

LAS CONCESIONES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

Lucila SILVA GUERRERO

SUMARIO: I. *Antecedentes de las concesiones de telecomunicaciones: telegrafía y telefonía.* II. *Primeras disposiciones para regular las telecomunicaciones.* III. *Regulación de las telecomunicaciones a partir de la Constitución de 1917.* IV. *Procedimiento concesionario en la Ley de Vías.* V. *Otros servicios de telecomunicaciones: televisión por cable y comunicación vía satélite.* VI. *Concesiones telefónicas y su modificación.*

I. ANTECEDENTES DE LAS CONCESIONES DE TELECOMUNICACIONES: TELEGRAFÍA Y TELEFONÍA

Actualmente la concesión, en la legislación y la doctrina, está asociada al interés general para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público. Sin embargo, en el siglo XIX, donde iniciamos este trabajo con la telefonía, primer antecedente de las telecomunicaciones, no eran conceptos desarrollados en el naciente derecho administrativo. Nuestro estudio, por razones de trascendencia histórica, comprenderá hasta la última década del siglo XX, cuando en preparación a la venta de Teléfonos de México, S. A., empresa de participación estatal mayoritaria, se modificó anticipadamente su título de concesión, y con ello la regulación jurídica de las telecomunicaciones.

En las primeras décadas del siglo XIX apenas se iniciaba el desarrollo, al margen del derecho penal o civil, de las figuras pro-

pías del derecho administrativo; por ello es comprensible que la concesión administrativa no tuviera definidas sus características. Don Teodosio Lares, en sus *Lecciones de derecho administrativo*, dice:

Ni la ciencia, ni la legislación, han fijado de una manera decisiva, el lenguaje administrativo, y los escritores tienen que adoptar las palabras con más propiedad y exactitud sus ideas, lo que no debe producir confusión alguna, si antes se cuida de expresar su verdadero sentido.¹

Las Constituciones de 1824 y 1857 no mencionaron el concepto de concesión vinculada al servicio público. Y como dice el doctor Jorge Fernández Ruiz, la locución “servicio público” se usó en la Constitución, en el sentido de actividad personal realizada en beneficio del Estado.²

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se estableció:

Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.

XVII. Dar reglas para conceder patentes de curso...

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 dispuso:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de curso...

¹ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, Imprenta de Ignacio Cumplido, edición facsimilar, México, 1852, UNAM, 1978.

² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Servicios públicos*, México, Porrúa, p. 26.

XII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

IX. Conceder patentes de curso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.³

Bajo este marco jurídico y sin que existiera declaratoria de que la telegrafía, como el pilar a partir del cual habrían de desarrollarse los servicios de telecomunicaciones, era un servicio público o el tendido de líneas se hiciera sobre los bienes del Estado, se otorga en México la primera concesión telegráfica.

En 1845, hace solo ciento cincuenta años, al lograr establecer Samuel Morse la primera línea telegráfica de 64 km. entre Baltimore y Washington, se inicia la vertiginosa carrera de las comunicaciones eléctricas, a las que México se incorporó cuatro años después. El 10 de mayo de 1849, el Presidente de la República Don José Joaquín Herrera otorga a Don Juan de la Granja, español nacionalizado mexicano, la primera concesión para establecer el telégrafo en nuestro país. Según el decreto respectivo, Don Juan debía instalar en dos años una línea de 40 leguas entre México y Veracruz.⁴

El telégrafo se convierte en el antecedente fundamental de las comunicaciones eléctricas y punto de partida de lo que ahora denominamos “era de las telecomunicaciones”, que además hallan un segundo punto de arranque con las primeras concesiones y contratos de las redes telefónicas.

En telegrafía siguieron dándose concesiones a particulares; algunos gobiernos estatales iniciaron trabajos bajo contratos

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1978*, México, Porrúa, 1978, p. 174.

⁴ Jiménez Espriú, Javier, “Datos para la historia de las telecomunicaciones en México”, Simposium sobre la Historia de la Ingeniería en México, México, SEFI, 29 de noviembre de 1983.

para comunicarse telegráficamente; incluso se acudió a veces a curiosos procedimientos, como el implementado en 1869 para tender una línea entre Durango y Mazatlán, que se pagaría con un subsidio al concluir la obra, basado en un sistema de acciones cuyos tenedores tendrían derecho a las utilidades de la empresa y a los premios de la lotería.

Es de resaltar que el desarrollo del telégrafo está ligado permanentemente con la historia de México y con los grandes acontecimientos del país, encontrándose vinculada su evolución con los intereses militares y políticos del momento.⁵ El ferrocarril, que era el medio de transporte más importante, tenía un telégrafo para su servicio, lo que facilitó dichas acciones.

No obstante que cuando don Teodosio Lares impartió en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo* en El Ateneo Mexicano, ya existían las concesiones y contratos telegráficos, no los refiere en ellas, mencionando frecuentemente en sus ejemplos sólo las concesiones de aguas, minas, caminos y la desecación de pantanos.

De la concesión, atendiendo a sus lecciones, vemos su concepción:

1. La concesión es una medida administrativa que como gracia, es un favor del estado para obtener una utilidad particular.
2. Una vez concedida, existen derechos adquiridos para quien la obtuvo, pudiendo oponerse para que se no otorguen otras.
3. La concesión deriva de un poder discrecional o gracioso que emite actos puramente administrativos.
4. Las cuestiones relativas al alcance del privilegio exclusivo, son competencia de la autoridad administrativa.
5. Menciona el concepto del interés herido del cual puede nacer el derecho a una indemnización.
6. Dice que es facultad de la autoridad administrativa, acordar o rehusar ciertos permisos, según exija el interés público. De ellos unos toman el nombre especial de concesiones y otros de favores o gratificaciones.

⁵ *Idem.*

7. La concesión otorgada por el poder legislativo o el ejecutivo puede ser un permiso temporal o perpetuo, acordado para ejercer ciertos derechos o facultades cuyo goce estaba prohibido.⁶

En la evolución del derecho administrativo vemos lo que ahora se dice de la concesión: “No es una merced ni una gracia del Estado, la concesión administrativa es una decisión de la administración pública regida por la ley”.⁷

Otro de los doctrinarios del siglo XIX, José María del Castillo Velasco, en su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, publicado en 1874, tampoco hace referencia a las entonces existentes concesiones telegráficas y telefónicas, pero sí se refiere constantemente al novedoso servicio a través de los “caminos de fierro.”

Dice en su obra:

La magnífica invención del telégrafo hizo desaparecer las distancias y ha puesto a los hombres en comunicación instantánea por lejanos que sean los países en que habitan. Realizando este portento, era lógico que se quisiera también que la comunicación no fuera solo de palabras sino que las poblaciones se acercaron unas a otras y esto se ha verificado por los caminos de fierro.⁸

Si bien no se refiere expresamente a las existentes concesiones de telégrafos y teléfonos, ya menciona la “vía de comunicación y transporte”, como los importantes medios de circulación.

