

CAPÍTULO XIII

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

Desde el inicio de la telegrafía hasta los servicios de banda ancha en el siglo XXI, las telecomunicaciones en México han sido parte de su historia. Ni la Revolución Mexicana ni los desastres naturales han interrumpido significativamente los servicios de telecomunicaciones. Los orígenes de la telefonía en México muestran una diversidad de empresas prestando ese servicio en distintas localidades del país, para posteriormente irse consolidando en una sola empresa que llegaría a ser pública paraestatal: Telmex. El marco jurídico de las telecomunicaciones desde la Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926 pasando por la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 y hasta la Reforma Constitucional de 2013 ha reflejado los cambios del Estado mexicano: de uno interventor a uno liberal y ahora a uno que además de ser regulador es promotor y en ciertos sectores regresa a ser empresario.

1. ANTES DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN DE 1940

1.1. Breves telegráficas

La primera concesión de comunicaciones a distancia fue otorgada a Juan de la Granja en 1849.⁷⁶⁸ Se le otorgó el privilegio exclusivo durante 10

768 "Escritor y cronista de los eventos nacionales, opositor sistemático de los tratados de paz Guadalupe-Hidalgo, diputado por Jalisco y luego por Veracruz, librero, editor y hombre inquieto, contestatario e inconforme con las condiciones del país, Juan de la Granja ()", García Benavides, Roberto, *Hitos de las Comunicaciones y los Transportes en la Historia de México*, México, D F, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 144.

CAPÍTULO XIII

años para “plantear en la República telégrafos eléctricos”⁷⁶⁹. El primer servicio telegráfico fue entre la ciudad de México y Nopalucan, Puebla en 1851.⁷⁷⁰ Desde ese momento la historia de las telecomunicaciones en México ha estado íntimamente vinculada con el desarrollo económico y político nacional. En las guerras intestinas en el México del siglo XIX la utilización del telégrafo se volvió indispensable para liberales y conservadores porque a través de él se enviaban los partes de guerra.⁷⁷¹

Durante su imperio, Maximiliano de Habsburgo instruyó a su ministro de Estado para elaborar un plan general para que las líneas telegráficas mexicanas se unieran con las de América y Europa.⁷⁷² En 1865 ese emperador expidió la ley y reglamento sobre telégrafos donde establecía que el “(...) Gobierno es el único que puede construir líneas telegráficas en el Imperio. Cuando lo considere conveniente, dará permiso a algún individuo o compañía para que lo haga (...)”.⁷⁷³ Se concedieron diversas concesiones telegráficas durante dicho Imperio. En 1867, tras la caída de éste, el gobierno del presidente Benito Juárez intervino la

769 *Idem*.

770 *Idem*.

771 Ejemplo de ello es este telegrama del general Ignacio Zaragoza al ministro de Guerra del presidente Juárez respecto a la batalla del 5 de Mayo de 1862 en Puebla. “Las armas del Supremo Gobierno se han cubierto de gloria; el enemigo ha hecho esfuerzos supremos por apoderarse del Cerro de Guadalupe que atacó por el oriente a derecha e izquierda durante tres horas, fue rechazado tres veces en completa dispersión y en estos momentos está formado en batalla fuerte de 4,000 hombres y pico frente al cerro fuera de tiro; no lo bato como desearía porque el Gobierno sabe no tengo para ello fuerza bastante. Calculo la pérdida del enemigo, que llegó hasta los fosos de Guadalupe, en su ataque en 600 ó 700 entre muertos y heridos; 400 habremos tenido nosotros. Sírvase Ud. dar cuenta de este parte al Sr. Presidente. I. Zaragoza”, *Telecom. Telégrafos, Los Conservadores, la Intervención Francesa y Maximiliano de Habsburgo*, www.telecomm.net.mx/corporativo/historia_conservadores.htm (fecha de consulta: 20 de octubre de 2003).

