20</sup> Nava Negrete, Alfonso, “Soberanía de las concesiones administrativas”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México, UNAM, 2002, p. 140.

se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente”.

De la lectura a las disposiciones normativas citadas podemos decir que la concesión para prestar servicios de telecomunicaciones es un acto administrativo. Como todo acto administrativo, está sujeto a un procedimiento administrativo previo, donde se deben respetar ciertos principios y garantías a favor de los concursantes en dicho procedimiento licitatorio.

Además de lo anterior, el otorgamiento de una concesión en materia de telecomunicaciones está sujeta a la discrecionalidad de los órganos facultados para otorgarla. Sin embargo, discrecionalidad no es igual a arbitrariedad, pues en caso de que el solicitante esté en desacuerdo con la decisión de la autoridad administrativa puede impugnarla mediante los medios jurisdiccionales o administrativos que prevé el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, como veremos más adelante, por el mal diseño que ha hecho el legislador de los procedimientos para obtener concesiones de los servicios de telecomunicaciones, tanto los órganos encargados de llevar a cabo los procedimientos como los propios particulares interesados en obtener una concesión se encuentran con un problema grave de inseguridad jurídica, pues las leyes que regulan dichos procedimientos no señalan plazos claros en la tramitación de dichos procedimientos, además de otras deficiencias importantes.

### III. EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO COMO BIEN DE USO COMÚN

Según el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes nacionales:

- I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7o. de esta Ley.<sup>21</sup>

De acuerdo con el catálogo anterior, podemos decir que los bienes nacionales se pueden clasificar en recursos naturales y en bienes de dominio público.

Los recursos naturales, en su doble categoría de renovables o de no renovables, son propiedad de la nación o de los particulares.

El régimen legal vigente de los recursos naturales propiedad de la nación hace posible que los particulares puedan explotar, beneficiarse o aprovecharse en general de tales recursos, a través de los procedimientos administrativos de la concesión, permiso, asignación o autorización. A veces se les excluye totalmente, como sucede en el caso del petróleo, cuya explotación la tiene exclusivamente la nación.<sup>22</sup>

En cuanto a los bienes de dominio público, el artículo 6o. de la Ley General de Bienes Nacionales establece que están sujetos a dicho régimen:

I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7o. de esta Ley.

Según el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, “Los bienes del dominio público son, entre otros, los destinados a sufragar el gasto público y

<sup>21</sup> “Artículo 7o. Son bienes de uso común: I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional”.

<sup>22</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Aprovechamiento de recursos naturales”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 21.

satisfacer las necesidades públicas y forman parte del patrimonio, tanto como por su origen como por su destino”.<sup>23</sup>

Complementa lo anterior lo establecido en el artículo 765 del Código Civil Federal, al señalar que “Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios”.

Además,

...son bienes del dominio público de la Federación, entre otros, los que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal y estén destinados a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, con exclusión de los destinados a oficinas administrativas o a propósitos distintos a los del objeto respectivo de aquellos organismos.<sup>24</sup>

Y es que el derecho constitucional y administrativo mexicanos prevén y reconocen un auténtico derecho de propiedad en el dominio público, que tienen en sus respectivas jurisdicciones los gobiernos federal, estatal y municipal, sobre los bienes que forman sus patrimonios.

A su vez, los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

En este trabajo sólo nos referiremos a los de uso común, por ser nuestro objeto de estudio.

Así, según el artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de uso común: “I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional”.

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo XXV, marzo de 2007, tesis I.12o.A.53 A, p. 1742.

<sup>24</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, tomo VI, tesis P./J. 58/97, SCJN, México, agosto de 1997, p. 35.