⁶ Lares, Teodosio, *op. cit.*, pp. 60-74.

⁷ Nava Negrete, Alfonso, “Concesión”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, t. I, A-CH, 1991, p. 567. Agrega el maestro Nava que la concesión administrativa aparece en la legislación administrativa como decisión casi exclusiva del poder público y donde el concesionario se subordina a las reglas de la ley que rige la concesión y se adapta a las condiciones que se fijaron para su otorgamiento.

⁸ Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, edición facsimilar, México, UNAM, 1994, pp. 28 y 29.

Los caminos, así como los ríos y los puertos, son cosas públicas, y pertenece al gobierno dictar reglas acerca del uso común de toda vía de comunicación y de transporte.⁹

De la concesión dice que:

1. Su origen y objeto es la utilidad común y no un interés particular.

2. La concesión de una obra pública a cualquier empresa, implica la administración: se le confía la satisfacción de una necesidad común y el desempeño de un servicio administrativo.

3. Ninguna concesión es perpetua, porque las cosas del dominio público no pueden convertirse en propiedad privada en virtud de un acto administrativo.

4. Se autoriza al concesionario para exigir un impuesto temporal por el uso de las obras realizadas.

Los servicios públicos los menciona citando a Colmeiro:

Acuden los particulares al auxilio del Gobierno y toman a su riesgo y ventura, el desempeño de un servicio público y el secreto de la Administración; consiste en concertar los intereses del Estado y de las empresas de tal modo, que mirando cada uno a su provecho, haya ganancias para todos.¹⁰

Agrega que también hay servicios públicos que el gobierno encomienda asimismo a la industria particular por “contrato”, aunque el problema es que los contratistas pretenden constantes incrementos.

1. *Teléfonos*

En cuanto a la telefonía, la primera conferencia telefónica tuvo lugar en México del centro de la ciudad a la Hacienda de Tlalpan el 13 de marzo de 1878, apenas dos años después de que

⁹ Castillo Velasco, José María del, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

Alejandro Graham Bell hizo la demostración práctica del servicio en la Academia de Ciencias y Artes de Boston.

Durante los primeros años de su desarrollo en el país no existió normativa específica aplicable a la materia, y la regulación se fue dando vía las concesiones, contratos y permisos que otorgaban el gobierno federal y los gobiernos estatales.

El mercado mexicano se avizoraba muy promisorio, la demanda del servicio era explosiva y las concesiones empezaron a fluir, siendo muchos los que las obtuvieron. La competencia era difícil con tantas concesiones y éstas con tantos privilegios, existiendo incluso algunos concesionarios que no llegaron a prestar sus servicios. Tal fue el caso de la concesión del 8 de junio de 1881 otorgada en favor de A. G. Greenwood, para emprender el establecimiento del servicio telefónico en todo el país, quien un mes después la transfirió a la Compañía Telefónica Continental, empresa constituida conforme a la legislación del estado de Nueva Jersey, y que se estableció en México bajo el nombre de Mexican National Bell Telephone, la cual nunca llegó a operar.¹¹

La mayor parte de los inversionistas interesados en el negocio telefónico se asociaron con la Compañía Telefónica Mexicana, conocida como Mextelco, empresa ligada tecnológica y económicamente a la Western Electric Telephone Company, la que obtuvo su primera concesión otorgada por la Secretaría de Fomento, y que para ampliar su cobertura e ir eliminando la competencia adquirió en 1893 las compañías Telefónica y Telegráfica Mexicana del Norte, la Telefónica y Telegráfica Central y más tarde la Telefónica de Yucatán.¹²

La segunda concesión se otorgó a la Mextelco el 17 de diciembre de 1903, para explotar el servicio por treinta años en el Distrito Federal y por veinte años en el estado de Nuevo León. Cabe precisar que desde 1891 se emitió el Decreto del Congre-

¹¹ Cárdenas de la Peña, Enrique, *Historia de las comunicaciones y los transportes en México*, México, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, pp. 33 y 34.

¹² *Historia de la telefonía en México, 1878-1991*, México, Teléfonos de México, 1991, p. 54.

so, que establecía el modo como deben distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado, creándose así la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a cuya competencia se atribuyó el servicio telefónico.

Es importante resaltar que a causa de la renovación de la concesión a la Compañía Telefónica Mexicana, así como del otorgamiento de la nueva concesión al señor Sitsenstatter, surgió la duplicación de los servicios telefónicos que durante muchos años viviría la ciudad de México.

En efecto, el siglo XX marca el inicio de la competencia que durante las primeras décadas se dará entre la Mextelco¹³ y la sueca Ericsson, la que obtuvo su concesión a través de la cesión que le hizo el señor José Sitsenstatter para explotar por treinta años el servicio telefónico en la capital y sus alrededores, quien la había recibido el 18 de febrero de 1903 de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Formalizada la cesión de la concesión el 19 de abril de 1905 la Ericsson inició cuatro años más tarde su operación en la ciudad de México, y en 1910 se le autorizó la denominación de Teléfonos Ericsson, S. A., conocida como Mexeric. Empezó sus operaciones con 300 suscriptores, y en sólo cuatro años ya tenía el mismo número de suscriptores que la Mextelco.¹⁴

Uno de los problemas de las empresas era el laboral, ya que las telefónicas pagaban, aun a los extranjeros, los más bajos salarios, muy por debajo de los ofrecidos por otras industrias, lo que trajo como consecuencia que el 6 de enero de 1915 el presidente Venustiano Carranza, en uso de sus facultades extraordinarias, ordenara la intervención del sistema telefónico de la Mextelco y el embargo de sus bienes. La Ericsson escapó de esta medida gracias a las gestiones realizadas por el coronel sueco Thord Hall

¹³ El 18 de febrero de 1905 la Compañía Telefónica y Telegráfica de Bastan cambia su denominación a Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, aunque indistintamente se le mencionaba como la Mextelco o la Mexicana.

¹⁴ Cárdenas de la Peña, Enrique, *op. cit.*, pp. 64-67.

Strom, miembro del Estado Mayor del general Villa.¹⁵ La Mex-telco siguió funcionando en el resto de la República a través de sus filiales, toda vez que estaban constituidas como subsidiarias de la Bell, su principal accionista.

En el transcurso de los años siguientes, la economía de las empresas empeoraba, la Primera Guerra Mundial hizo que los materiales se encarecieran, tener dos redes paralelas tampoco era negocio, el rescate de la Mextelco generaba recelo y desconfianza, sobre todo de las empresas extranjeras, que además se veían impedidas por el gobierno para aumentar las tarifas.