772 “Mi querido Ministro Persuadido de que las líneas telegráficas deben pertenecer al Estado, sobre todo, en nuestro país y de que su explotación será un manantial cierto de rentas importantes, llamo vuestra seria atención sobre el estudio profundo de los puntos siguientes: Formación de un plan general, comprendiendo los ramales telegráficos destinados a unir la capital con los centros de las grandes divisiones nuevamente decretadas y los puertos principales del imperio, de manera que puedan juntarse con las grandes líneas de América y Europa...”, Carta del Emperador al Ministro de Estado, *El Diario del Imperio*, Tomo II, México, miércoles 1 de noviembre de 1865, número 253 (Biblioteca del Archivo General de la Nación).

773 Artículo 1º de la Ley sobre Telégrafos decretada por Maximiliano de Habsburgo el 2 de diciembre de 1865; en *Telecom. Telégrafos, Los Conservadores, la Intervención Francesa y Maximiliano de Habsburgo*, www.telecomm.net.mx/corporativo/historia_conservadores.htm (fecha de consulta: 20 de octubre de 2003).

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.⁷⁷⁴ Maximiliano de Habsburgo y el presidente Juárez compartieron la convicción de que el telégrafo era algo estratégico para el gobierno y para el desarrollo del país.

La importancia de los telégrafos aparece nítidamente con esta referencia del entonces secretario Vicente Riva Palacio en la Memoria de Fomento 1876-1877:

La instantánea comunicación de los individuos, de los pueblos y de las naciones, por medio de hilos telegráficos, ha venido a ser en nuestros días una necesidad imperiosa. Sus notorios beneficios son de tal manera inapreciables, que, haciéndose sentir en todas las relaciones humanas, no se puede concebir el buen éxito de las transacciones mercantiles; la oportunidad de las noticias de interés privado; la eficacia de los informes de utilidad general y particular; la conveniente exactitud de las maniobras y operaciones militares; el cumplimiento de las providencias judiciales y, en suma, la buena marcha de las sociedades cultas, sin el poderoso auxilio del telégrafo.⁷⁷⁵

1.2. Telefonía

El primer enlace telefónico se efectuó el 13 de marzo de 1878 entre las oficinas de correos de la Ciudad de México y la de la población de Tlalpan. La primera línea telefónica fue instalada entre el Castillo de Chapultepec⁷⁷⁶ y el Palacio Nacional el 16 de septiembre de ese mismo año. A partir de ese evento "(...) en México se desenvuelve una especie de competencia para establecer el servicio [telefónico]. Muchos son quienes obtienen concesiones, varias las compañías preestablecidas, e innumerables los particulares autorizados para construir sus líneas pri-

774 Cfr. García Benavides, Roberto, *op. cit.*, nota 768, p. 156-167.

775 Cita referida en García Benavides, Roberto, *op. cit.*, nota 768, p. 220

776 De tal importancia fue el teléfono que el Castillo de Chapultepec tenía una sala especial para él, que hoy día se puede visitar en el Museo Nacional de Historia Castillo de Chapultepec (www.mnh.inah.gob.mx)

CAPÍTULO XIII

vadas (...).⁷⁷⁷ En 1881 el presidente Manuel González expidió la ley que establece las bases para la reglamentación del servicio de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, misma que señala como vías generales de comunicación a los teléfonos que unan municipalidades o estados. Esta ley puede considerarse la primera en México que se refiere a la telefonía. La primera conferencia telefónica internacional fue entre Matamoros, Tamaulipas, y Brownsville, Texas en 1883. Cabe destacar que el servicio de telefonía de larga distancia internacional comenzó a prestarse de manera regular a partir de la llamada entre los presidentes Plutarco Elías Calles y Calvin Coolidge de EUA en 1927.

El desarrollo de la telefonía en México no se concebiría sin mencionar a la Compañía Telefónica Mexicana (La Mexicana) del grupo corporativo Bell de EUA y la Empresa de Teléfonos Ericsson, S.A. (Mexeric) de la empresa sueca Ericsson,⁷⁷⁸ toda vez que ambas con el tiempo dieron origen a Teléfonos de México (Telmex).⁷⁷⁹ La Mexicana recibió los derechos, concesiones y autorizaciones de invenciones y contratos de otras empresas telefónicas; en 1888 obtuvo su primera concesión para proporcionar el servicio público telefónico. Para 1903 y a fin de continuar prestando ese servicio, La Mexicana celebró un contrato con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Por su parte, en 1905 Mexeric adquirió una concesión de 1903 que estaba a nombre de José Sittzenstätter. El contrato de La Mexicana y la concesión de Mexeric con el gobierno mexicano señalaban expresamente que no se estaba otorgando exclusividad o monopolio alguno a las partes.