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

Por ejemplo,

...el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que, como tal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, pudiendo hacer uso de él todos los habitantes de la República Mexicana 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, los que no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente.<sup>25</sup>

En otra tesis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:

La Sección Primera, Apartado 1-5, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, define a las ondas radioeléctricas u ondas hertzianas como las ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz y que se propagan por el espacio sin guía artificial. Por su parte, el artículo 3o., 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. En ese tenor, si se relaciona el concepto de ondas radioeléctricas definido por el derecho internacional con el del espectro radioeléctri-

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, tesis P./J. 65/2007, tomo XXVI, SCJN, México, diciembre de 2007, p. 987.

co que define la Ley Federal de Telecomunicaciones, se concluye que este último forma parte del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, sobre el que la Nación ejerce dominio directo en la extensión y términos que fije el derecho internacional conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que, como tal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, pudiendo hacer uso de él todos los habitantes de la República Mexicana 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, los que no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente.<sup>26</sup>

También 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 estén ubicados.<sup>27</sup>

Según el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, “Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros”.

Lo anterior significa, según el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que

<sup>26</sup> Tesis P./J. 65/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 987.

<sup>27</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Primera Sala, tomo XX, tesis 1a. CXXXI/2004, diciembre de 2004, p. 358.

...los bienes del dominio público de la Federación son inalienables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, debe lógicamente concluirse que tales bienes sólo pueden ser propiedad de la Federación, y los particulares, las instituciones y organismos públicos sólo pueden adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de esos bienes los derechos regulados por la propia Ley General de Bienes Nacionales y las otras que expida el Congreso de la Unión, dentro de los cuales no se incluye la propiedad.<sup>28</sup>

#### IV. PROCEDIMIENTOS PARA LA OBTENCIÓN DE CONCESIONES

##### 1. *Aspectos generales*

De acuerdo con lo dispuesto tanto por la Ley Federal de Telecomunicaciones como por la Ley Federal de Radio y Televisión, así como por el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable,<sup>29</sup> se requiere concesión para

- Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial.
- Para obtener una concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales.
- Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones.
- Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias.
- Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales

<sup>28</sup> Tesis I.3o.C.462 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tomo XX, septiembre de 2004, p. 1737.

<sup>29</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1979.

extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

- Usar comercialmente canales de radio y televisión.
- Prestar el servicio de televisión por cable.

A continuación explicamos y analizamos los procedimientos regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones para obtener una concesión.

No estudiamos los procedimientos regulados ni en la Ley Federal de Radio y Televisión ni en el Reglamento de Televisión por Cable, debido a que excedería el propósito del presente trabajo.

## *2. Procedimiento para obtener una concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial*

El procedimiento para obtener una concesión sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se realiza mediante una licitación pública.

De los artículos 1o., 3o., fracciones I, II, IV, XIV, XV y XVI, 10, 14, 18, fracción II, y 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se advierte que sólo las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para usos determinados y para usos experimentales requieren de concesión, es decir, es el uso específico que se asocia a la banda de frecuencia lo que determinará la necesidad de obtener la concesión para su explotación o aprovechamiento. De igual manera, la Ley Federal de Radio y Televisión, en sus artículos 1o., 2o., 3o. y 13, establece que es el uso que se da a la banda de frecuencia para servicios de radiodifusión (radio y televisión abiertas) lo que origina la necesidad de obtener la concesión o el permiso, según se trate de estaciones comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, de escuelas radiofónicas o de las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de

sus fines y servicios. 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 va a prestarse, sino que tal frecuencia o frecuencias son atribuidas, en todos los casos, para uno o varios usos determinados y específicos, por lo que existe una relación indisoluble entre la concesión otorgada y el uso del bien concesionado.<sup>30</sup>

En este procedimiento administrativo intervienen la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el secretario de Comunicaciones y Transportes, así como la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal de Competencia.

En ese sentido, en primer lugar, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde “expedir las convocatorias, bases de licitación y actas de fallo de las licitaciones públicas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados”.

Pero antes de la expedición de la convocatoria y de las bases de licitación respectivas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, el programa sobre las bandas de frecuencias del espectro para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas.<sup>31</sup>

Este programa sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados es elaborado también por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual debe someterlo a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Tesis P./J. 66/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 970.