En medio de esa problemática, siendo presidente de la República el general Plutarco Elías Calles, ordenó en 1925 la devolución de los bienes a la Mextelco, recién adquirida por la International Telephone and Telegraph Co. Adicionalmente, el 12 de agosto de 1925, aprovechando la coyuntura favorable, se le concede la prórroga de la concesión por cincuenta años. Se establece además que si tres años antes del vencimiento de la concesión el gobierno no hace uso de su derecho de preferencia, la misma se prorrogará por otros treinta años, ahora sí, al cabo de los cuales la Compañía dejaría en favor del Estado su infraestructura.¹⁶

Con la referencia de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, la Ericsson también negocia el refrendo de su concesión el 17 de junio de 1926 para

Establecer, fomentar y explotar una red telefónica a larga distancia y el correspondiente servicio telefónico, así como los demás servicios que de él se deriven y sus conexos, en y entre los centros poblados de la República Mexicana, y a ser posible técnica y comercialmente factible, entre la República Mexicana y los países extranjeros.¹⁷

En cuanto al término de la concesión, se les concede el mismo plazo: cincuenta años contados a partir del 31 de agosto de 1926.

¹⁵ *Historia de la telefonía en México, cit.*, p. 68.

¹⁶ Cárdenas de la Peña, Enrique, *op. cit.*, p. 82.

¹⁷ *Ibidem*, p. 87.

En el curso de los años siguientes la situación de ambas empresas no mejoraba, la competencia era intensa, seria, devastadora según Artur Attman. Las campañas de propaganda llegaban hasta el suscriptor, los agentes recibían como comisión por un contrato nuevo el primer pago hecho por el abonado, es decir, entre ocho y doce pesos, más una cuota extra por cada diez números contratados.¹⁸ Entonces la misma población demandaba que se llevara a cabo la intercomunicación, para que los usuarios de ambas empresas pudieran comunicarse. El dualismo de operación en la misma área resultaba ya insostenible.

Bajo estas condiciones, las dos empresas convinieron que la Ericsson usaría dígitos (números) y la Mextelco números y letras, por lo que los discos de sus aparatos tenían los siguientes símbolos: A-1, F-2, H-3, J-4, L-5, M-6, P-7, Q-8, X-9 Y Z-0.¹⁹

En ambas empresas cada día se reforzaba la idea de fusionarlas ante la desgastante competencia. En las dos matrices extranjeras se estudiaban las posibilidades del proyecto, ya que cada una había instalado sus redes telefónicas en los lugares que les parecieron favorables y que en la mayoría de las ocasiones se duplicaban. No tomaron en cuenta que el gobierno percibía el problema, y como medida inmediata les exigió, atendiendo al interés público, interconectar sus líneas y combinar sus servicios en un plazo máximo de quince días.

La Mexeric y la Mextelco, en un desplante de poder, presentaron, en lugar del acuerdo requerido, una solicitud de fusión y aumento de tarifas. Ante ello, el presidente Lázaro Cárdenas negó categóricamente las peticiones, “tanto porque ello implicaba la supresión del mercado de competencia, con lo que se violaba el mandato constitucional que prohíbe los monopolios, como porque el aumento de tarifas lesionaba la economía familiar”.²⁰

Las telefónicas persistirán en los años siguientes demandando su unión; las reglas del mercado no les dan visos de subsistencia, hacen planes que debido a los intereses particulares de cada

¹⁸ *Ibidem*, p. 129.

¹⁹ *Historia de la telefonía en México, cit.*, p. 84.

²⁰ *Ibidem*, p. 96.

una no se concretan en acciones definitivas, hasta que en 1945 la Mexeric confirma que vende sus intereses en México para facilitar su consolidación; después de dos años de negociaciones, la Ericsson vende su participación para formar a partir de ella la gran empresa telefónica nacional: Teléfonos de México.

El monopolio telefónico parte en nuestro país el 23 de diciembre de 1947 con la constitución de la empresa Teléfonos de México, S. A. ante la fe del notario público No. 54 del Distrito Federal, licenciado Graciano Contreras, cuyos socios e integración de su capital social, de acuerdo con las negociaciones entre la Ericsson de Suecia y Axel Wemer Green, fue de la siguiente manera: Corporación Continental, S. A. de capital estadounidense con 51.24% de las acciones; la empresa Ericsson, con 48.75%, y tres empresarios mexicanos con 0.05% de las acciones. El acuerdo fue que entre 1948 y 1957 Teléfonos de México, S. A. de C. V. pagaría a la Ericsson anualmente el 2.5% de los ingresos brutos que obtuviera.

Teléfonos de México comienza simbólicamente sus actividades el 1o. de enero de 1948 con un sistema de aproximadamente 139 mil aparatos telefónicos; el reto: lograr interconectar los dos sistemas telefónicos, el propio y el de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, cuyas acciones finalmente adquiere el 1o. de mayo de 1950.

II. PRIMERAS DISPOSICIONES PARA REGULAR LAS TELECOMUNICACIONES

El antecedente de la primera Ley de Vías Generales de Comunicación en materia de comunicaciones eléctricas fue la Ley y Reglamento sobre Telégrafos expedidas en 1865, época del emperador Maximiliano.

Durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo, éste instruyó a su ministro de Estado para elaborar un plan general para que las líneas telegráficas mexicanas se unieran con las líneas de América y Europa. En 1865, el emperador expidió la ley y reglamento sobre telégrafos, donde establecía en su artículo primero

que el "...Gobierno es el único que puede construir líneas telegráficas en el Imperio. Cuando lo considere conveniente, dará permiso a algún individuo o compañía para que lo haga...". Se concedieron diversas concesiones telegráficas durante dicho Imperio. En 1867, tras la caída de éste, el gobierno del presidente Benito Juárez intervino la línea telegráfica del interior para convertirla en el sistema de telégrafos públicos nacionales bajo la denominación de Líneas Telegráficas del Supremo Gobierno, y otorgó diversas concesiones de líneas telegráficas. Según el tipo de administración, éstas fueron federales, subvencionadas, estatales o particulares.²¹

Posteriormente, se dieron las Bases sobre Reglamentación del Servicio de Ferrocarriles, Telégrafos y Teléfonos, del 16 de diciembre de 1881, las que vinieron a suplir la referencia constitucional a lo que se debía entender por vía general de comunicación. En efecto, esta ley determinó en su artículo 10, fracción 1:

Se reputarán vías generales de comunicación en el sentido de la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución, los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos que en el Distrito Federal y territorio de la Baja California, unan entre sí dos o más Estados; los que comuniquen a dos o más Estados entre sí; los que toquen algún puerto en las líneas divisorias de la República con países extranjeros ó corran paralelamente á ellas dentro de una zona de veinte leguas.