<sup>31</sup> Artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>32</sup> Artículo 9, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Una vez aprobado el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados por el secretario de Comunicaciones y Transportes, dicho programa se publica en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>33</sup>

A la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde, de acuerdo con el artículo 11, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tramitar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del correspondiente programa.

En el mismo sentido, la fracción III del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señala que le corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión:

Publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el programa sobre las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública aprobados por el Secretario...

Consideramos que la atribución antes señalada asignada tanto a la Unidad de Asuntos Jurídicos como a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión está duplicada, por lo que sugerimos que se elimine alguna de ellas.

A partir de la publicación del programa en el *Diario Oficial de la Federación*

Los interesados podrán solicitar que se liciten bandas de frecuencias, modalidades de uso y coberturas geográficas distintas de las contempladas en el programa mencionado en el párrafo anterior. En estos casos, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 60 días naturales.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Artículo 5, fracción XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<sup>34</sup> Artículo 15, segundo párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Una vez transcurrido el plazo de los sesenta días, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, la convocatoria para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, para que cualquier interesado tenga acceso a las bases.<sup>35</sup>

Como señalamos anteriormente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9o., fracción XV, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde

Expedir las convocatorias, bases de licitación y actas de fallo de las licitaciones públicas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados...; resolver sobre la calificación de los interesados en las licitaciones públicas; y ordenar se remita a la Secretaría los expedientes con la información necesaria para que, en su caso, se otorguen los respectivos títulos de concesión.

Las bases de licitación pública —dispone el artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones—, incluirán como mínimo.

I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán:

A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;

B. El plan de negocios;

C. Las especificaciones técnicas de los proyectos, y

D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que pueden ser utilizadas;

III. El periodo de vigencia de la concesión, y

IV. Los criterios para seleccionar al ganador.

La Unidad de Asuntos Jurídicos interviene nuevamente al revisar las bases y el contenido de las garantías que deban consti-

<sup>35</sup> Artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

tuirse para el cumplimiento de las obligaciones o trámites de las concesiones.<sup>36</sup>

A la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde, de nueva cuenta, “Emitir opinión a la Secretaría sobre las solicitudes para el otorgamiento de concesiones... sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las áreas competentes de la Comisión”.<sup>37</sup>

Por su parte, a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión le corresponde “Previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, analizar las solicitudes de otorgamiento... de las concesiones... en materia de telecomunicaciones”.<sup>38</sup>

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Unidad de Asuntos Jurídicos también le corresponde “revisar las... concesiones, que... emita u otorgue la Secretaría y dictaminar sobre su contenido, interpretación, suspensión, rescisión, caducidad, revocación, terminación, nulidad, rescate, requisa y demás aspectos y efectos jurídicos”.

También le corresponde a dicha Unidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Asesorar en materia jurídica en los procedimientos de licitaciones públicas que lleven a cabo las unidades administrativas de la Secretaría, para la adjudicación de contratos y concesiones”.

Las atribuciones otorgadas por las normas antes citadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a la Dirección Gene-

<sup>36</sup> Artículo 11, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2009.

<sup>37</sup> Artículo 9, fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y artículo 9-A, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>38</sup> Artículo 25, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Manual de Organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

ral de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y a la Unidad de Asuntos Jurídicos, en nuestra opinión, duplican las etapas a seguir en este procedimiento, por lo que sugerimos que se elimine alguna de ellas.