Con relación a las vías locales, la mismas Bases de 1881 contemplaban la posibilidad de que los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos construidos por los estados dentro de su territorio estuvieran sujetos a las autoridades locales mientras no se entroncaran con una línea que tuviera el carácter de vía general.²²

²¹ Álvarez, Clara Luz, "Historia de las telecomunicaciones en México", *Revistabimensualup.files.wordpress.com/2007/09/d2-historiadelastelecomunicacionesenmxicoriginal1.pdf*.

²² Bases para la Reglamentación del Servicio de Ferrocarriles, Telégrafos y Teléfonos. La base 3 dice: "Los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos construidos o

El 5 de julio de 1888 se expidió la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, en la que se asimilaron al concepto de vías generales de comunicación las aguas de jurisdicción federal, entre las que estaban los mares territoriales, los esteros y lagunas, los canales construidos por la Federación, los lagos y ríos de cualquier clase y en toda su extensión que sirvieran de límite a la República o a los demás estados de la Unión.

En las Bases de 1881 y la Ley sobre Vías de 1888 se establecía un régimen de concesiones para el uso y establecimiento de la infraestructura sobre la vía general determinada. Sin embargo, para el otorgamiento de concesiones, según la Constitución de 1857, tenía preferencia y exclusiva competencia el Congreso de la Unión, que funcionó con una sola Cámara (la de Diputados), desde 1853 hasta 1876, por lo que hubo una gran práctica parlamentaria de otorgamiento de concesiones y contratos en diversas materias, entre las que destacaban los que autorizaban la construcción de “caminos de hierro o ferrocarriles”.

Las leyes mencionadas dieron un giro al establecer la facultad en el otorgamiento de concesiones en una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que fue la Secretaría de Fomento. Por ello, la posterior ley del 6 de junio de 1894, al referirse a la concesión de aguas de jurisdicción federal, menciona expresamente que dicho otorgamiento corresponde al Poder Ejecutivo.²³

Las características de las comunicaciones como vías generales persistieron durante la Revolución mexicana. El presidente Venustiano Carranza dictó el 19 de octubre de 1916, el decreto

que se construyan por los Estados dentro de su territorio, quedarán sujetos a las leyes y autoridades locales, mientras no se entronquen con una línea que tenga el carácter de vía general. A esa misma legislación y autoridades, se sujetarán los que dentro del territorio de un Estado y sin comunicación con otro, construyan los particulares. Tanto éstos como los construidos por los Estados, quedarán sujetos a la jurisdicción federal, siempre que reciban subvención, exención de derechos, dispensa de contribuciones u otro auxilio pecuniario ministrado por la Federación, y en todos los casos en que ésta haya otorgado la concesión”.

²³ Lozano, Antonio de J., *Agenda constitucional mexicana*, México-Barcelona, Ramón de S. N. Araluce, editor, 1901, p. 206.

por el cual se regulan las estaciones radiotelegráficas para el incipiente, pero muy importante desarrollo de la telegrafía sin hilos, y se les somete a un régimen de autorizaciones, cuya infracción provocaría la imposición de multas, de “...quinientos a mil pesos de multa, o arresto de uno a once meses o con ambas penas, según la gravedad del caso, además de la pérdida en favor de la Nación, de todos los aparatos, máquinas y accesorios que constituyan la instalación de que se trata”.²⁴

III. REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Las telecomunicaciones, obviamente, no fueron previstas por el Constituyente de 1917, salvo la telegrafía y la radiotelegrafía, que tal vez por su importancia en la época para la transmisión de mensajes fueron incluidas en las áreas reservadas exclusivamente al Estado en el artículo 28 constitucional, y a partir de entonces sin posibilidad de ser concesionadas a particulares, sino operadas directamente por el gobierno federal.

Por ello, durante varias décadas, mediante una interpretación deficiente, la secretaría responsable de las comunicaciones y los transportes asumió la interpretación de que las telecomunicaciones eran una modalidad telegráfica, y en consecuencia incluidas en la reserva del Estado para su manejo exclusivo.

Cabe señalar que la telegrafía y radiotelegrafía son los únicos servicios reservados al Estado, aunque su carácter estratégico actualmente sea discutible. La radiotelegrafía es una modalidad de la telegrafía, término que el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT no define, señalando exclusiva-

²⁴ Artículo 2o. del decreto que aparece publicado en el núm. 116 del *Diario Oficial* del 31 de octubre de 1916. Este decreto se publicó nuevamente en el *Diario Oficial* el 24 de octubre de 1923, como “Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas expedido el 19 de octubre de 1916”.

mente lo que es un radiotelegrama. De esto se puede deducir que la reserva que de la radiotelegrafía hace el texto constitucional aparece más como una referencia histórica que como una cuestión estratégica.

El establecimiento y definición de las áreas estratégicas y prioritarias para la economía y el desarrollo nacional se conformaron en las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, y a partir de ellas es absolutamente imposible concesionar esos servicios.

Las dificultades en el uso de las estaciones radioeléctricas y la necesidad de regular el servicio telefónico dio lugar a la Ley de Comunicaciones Eléctricas, del 24 de abril de 1926, expedida en uso de las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República, Plutarco Elías Calles. El artículo 40 de dicha ley determinaba el esquema regulatorio conocido, y el artículo 16 facultaba a la Secretaría de Comunicaciones para suspender temporal o definitivamente las estaciones que impidieran la buena comunicación de las estaciones destinadas al servicio considerado de utilidad pública.

Posteriormente, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la primera Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, del 31 de agosto de 1931, que con verdadero afán codificador subsumía las leyes sobre la materia expedidas con anterioridad: Ley sobre Ferrocarriles, Ley de Caminos y Puentes, la de Comunicaciones Eléctricas ya mencionada y el Código Postal, así como la Ley sobre Aeronáutica Civil, de junio de 1930. Paso al que se da marcha atrás a partir de la última década del siglo XX, para desmembrar la Ley de Vías y volver a tener leyes especiales para cada uno de los servicios y vías generales de comunicación.

Esto es así, ya que de la Ley de Vías Generales de Comunicación, regresando al criterio anterior a 1931, se han derogado diversos libros, títulos y capítulos, los que han pasado a formar parte de leyes especializadas en ciertas áreas de las comunicacio-

nes y de los transportes (*v. gr.* Ley del Servicio Postal Mexicano; Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Ley de Navegación; Ley de Aviación Civil; Ley de Aeropuertos; Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; y la más reciente: Ley Federal de Telecomunicaciones).

La segunda versión de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte se expidió el 28 de septiembre de 1932. La tercera ley es la vigente, del 19 de febrero de 1940, aunque como veremos más adelante ya no es una ley aplicable a los servicios de telecomunicaciones más que de manera supletoria en aspectos generales que en su libro primero continúan vigentes para todo el ámbito de las telecomunicaciones.