Además de lo anterior, los interesados en participar en la licitación pública deben obtener la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.<sup>39</sup>

Así,

Quando las proposiciones presentadas en la licitación pública no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias a juicio de la Secretaría o no cumplan con los requisitos establecidos en las bases de la licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.<sup>40</sup>

También es importante mencionar que el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que “El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente”.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que

[El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos] 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 comprenden las enajenaciones de todo tipo de bienes bajo los mismos principios y fines. Ahora bien, entendidos los recursos económicos como bienes del dominio de la nación susceptibles

<sup>39</sup> Inciso D, artículo 16, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>40</sup> Artículo 17 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

de entregarse a cambio de un precio, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto del género enajenaciones, conjuntamente con los establecidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 que conforman el capítulo económico de la Ley Fundamental. Además, toda vez que la radiodifusión 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 del indicado artículo 134 deben relacionarse también, y preferentemente, con todas las disposiciones que consagran esos derechos fundamentales.<sup>41</sup>

Cabe señalar en este punto lo dispuesto en el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

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

Y el artículo 5o., fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, señala que son facultades indelegables del secretario, “otorgar las concesiones que por ley le corresponda a la Secretaría”.

<sup>41</sup> Tesis P./J. 72/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 986.

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

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.<sup>42</sup>

Asimismo, “cuando la explotación de los servicios objeto de la concesión sobre el espectro radioeléctrico requiera de una concesión de red pública de telecomunicaciones, esta última se otorgará en el mismo acto administrativo”.<sup>43</sup>

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, una vez otorgada la concesión, un extracto del título respectivo se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* a costa del interesado.

La Unidad de Asuntos Jurídicos es el órgano encargado de tramitar la publicación del extracto del título de concesión en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>44</sup>

### 3. *Procedimiento para obtener una concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, “Para obtener concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir, en lo conducente, los requisitos a que se refiere el artículo 24” de

<sup>42</sup> Artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>43</sup> *Ibidem*, artículo 18 *in fine*.

<sup>44</sup> Artículo 11, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2009.

la Ley antes señalada. Es decir, presentar una solicitud, que deberá contener:

- I. Nombre y domicilio del solicitante;
- II. Los servicios que desea prestar;
- III. Las especificaciones técnicas del proyecto;
- IV. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;
- V. El plan de negocios, y
- VI. La documentación que acredite su capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa.

Las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para uso experimental, se otorgarán por un plazo hasta de 2 años y deberán sujetarse, invariablemente, a las disposiciones reglamentarias respectivas.<sup>45</sup>

Es decir, que para obtener una concesión para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para uso experimental se debe realizar un procedimiento igual o similar al que se sigue para prestar otro tipo de servicio de telecomunicaciones.

Consideramos que existe un vacío muy grande en este procedimiento, pues al no haber más normas que lo regulen, viola el principio de seguridad jurídica, que rige la actividad de la administración pública.

La única disposición que regula este procedimiento es el artículo 20, que no establece más detalles que los de reunir los requisitos que marca el artículo 24 de la misma Ley Federal de Telecomunicaciones.

#### *4. Procedimiento para obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones*

Según el artículo 3o., fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la red pública de telecomunicaciones es la

<sup>45</sup> Artículo 21 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

...red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. Esta red pública no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal.

Para obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, los interesados deben presentar ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, una solicitud, que debe contener:

- I. Nombre y domicilio del solicitante;
- II. Los servicios que desea prestar;
- III. Las especificaciones técnicas del proyecto;
- IV. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;
- V. El plan de negocios, y
- VI. La documentación que acredite su capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa.<sup>46</sup>

Según el artículo 25 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analizará y evaluará la documentación correspondiente a la solicitud en un plazo no mayor a 120 días naturales. En ese lapso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá requerir a los interesados información adicional.

En este procedimiento administrativo intervienen la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el secretario de Comunicaciones y Transportes, así como la Comisión Federal de Competencia y la Secretaría de Gobernación.

La Unidad de Asuntos Jurídicos interviene al revisar las bases y el contenido de las garantías que deban constituirse

<sup>46</sup> *Ibidem*, artículo 24.

para el cumplimiento de las obligaciones o trámites de las concesiones.<sup>47</sup>

A la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde “Emitir opinión a la Secretaría sobre las solicitudes para el otorgamiento de concesiones... sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las áreas competentes de la Comisión”.<sup>48</sup>

Por su parte, a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión le corresponde “Previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, analizar las solicitudes de otorgamiento... de las concesiones... en materia de telecomunicaciones”.<sup>49</sup>

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Unidad de Asuntos Jurídicos le corresponde “revisar las... concesiones, que... emita u otorgue la Secretaría y dictaminar sobre su contenido, interpretación, suspensión, rescisión, caducidad, revocación, terminación, nulidad, rescate, requisa y demás aspectos y efectos jurídicos”.

Las atribuciones otorgadas por las normas antes citadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y a la Unidad de Asuntos Jurídicos, en nuestra opinión, duplican las etapas a seguir en este procedimiento, por lo que se debe eliminar alguna de ellas.

Según lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, una vez cumplidos los requisitos establecidos

<sup>47</sup> Artículo 11, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2009.

<sup>48</sup> Artículo 9o., fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y artículo 9-A, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>49</sup> Artículo 25, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Manual de Organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

por la normativa, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá otorgar la concesión.

Las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un plazo hasta de 30 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos.

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar, lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.<sup>50</sup>

Al respecto, también cabe señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 36, fracción III, que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

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

A su vez, el artículo 5o., fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, señala que son facultades indelegables del secretario, “otorgar las concesiones que por ley le corresponda a la Secretaría”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, una vez otorgada la concesión, un

<sup>50</sup> Artículo 27 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

extracto del título respectivo se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* a costa del interesado

La Unidad de Asuntos Jurídicos es el órgano encargado de tramitar la publicación del extracto del título de concesión en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>51</sup>

5. *Procedimiento para obtener una concesión para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias*

El procedimiento para obtener una concesión para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se realiza mediante una licitación pública.

Pero “tratándose de dependencias y entidades de la administración pública federal, la Secretaría otorgará mediante asignación directa dichas posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales”.

En este procedimiento administrativo intervienen la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el secretario de Comunicaciones y Transportes, así como la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Secretaría de Gobernación.

En ese sentido, en primer lugar, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde “Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respecti-

<sup>51</sup> Artículo 11, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2009.

vas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales”.<sup>52</sup>

También a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión le corresponde “Coordinar los procedimientos para la obtención de posiciones orbitales geoestacionarias con sus respectivas bandas de frecuencias, así como de las órbitas para satélites mexicanos, con el apoyo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones”.<sup>53</sup>

Pero antes de la expedición de la convocatoria y de las bases de licitación respectivas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, el programa sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus respectivas bandas de frecuencias asociadas y derechos de emisión y recepción de señales, que serán materia de licitación pública.<sup>54</sup>

Este programa sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus respectivas bandas de frecuencias asociadas y derechos de emisión y recepción de señales también es elaborado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la que debe someterlo a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>55</sup>

Una vez aprobado el programa sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus respectivas bandas de frecuencias asociadas y derechos de emisión y recepción de señales por el secretario de Comunicaciones y Transportes, dicho programa se publica en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Artículo segundo, fracción VI, del Decreto de creación, del 9 de agosto de 1996 y el artículo 9-A, fracción VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>53</sup> Artículo 25, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<sup>54</sup> Artículo 9o., fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> Artículo 5o., fracción XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde, de acuerdo con el artículo 11, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tramitar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del correspondiente programa.

En el mismo sentido, la fracción VI del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señala que le corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión,

Publicar en el *Diario Oficial de la Federación* los programas sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán materia de licitación pública, aprobados por el Secretario.<sup>57</sup>

Consideramos que la atribución antes señalada asignada tanto a la Unidad de Asuntos Jurídicos como a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión está duplicada, por lo que sugerimos que se elimine alguna de ellas.