Actualmente, para el rubro de telecomunicaciones, se cuenta con diversos ordenamientos, como la Ley Federal de Telecomunicaciones, siendo hasta hace poco tiempo la ley secundaria más importante la de Vías Generales de Comunicación, cuyo principal problema fue la obsolescencia de sus disposiciones, en las que obviamente para su tiempo resultaba impensable el desarrollo de los servicios, que entraron en la vertiginosa evolución de la tecnología que los sustenta.

En la exposición de motivos de la ley se señaló que el Estado era responsable de prestar los servicios públicos, pero por circunstancias especiales podía conceder su prestación a particulares.

De ahí que las disposiciones expresas sobre esas tecnologías cotidianamente renovadas, que nacen de la conjunción de las comunicaciones y las computadoras, sobre una infraestructura cada vez más sofisticada para la prestación de los más diversos servicios, tanto los considerados públicos, al público, de interés público, etcétera, como las que no se adecuan a esas connotaciones, hace que en forma expresa, hasta hace poco tiempo, con un reglamento de legalidad cuestionable, la Ley Federal de Telecomunicaciones, fueran precarias las normas relativas a las telecomunicaciones modernas.

IV. PROCEDIMIENTO CONCESIONARIO EN LA LEY DE VÍAS

En materia de telecomunicaciones, la ley identifica plenamente el uso de los bienes del Estado, no el término administrativo “concesión”, ajustándose desde luego a lo preceptuado en la propia Constitución en el artículo 28; es decir, el otorgamiento de concesiones procede cuando se trata de servicios públicos o del uso y aprovechamiento de bienes del Estado, como es, entre otros, el espectro radioeléctrico.

1. *Reglas generales*

El procedimiento concesionario previsto en la Ley de Vías Generales de Comunicación, ya superado, se establece en los artículos 14 y 15, y considera lo siguiente:

1. Presentación de solicitud, a la cual el interesado deberá adjuntar los estudios económicos del área en la que pretende prestar los servicios, en virtud de que dicho precepto remite la integración de la solicitud a lo que establezca el reglamento respectivo, es decir, al Reglamento de Telecomunicaciones, en lo que no exceda a la ley.
2. Conforme a la propia Ley, se debe acreditar la existencia legal del solicitante mediante escritura constitutiva de la sociedad, tratándose de personas físicas, con su acta de nacimiento o documento similar que acredite su nacionalidad y su carácter de ciudadano mexicano.
3. Pago de derechos por estudio de la solicitud.
4. Recibida la solicitud, se procede a efectuar los estudios técnicos y los relativos a la normativa establecida en materia de conservación del equilibrio ecológico. De ser favorable, se ordena, mediante acuerdo del secretario del ramo, la continuación de los trámites mediante la publicación de la solicitud en dos ocasiones en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico de mayor circulación en el área a cubrir.

5. El artículo 15 citado concede un plazo de diez días a partir de la segunda publicación para que quien se sienta afectado en sus intereses presente observaciones, lo cual plantea la necesidad de que el propio secretario del ramo emita una resolución definitiva acerca de su procedencia.
6. De no haber observaciones, procedería el otorgamiento de la concesión respectiva.
7. La no procedencia de las objeciones y la orden de otorgar la concesión genera por lo regular juicios de amparo, los que en un momento dado pueden traer como consecuencia la suspensión del procedimiento, y desde luego, la no prestación oportuna de los servicios.
8. Bajo el contexto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el procedimiento para otorgar la concesión es, desde luego, un acto discrecional, aunque implica la selección de entre varios solicitantes, como podría ser en el caso de un concurso.
9. El mecanismo de objeciones permite a la autoridad, motivar y fundar la no continuación de trámites en favor de los propios objetantes, e incluso llegar al extremo de no otorgar la concesión en la fase final previa al otorgamiento de la misma, y con este modelo lejos se estaba de que se favoreciera la competencia.

Las disposiciones expresas sobre telecomunicaciones en general se encontraban en los artículos 10, fracción X, y el libro quinto, denominado “De las comunicaciones eléctricas”, que comprendía los artículos del 374 al 420 (intercalados en estos diversos artículos derogados).

El Poder Judicial Federal, respecto al procedimiento concesionario, interpretó:

VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. CONCESIONES PARA SERVICIOS PÚBLICOS EN ELLAS

Conforme a los artículos 3o., fracciones III y VIII, 8o., en su parte inicial y en su fracción III, inciso a), 14, 19, 20, 48, 50, 51, 53, 55 y relativos de la Ley de Vías Generales de Comunicación,

debe estimarse que la intención del legislador, al reglamentar la prestación de servicios públicos en dichas vías, no fue la de permitir la libre competencia, a la manera liberal pura, para que de la concurrencia surgieran condiciones de mejor calidad de servicio y mejor precio en beneficio del público. Por el contrario, al escoger el sistema de limitar la prestación del servicio a la obtención de una concesión, y fijar en ella la calidad de los servicios y las tarifas aplicables, el Estado debe buscar el beneficio del público evitando la libre competencia entre quienes desearían prestar el servicio, y debe escoger a quien ofrezca para ello mejores condiciones, con patrones de calidad y a un precio que se le fija y que debe ser razonable y remunerador. Luego en esta materia no tendría sentido aplicar los principios de lucha contra los monopolios, a que se contrae el artículo 28 constitucional, que tiende a promover la libre competencia y a evitar que el control de las cosas lleve al monopolista a fijar a su albedrío precios exagerados en perjuicio del público consumidor. Más bien, lo que se fija como meta es el evitar la duplicidad dentro de la misma zona de influencia, cuando el concesionario inicial o primero en tiempo satisfaga con eficacia las necesidades del servicio, evitando con ello una competencia ruinosa o desleal, a fin de que bajo la vigilancia del Estado los concesionarios cubran un máximo de zonas de influencia, sin el desperdicio de gastos y de esfuerzo que implica la lucha por el mercado, y sin la posibilidad de abuso del concesionario en la fijación de tarifas. De lo que se concluye que sí debe estimarse que el concesionario primero en tiempo tiene derecho, en principio, a que no se duplique la concesión en su zona de influencia, cuando los servicios que presta o que puede prestar satisfagan con eficiencia las necesidades del mercado. Y sólo en caso de contrario, será lícito, en principio, conceder una segunda concesión dentro de su zona de influencia. Por lo demás, como al recibir una solicitud las autoridades están obligadas a efectuar los estudios técnicos pertinentes, en términos de los artículos 8o. y 15 de la ley a comentario, es claro que a ellas corresponde la carga de probar, en dichos estudios, que las necesidades del servicio no son llenadas en forma satisfactoria por el primer concesionario, y que el otorgamiento de una segunda concesión, con la duplicidad consiguiente, no redundaría en una competencia ruinosa o desleal, que reduzca la ganancia del primer concesionario, indebidamen-