A partir de la publicación del programa en el *Diario Oficial de la Federación*, los interesados podrán solicitar que se liciten posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas distintas de las contempladas en el programa mencionado en el párrafo anterior. En estos casos, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de sesenta días naturales.<sup>58</sup>

Una vez transcurrido el plazo de los sesenta días, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales objeto de concesión, la convocatoria para llevar a cabo el procedimiento de lici-

<sup>57</sup> *Ibidem*, artículo 25, fracción VI.

<sup>58</sup> Artículos 29 y 15, segundo párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

tación pública para que cualquier interesado tenga acceso a las bases.<sup>59</sup>

Como señalamos anteriormente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9o., fracción XV, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde:

Expedir las convocatorias, bases de licitación y actas de fallo de las licitaciones públicas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, y para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país; resolver sobre la calificación de los interesados en las licitaciones públicas; y ordenar se remita a la Secretaría los expedientes con la información necesaria para que, en su caso, se otorguen los respectivos títulos de concesión.<sup>60</sup>

Las bases de licitación pública, dispone el artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de aplicación en este procedimiento, incluirán como mínimo:

- I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán:
  - A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;
  - B. El plan de negocios;
  - C. Las especificaciones técnicas de los proyectos, y
  - D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.
- II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que pueden ser utilizadas;
- III. El período de vigencia de la concesión, y
- IV. Los criterios para seleccionar al ganador.

La Unidad de Asuntos Jurídicos interviene nuevamente al revisar las bases y el contenido de las garantías que deban consti-

<sup>59</sup> Artículos 29 y 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>60</sup> Artículo 9o., fracción XV, del Reglamento Interno de la Cofetel.

tuirse para el cumplimiento de las obligaciones o trámites de las concesiones.<sup>61</sup>

A la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde, de nueva cuenta, “Emitir opinión a la Secretaría sobre las solicitudes para el otorgamiento de concesiones... sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las áreas competentes de la Comisión”.<sup>62</sup>

Por su parte, a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión le corresponde “Previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, analizar las solicitudes de otorgamiento... de las concesiones... en materia de telecomunicaciones”.<sup>63</sup>

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Unidad de Asuntos Jurídicos también le compete “revisar las... concesiones, que... emita u otorgue la Secretaría y dictaminar sobre su contenido, interpretación, suspensión, rescisión, caducidad, revocación, terminación, nulidad, rescate, requisita y demás aspectos y efectos jurídicos”.

También le corresponde a dicha Unidad, según lo dispuesto en el artículo 11, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Asesorar en materia jurídica en los procedimientos de licitaciones públicas que lleven a cabo las unidades administrativas de la Secretaría, para la adjudicación de contratos y concesiones”.

Las atribuciones otorgadas por las normas antes citadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a la Dirección Gene-

<sup>61</sup> Artículo 11, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2009.

<sup>62</sup> Artículo 9o., fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y artículo 9-A, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>63</sup> Artículo 25, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Manual de Organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

ral de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, y a la Unidad de Asuntos Jurídicos, en nuestra opinión, duplican las etapas a seguir en este procedimiento, por lo que sugerimos que se elimine alguna de ellas.

Además de lo anterior, los interesados en participar en la licitación pública deben obtener la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.<sup>64</sup>

Así,

Cuando las proposiciones presentadas en la licitación pública no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias a juicio de la Secretaría o no cumplan con los requisitos establecidos en las bases de la licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.<sup>65</sup>

También es importante mencionar que el artículo 29 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que “el Gobierno Federal podrá requerir una contraprestación económica por el otorgamiento de dichas concesiones”.

Cabe señalar en este punto lo dispuesto en el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que le corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

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

<sup>64</sup> Artículo 16, inciso D, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>65</sup> Artículo 17 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

A su vez, el artículo 5o., fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, señala que son facultades indelegables del secretario, “otorgar las concesiones que por ley le corresponda a la Secretaría”.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de aplicación directa en el presente procedimiento, dispone:

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

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.<sup>66</sup>

Según lo establecido en el artículo 18 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, una vez otorgada la concesión, un extracto del título respectivo se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* a costa del interesado.

La Unidad de Asuntos Jurídicos es el órgano encargado de tramitar la publicación del extracto del título de concesión en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>67</sup> Artículo 11, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2009.

6. *Procedimiento para obtener una concesión sobre los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional*

Con base en el análisis de la Ley Federal de Telecomunicaciones, podemos afirmar que no se establece un procedimiento específico para el otorgamiento de concesiones sobre los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

La Ley Federal de Telecomunicaciones sólo establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede otorgar concesiones sobre los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional, siempre y cuando se tengan firmados tratados en la materia con el país de origen de la señal y dichos tratados contemplen reciprocidad para los satélites mexicanos.

Estas concesiones, señala la ley, sólo se otorgarán a personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas. Asimismo, podrán operar en territorio mexicano los satélites internacionales establecidos al amparo de tratados internacionales multilaterales de los que el país sea parte.<sup>68</sup>

Sin embargo, haciendo un análisis de las facultades atribuidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, nos damos cuenta de que en este procedimiento participan, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, las direcciones generales de regulación “A”, “B” y “C”, de la propia Comisión Federal de Telecomunicaciones, a las cuales les corresponde

XVI. Llevar a cabo los procedimientos de coordinación en materia satelital que resulten necesarios para la adecuada operación de

<sup>68</sup> Artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

satélites mexicanos, así como para la ocupación y explotación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, ante los organismos y autoridades competentes.

Además, de acuerdo con el análisis de otras normas jurídicas, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le corresponde, de nueva cuenta, “Emitir opinión a la Secretaría sobre las solicitudes para el otorgamiento de concesiones... sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las áreas competentes de la Comisión”.<sup>69</sup>

Por su parte, a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión le corresponde “Previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, analizar las solicitudes de otorgamiento... de las concesiones... en materia de telecomunicaciones”.<sup>70</sup>

Según lo dispuesto en el artículo 11, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Unidad de Asuntos Jurídicos también le corresponde “revisar las... concesiones, que... emita u otorgue la Secretaría y dictaminar sobre su contenido, interpretación, suspensión, rescisión, caducidad, revocación, terminación, nulidad, rescate, requisa y demás aspectos y efectos jurídicos”.

También le corresponde a dicha Unidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Asesorar en materia jurídica en los procedimientos de licitaciones públicas que lleven a cabo las unidades administrativas de la Secretaría, para la adjudicación de contratos y concesiones”.

Cabe señalar en este punto lo dispuesto en el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública

<sup>69</sup> Artículo 9o., fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y artículo 9-A, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>70</sup> Artículo 25, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y Manual de Organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Federal, que señala que el corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

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

A su vez, el artículo 5o., fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, señala que son facultades indelegables del secretario de Comunicaciones y Transportes, “otorgar las concesiones que por ley le corresponda a la Secretaría”.

## V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y TELECOMUNICACIONES

### 1. *El procedimiento administrativo como garantía*

Todo procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los particulares y asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la administración pública. Por ello, dicho procedimiento sirve como protección jurídica para el particular.<sup>71</sup>

Ya desde épocas pasadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado sobre el contenido del artículo 14

<sup>71</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, “Los principios del procedimiento administrativo”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*, México, UNAM, 2005, p. 186.

constitucional, estableciendo no sólo la obligación de las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley,

sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo, puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse.<sup>72</sup>

El procedimiento administrativo regulado por una norma legal se convierte en una garantía para el administrado, de modo que dicho procedimiento es una garantía con muchas garantías. La existencia y regulación del procedimiento, sostiene Tomás Hutchinson, ya de por sí es una garantía, pero además él debe reunir una serie de garantías.<sup>73</sup>

El equilibrio al que deben propender las relaciones que existen entre el administrado y la administración pública requiere un justo y eficaz sistema de garantías que compensen las situaciones de sujeción en que aquél se encuentra.