te, a un nivel inferior a lo razonable y justo, para él y para el público usuario. Y, en su caso, si una de las partes no está conforme con las conclusiones de ese estudio, debe aportar las pruebas adecuadas para desvirtuarlo, cosa que no será necesaria si estima que ese estudio de la autoridad, o el que la autoridad haya hecho suyo en su caso, sirve de apoyo a sus pretensiones. Por lo demás, el momento para ofrecer prueba contra esos estudios técnicos, será cuando le sean dados a conocer plenamente a quien los impugne. Y si ello sucede al dictar la resolución, o no llega a suceder, siempre habrá la posibilidad de que se solicite la reposición del procedimiento, por habersele dejado en estado de indefensión en un caso semejante al previsto en las fracciones VII y VIII del artículo 159 de la Ley de Amparo. En la inteligencia de que, conforme al criterio de este tribunal, la prueba pericial no tiene que ofrecerse forzosamente en el procedimiento administrativo, ante la propia autoridad que lo tramita, y siempre puede ofrecerse o repetirse ante la autoridad judicial, a fin de que haya oportunidad de que, en caso necesario, sea un tribunal imparcial el que designe al perito tercero, y el caso no sea decidido por un perito designado por la propia autoridad que realizó el estudio técnico impugnado, lo que vendría a dejar al quejoso en estado de indefensión.²⁵

La Ley de Vías Generales de Comunicación, con todas sus omisiones y retrasos ante el avance tecnológico, fue el instrumento jurídico que por poco más de cincuenta años rigió el procedimiento concesionario de las telecomunicaciones.

V. OTROS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES: TELEVISIÓN POR CABLE Y COMUNICACIÓN VÍA SATÉLITE.

1. *Televisión por cable*

La primera transmisión de televisión por cable tuvo verificativo en 1954 en Nogales, Sonora, a través de un sistema que traía

²⁵ “Vías generales de comunicación. Concesiones para servicios públicos en ellas”, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, 78, sexta parte, p. 84.

la señal de Nogales, Arizona. Las ciudades de la frontera norte de la República mexicana fueron las pioneras en la televisión por cable. El cable se instalaba cruzando la frontera entre México y Estados Unidos. Ello obedeció a que en esa época aún no estaban disponibles para esos fines otros medios de transmisión, como la comunicación vía satélite o vía microondas, que posteriormente permitirían enviar la señal de televisión de paga o restringirla a otras localidades del interior del país.

En 1960 se publicó la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV). En ésta se prescribió la figura de las concesiones y permisos para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, a fin de prestar servicios de radio y televisión abierta para que cualquier persona con el equipo adecuado pudiera recibir gratuitamente su programación. Sin embargo, la televisión por cable no encuadraba en la LFRyTV, por lo que a fines de los años de 1960 el ingeniero Abraham Kahn, quien pretendía prestar el servicio de televisión por cable, no recibía la concesión correspondiente, porque "...funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quienes, al no existir la figura legal adecuada para otorgar autorización para este tipo de actividad [la televisión por cable], le habían dado largas...".

La Secretaría otorgó permisos provisionales dada la cercanía de las olimpiadas México 1968, pero concluidas éstas "... las autoridades seguían sin saber muy bien qué hacer, pues en el fondo existía un vacío legal y administrativo...". En 1979 se expidió el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable, que establecía los requisitos técnicos y administrativos para los servicios de televisión por cable, mientras que la parte del contenido programático estaría sujeta a la Ley Federal de Radio y Televisión. A la fecha son innumerables las concesiones que se han otorgado, sobre todo por regiones, y que ahora aspiran a competir en los servicios de telefonía e internet, aprovechando la convergencia tecnológica.

2. *Comunicación vía satélite*

La investigación espacial inició en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1962. Por su parte, para contar con servicios de comunicación vía satélite, México se adhirió a Intelsat (International Telecommunications Satellite Consortium), que era un consorcio establecido por los gobiernos y operadores signatarios. Intelsat fue el que proporcionó a México la capacidad satelital que requería a través del arrendamiento de transpondedores. México comenzó la construcción de estaciones terrenas para servicios satelitales. Sin embargo, fueron los juegos olímpicos en 1968 en México los que propiciaron significativamente la incursión de México en la comunicación vía satélite, ya que se requirió de un enlace espacial capaz de transmitir voz y video a nivel mundial. El 10 de octubre de 1968 se inauguró la estación Tulancingo I, la Torre Central de Telecomunicaciones, la Red Federal de Microondas, así como el enlace espacial.

De igual manera, en 1962 se creó la Comisión Nacional del Espacio Exterior “como un organismo técnico especializado de controlar todo lo relacionado con la investigación, explotación y utilización con fines pacíficos del espacio exterior”. Esta comisión

...escogió como prioritarias la meteorología; la percepción remota; el uso de los cohetes sonda; y la investigación de la alta atmósfera, para lo cual desarrolló y construyó diversos cohetes, y destaca el énfasis concedido al establecimiento de relaciones con organismos internacionales especializados en la materia, la capacitación del personal y, finalmente, su participación en la regularización del Derecho Espacial...

La Comisión Nacional del Espacio Exterior dejó de existir en 1977 “por haberse efectuado una redistribución de competencias”.

En esa época, la Red Federal de Microondas comenzó a saturarse y requería atender diversos programas del gobierno federal, como el de telefonía rural. Ante los análisis realizados por las

autoridades, la comunicación vía satélite se presentó como una alternativa. Por ello, México inició sus gestiones ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para obtener órbitas satelitales. En 1981 México presentó una solicitud a la UIT para el sistema de satélites mexicanos denominado “Ilhuicahua”, que es un vocablo náhuatl que significa “Dios de los cielos”.

No existía prohibición o límite alguno para la prestación de servicios satelitales por el sector privado o público.

...dada la escasez de posiciones orbitales y la falta de certidumbre sobre el uso de los servicios satelitales, resultaba conveniente que la distribución de señales y datos vía satélite, la llevara a cabo sólo el Estado. Además en los primeros años de operación, el sistema presentaría una rentabilidad baja, en tanto que generaba la demanda a la cultura para su aprovechamiento, que lo hacía muy poco atractivo para la participación privada.