Dicho procedimiento administrativo supone la obligación de cumplir la norma que la ley establece, “y ello requiere, por parte de la autoridad, el deber de amoldarse a las formalidades determinadas a tal fin, y en el particular, el derecho de que sean obedidos dichos requisitos, sirviendo de este modo de garantía de la recta aplicación por la administración de los preceptos legales que regulen el ejercicio de la función”.<sup>74</sup>

El procedimiento administrativo, afirma Julio Rodolfo Comadira, “cumple una «función de garantía», al proteger tanto al

<sup>72</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, quinta época, t. CIII, p. 2838.

<sup>73</sup> Hutchinson, Tomás, *Régimen de procedimientos administrativos. Ley 19.549*, 6a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2002, p. 40.

<sup>74</sup> Ubierna, José Antonio, *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948, p. 36.

interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la Administración Pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial”.<sup>75</sup>

Por ello, si el procedimiento administrativo no sólo es garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también del interés público, “lógico es que resulte informado por principios que responden perfectamente a una y otra perspectiva”.<sup>76</sup>

Ya desde épocas anteriores, los tribunales del Poder Judicial señalaban que la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional

...impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto..., cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, con estricta observancia del marco que la rige.<sup>77</sup>

Por ello, el mejor vehículo legal que tienen las autoridades administrativas para cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la CPEUM es el procedimiento administrativo. “En él la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de he-

<sup>75</sup> Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2002, p. 49.

<sup>76</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 53.

<sup>77</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, séptima época, vols. CIII-CVIII, quinta parte, pp. 36 y 37.

cho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales”.<sup>78</sup>

## 2. *El principio de seguridad jurídica en materia de telecomunicaciones*

La seguridad jurídica supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades; es decir, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, realizados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de las personas, permitiendo a los actores del sistema, estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad.<sup>79</sup>

El carácter universal de ley comporta necesariamente la exclusión de privilegios y de la incertidumbre en su aplicación, tanto en el ámbito administrativo como judicial, dando paso a la certeza, a la seguridad jurídicas.<sup>80</sup>

Por ello, dicho principio aplicado al procedimiento administrativo en materia de telecomunicaciones supone la certeza de los plazos en los que se van a llevar a cabo dichos procedimientos, así como las autoridades que intervendrán en ellos.

<sup>78</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Procedimiento administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano. P-Z*, México, UNAM-Porrúa, 2001, p. 3046.

<sup>79</sup> Fernández Lamela, Pablo M., “Emergencia pública e inseguridad jurídica. Navegando a bordo del titanic institucional”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Vocos Conesa, Juan Martín (coords), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. 207.

<sup>80</sup> Morelli Rico, Sandra, *La participación en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 12.

Así, por ejemplo, el artículo 29 de la Ley Federal de Radio y Televisión dispone que “son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos”.

Sin embargo, del análisis antes realizado podemos observar que en los procedimientos en materia de telecomunicaciones existe inseguridad jurídica, pues la ley es omisa en cuanto a los plazos y términos que deben transcurrir en cada etapa.

### 3. *Principio de economía procedimental y telecomunicaciones*

Una de las definiciones que nos da el *Diccionario de la lengua española*<sup>81</sup> sobre el vocablo “economía” es el de “Ahorro de trabajo, tiempo, dinero, etcétera”. Dentro del procedimiento administrativo, el principio de economía procedimental se refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con ahorro de trabajo, energía y costo, y atenta a la obtención del mayor resultado con el mínimo esfuerzo, lo que en la práctica implica evitar a los administrados, trámites superfluos o redundantes, y que se aminore el trabajo habitualmente recargado a los órganos o servidores públicos, para así alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la tramitación de las resoluciones o actos administrativos.

En materia de telecomunicaciones, como observamos del análisis realizado a algunos procedimientos, se viola este principio de economía procedimental, pues en un procedimiento intervienen varios órganos y prácticamente realizan la misma actividad.

<sup>81</sup> Vigésima primera ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, p. 787.