Por lo anterior, se reformó el artículo 28 de la Constitución, para establecer la comunicación vía satélite como área estratégica, para que fuera únicamente el Estado mexicano el que prestara el servicio. En 1983 se cambió el nombre del sistema satelital “Ilhuicahua” al de “Siervo de la Nación, José María Morelos”. Los primeros satélites mexicanos, el Morelos I y el Morelos II, fueron lanzados al espacio en junio y noviembre de 1985. A partir de ese momento los servicios satelitales fueron prestados por Telecomunicaciones de México.²⁶

3. *Concesiones telefónicas y su modificación*

A partir de 1950, Teléfonos de México se consolida como monopolio, aumenta su infraestructura, su presencia nacional y el apoyo gubernamental. El 16 de agosto de 1972, el gobierno mexicano adquirió la parte que le faltaba para ser tenedor del 51% del capital social de Teléfonos de México, mediante la emi-

²⁶ Álvarez, Clara Luz, *op. cit.*

sión de acciones "AA", susceptibles de suscripción, para conservar la mayoría, únicamente por el gobierno federal. Se conviene que: 1. Las tarifas no han de ser alteradas; 2. Los accionistas particulares seguirán percibiendo los beneficios derivados de sus acciones, y 3. Nacional Financiera podrá adquirir las acciones particulares que se presenten en treinta días.

En su calidad de empresa de participación estatal mayoritaria y con motivo de la promulgación en 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Teléfonos de México queda integrada al sector comunicaciones y transportes, presidiendo el consejo de administración, hasta antes de decidir su venta, el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes prorrogándose su concesión por cincuenta años más, contados a partir del 1o. de marzo de 1976.

En 1977, por causa de utilidad pública, el presidente de la República rescata la concesión de la empresa Compañía Eléctrica y Telefónica Fronteriza, S. A., cuyos bienes se transfieren al organismo descentralizado denominado Compañía Telefónica del Noroeste, S. A. (Telnor), convirtiéndose desde entonces en una filial de Teléfonos de México para prestar los servicios telefónicos en los estados de Baja California y el noroeste de Sonora.

El desarrollo de la empresa continúa bajo el esquema de un monopolio de estado, que no es tal en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, puesto que no considera monopólicas a las empresas de servicios públicos concesionados cuyas tarifas requieran aprobación oficial y aquellas en las que el Estado participara como accionista, condiciones éstas existentes en favor de Teléfonos de México.

Al cumplirse el 10 de marzo de 1976 el primer centenario de la invención del teléfono,²⁷ Teléfonos de México, en voz del secretario de Comunicaciones y Transportes, dio a conocer que la concesión a la empresa se refrendaba por treinta años, prorrogable por otros veinte.

²⁷ *Historia de la telefonía en México, cit.*, p. 151.

Esta concesión a Teléfonos de México fija en sus antecedentes:

Tomando en cuenta que la empresa de participación estatal Teléfonos de México, S. A, tiene satisfechos los requisitos legales respectivos y ha venido prestando el servicio telefónico al amparo de los contratos de fechas 17 de junio de 1926 y 26 de junio de 1928, así como los demás convenios y acuerdos suscritos y celebrados por Teléfonos Ericsson, S. A de los que es actualmente derechohabiente Teléfonos de México, S. A, contratos, convenios y acuerdos que se sustituyen por el presente título.

La concesión se otorgó para construir, operar y explotar una red de servicio público telefónico para prestar:

1. El servicio público urbano y suburbano en el valle de México.
2. Los servicios urbanos e interurbanos en y entre poblaciones donde actualmente se prestan, así como en aquellas otras en las que la secretaría lo autorice o señale con vista al interés público.
3. El servicio de larga distancia nacional e internacional.

Es importante resaltar que esta concesión se sujetó en la condición trigésima novena, a que “Los términos y condiciones contenidos en el presente título subsistirán en tanto el Gobierno Federal participe mayoritariamente en el capital social del concesionario”.

Respecto a la competencia, en esta concesión ya no aparece la posibilidad de que el gobierno federal pudiera conceder “otras concesiones semejantes”, consolidándose de este modo el monopolio telefónico, aunque de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, por tratarse de una empresa de participación estatal no era legalmente considerada una empresa monopólica.

Las condiciones relevantes podemos separarlas en los rubros siguientes:

1. Las relativas al servicio público telefónico y los servicios suplementarios y auxiliares.
2. Las de carácter técnico.
3. Las de interconexión internacional.
4. Las tarifas y reglas de aplicación.
5. Inspección y vigilancia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
6. Descuentos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Respecto al primero, la modalidad aquí señalada no incluye en lo público únicamente el servicio, sino la red a la cual se atribuye el carácter de pública. En cuanto a los servicios, incluye todos los telefónicos prestados por medio de conferencias en “conversaciones directas entre los interesados”.²⁸

Para los mencionados servicios suplementarios y auxiliares al telefónico, cuya prestación requiere la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no le da mayor precisión al respecto.

En las condiciones de carácter técnico se incluyen las relacionadas con equipos, centrales e inventarios, proyectos de construcción, etcétera, pero sobre todo los planes quinquenales de inversiones y obras.

Una condición que merece la atención es la que señala la fijación de las tarifas en “la cantidad suficiente para cubrir los gastos directos e indirectos de la explotación, tales como amortización, sueldos y salarios, depreciación, mantenimiento, interés, impuestos, etc., así como la utilidad razonable para el concesionario”.

Del término de la concesión se señalan treinta años y una prórroga de veinte años, después de los cuales, se dice, el gobierno federal tendrá el derecho preferente de adquirir en su totalidad las instalaciones telefónicas y sus accesorios, incluyen-

²⁸ Condiciones segunda y tercera del título de concesión a Teléfonos de México.

do terrenos, edificios, muebles y material en almacén y derechos a título oneroso, tomando como base el valor que arrojen los avalúos. Enseguida se dice que para el caso de que no se haga uso de ese derecho, el concesionario seguirá siendo el propietario de los bienes, y los utilizará en la explotación de los servicios telefónicos.

Durante el primer año de su gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la privatización de Teléfonos de México, argumentando que para su crecimiento y modernización la empresa requería de recursos tan cuantiosos que no podían ser proporcionados por el gobierno federal; no obstante, el año siguiente se invirtieron en una empresa que pensaban vender, más de cuatro billones de pesos.²⁹

El 10 de agosto de 1990, en preparación a la venta de Teléfonos de México, se otorga en favor de la paraestatal el título mediante el cual se modifica la concesión otorgada en 1976, documento que se encuentra firmado por el secretario de Comunicaciones y Transportes, por parte del gobierno federal y por el secretario de Hacienda y Crédito Público en su carácter de presidente del Consejo de Administración de Teléfonos de México, S. A. de C. V., ya que para su desincorporación, transitoriamente pasó a formar parte del sector de la Secretaría de Hacienda.

En este título se amplía a cincuenta años el periodo de la concesión original, cuyo objeto fue “Construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública”, contados a partir del 10 de marzo de 1976, con cobertura en todo el territorio nacional, a excepción del área concesionada a su filial Teléfonos del Noroeste, S. A.

También en esta concesión, el gobierno federal se comprometió a que durante los siguientes seis años no otorgaría ninguna otra concesión para la operación de redes de servicio de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional. Además, se estableció que

²⁹ Rodríguez Castañeda, Rafael, *Operación Telmex. Contacto en el poder*, México, Grijalbo, 1995, p. 66.

...para otorgar nuevas concesiones para otras redes públicas de telefonía básica. La secretaría tomará en cuenta la eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, el equilibrio financiero de Telmex y las condiciones de competencia equitativa.

Prever el equilibrio financiero es válido en la concesión, pero no cuando se invoca para convertirlo en un elemento restrictivo de justificación monopólica.

Ligado a la nueva concesión, materia de análisis en los puntos siguientes, se expidió un reglamento de telecomunicaciones, de legalidad discutible, al rebasar con mucho las disposiciones de la ley que reglamenta: la de Vías Generales de Comunicación.

Por otra parte, Teléfonos de México fue puesta bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a través de ella se llevó a cabo el ajuste de tarifas y la adecuación fiscal de la empresa.

Destaca el hecho de que enormes niveles de impuestos fueron revisados y consolidados para ser incluidos en el precio único del servicio telefónico; un impuesto del 29% sería acreditable durante cinco años como incentivo y contribución del gobierno a las inversiones masivas de Teléfonos de México.³⁰

Para la privatización se reestructuró el paquete de acciones para que con sólo 20.4% de acciones "AA" se tuviera el control de la empresa; 19.64% en acciones "A" de suscripción libre, y 60% en acciones "L", que Secofi autorizó para ser consideradas inversión neutra.³¹

El 15 de noviembre de 1990 se tenían sólo tres posturas de los presuntos compradores: grupo liderado por Acciones y Valo-

³⁰ Székely, Gabriel *et al.*, *Teléfonos de México: una empresa privada*, México, Planeta, 1995, p. 56.

³¹ Rodríguez Castañeda, Rafael, *op. cit.*, p. 96.

res (Acaval), grupo liderado por Carso, y el grupo liderado por Genter.³²

En diciembre de 1990 se formalizó la operación de venta de la participación accionaria del gobierno federal a los inversionistas del Grupo Carso, el cual presentó como socios tecnológicos a la Southwestern Bell de los Estados Unidos de América y a France Cable et Radio, empresa francesa. Además, el gobierno ofreció al grupo ganador la opción de compra del 5.1% del capital social de Telmex en acciones de voto limitado de la serie "L". El precio total fue de 1,757 millones 795,000 dólares, a pagar en un esquema particular en un plazo de cinco años.

Al iniciar la administración del presidente Ernesto Zedillo, éste anunció en los lineamientos de política económica del 10 de junio de 1995, su intención de proseguir con la desincorporación de entidades del sector público; esto, con la finalidad de culminar durante su mandato con la estrategia de cambio estructural de la economía mexicana. En materia de telecomunicaciones se expresó la necesidad de privatizar la comunicación vía satélite, elaborar los reglamentos de la ley, poner en marcha un organismo regulador que separara las funciones de planeación y regulación que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en general reorganizar el sector que abarque la telefonía básica, la telefonía de larga distancia, la utilización del espectro radioeléctrico y el uso de espacios orbitales.

Otro hecho relevante para la telefonía en México en 1990 fue el inicio del servicio de radiotelefonía móvil con tecnología celular. Al Grupo "B" de frecuencias con posibilidad de explotar el servicio en toda la República se dio a Radiomóvil Dipsa, S. A. de C. V. (Telcel) filial de Teléfonos de México. Para el Grupo "A" de frecuencias se dividió el país en nueve regiones para no convertirlo también en un servicio monopólico. De las nueve regiones actualmente por el número de empresas sólo se manejan tres: centro, sur y sureste.

³² *Ibidem*, p. 102.

El crecimiento en la telefonía celular, que inició con 64 mil usuarios, durante 1996 ya tiene poco más de un millón de usuarios, que no son muchos, ya que los cargos y tarifas artificiales frenan la telefonía celular.³³

El servicio de telefonía básica no ha estado reservado exclusivamente a Teléfonos de México; sin embargo, construir una red para dar ese servicio, sin posibilidad de entrar al mercado de larga distancia y sin que hubiera posibilidad de entrar a la explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, frenaron las posibilidades de inversión en ese rubro; así, Teléfonos de México continúa siendo el único proveedor de este servicio.

Si bien se otorgaron concesiones a las empresas Amaritel y Tellnor para acceder al servicio de telefonía básica, el inicio de sus operaciones dependió de las tarifas de interconexión.

Respecto a los servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, el monopolio de Teléfonos de México terminaría, de acuerdo con su concesión, el 10 de agosto de 1996; sin embargo, a esa fecha Teléfonos de México no estaba obligada a interconectar sus redes para que los nuevos concesionarios pudieran iniciar los servicios, lo que sí debería hacer legalmente a partir del 1o. de enero de 1997. Tampoco en esa fecha se inició, porque vino primero un proceso para arrancar paulatinamente en varias entidades de la República, que culminará en el 2000, y el otro, un proceso de prescripción con objeto de que los usuarios eligieran su operador de larga distancia.

4. *Concesión a Teléfonos del Noroeste, S. A.*

En el norte de la República, desde del 12 de noviembre de 1928, operaba bajo el nombre de Compañía Telefónica Fronteriza, S. A., la empresa telefónica que cubría los estados de Baja California y parte de Sonora. La concesión se le otorgó por cincuenta años; sin embargo, cerca del término de la misma, ante el

³³ Guadarrama, José de J., *El Financiero*, 12 de noviembre de 1997.

deterioro del servicio, y en virtud de que la empresa ya no hacía inversiones para garantizar la calidad y creciente demanda del servicio, sobre todo el de larga distancia, el gobierno federal ordena el rescate de la citada concesión.

Conjuntamente con esta declaratoria se expropiaron a la empresa Inversiones Barbachano, S. A., los bienes inmuebles ocupados por las instalaciones telefónicas.

El 24 de febrero de 1978, por decreto presidencial, se creó la entidad Servicios Telefónicos del Norte, como organismo público descentralizado del Estado, cuyo patrimonio quedó conformado con los bienes materia del rescate y la expropiación. El 27 de agosto de 1980 se abrogó el decreto anterior, toda vez que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a la paraestatal Teléfonos del Noroeste, S. A., la concesión para prestar servicios telefónicos. Los bienes inmuebles se transfirieron a la también filial de Teléfonos de México, Alquiladora de Casas, S. A.³⁴

³⁴ Cárdenas de la Peña, Enrique, *op. cit.*, pp. 273 y 274.