Las redes de La Mexicana y de Mexeric no estaban interconectadas, por lo que los suscriptores de una empresa no podían comunicarse con los de la otra. Al no estar interconectadas, no existía la necesidad de que tuvieran la misma numeración. Así, la de La Mexicana utilizaba dígitos y letras⁷⁸⁰ mientras que la de Mexeric solamente utilizaba dígitos. La competencia entre La Mexicana y Mexeric era férrea; sin embargo la

777 Cárdenas de la Peña, Enrique, *El telégrafo*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 30.

778 Mexeric era filial de la empresa sueca Aktiebolaget L.M. Ericsson y Co.

779 Por simplicidad se refiere a La Mexicana y Mexeric como si desde un inicio hubiesen sido constituidas bajo ese nombre. Es importante señalar que cambiaron de nombre a lo largo del tiempo. Sin embargo, en esta obra al referirnos a La Mexicana y a Mexeric se entenderá que comprende al grupo de interés, independientemente de los cambios de razón social, fusiones u otras reestructuras corporativas.

780 Estos aparatos tenían discos con símbolos A-1, F-2, H-3, J-4, L-5, M-6, Q-8, X-9 y Z-0.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

ausencia de interconexión de sus redes afectaba significativamente a los usuarios. Lo anterior en atención a que si una persona contrataba con La Mexicana sólo podía comunicarse con los que tenían servicio telefónico de la misma; si contrataba con Mexeric únicamente se podía hacer llamadas con los suscriptores de ésta.

Tanto La Mexicana como Mexeric tenían sus “listas de suscriptores”, antecesoras de los directorios telefónicos. Estas listas se convirtieron en una nueva vía para hacer publicidad.

La Revolución Mexicana alcanzó también a las empresas telefónicas. En 1915 el entonces presidente Venustiano Carranza intervino las redes del Distrito Federal y de larga distancia de La Mexicana con base en las facultades extraordinarias que tenía conferidas. Mexeric se libró de la intervención aparentemente gracias a las gestiones de uno de sus ingenieros, el señor Ostlund.

1.3. Radiocomunicaciones

La primera forma de radiocomunicación en México fue la de la telegrafía sin hilos o radiotelegrafía. A principios del siglo XX el gobierno mexicano mostró una actitud favorable a introducir este nuevo tipo de comunicación, especialmente para poder comunicar zonas en las que el tendido de la red telegráfica resultaba demasiado costoso. Por su parte el sector privado se interesó en utilizar las entonces nuevas tecnologías para la radiotelegrafía. La radiocomunicación fue también muy importante para la navegación marítima.

En 1906 México participó en la Convención Radiotelegráfica Internacional⁷⁸¹ celebrada en Berlín, representado por el general de brigada José María Pérez, quien tenía instrucciones para “asegurarse los intereses de México; comprendiendo en ellos los del orden militar que se refieren a las estaciones radiotelegráficas costeras y a bordo de nuestros barcos de guerra”⁷⁸² (ver Capítulo II, sección 2). En 1912 la Convención

781 La Convención Internacional de Radiotelegrafía, el Protocolo Final, el Reglamento y el Compromiso Adicional fueron aprobados por el Senado mexicano el 30 de mayo de 1907 y publicados en el Diario Oficial en febrero de 1909 en español y francés. Cfr. Merchán Escalante, Carlos A. y De la Rosa Rábago, Rodolfo (comps.), op. cit., nota 176, pp. 30-35.

782 Citado por Merchán Escalante, Carlos A., *Telecomunicaciones*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 57 respecto a la Conferencia sobre telegrafía sin hilos en Berlín, 1906, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., Expediente III - 171 5 doc. 156.

CAPÍTULO XIII

Radiotelegráfica Internacional en Londres estuvo dirigida a la seguridad de la vida humana en el mar. México no envió delegado alguno a dicha Conferencia lo cual se comprende debido a la revolución que vivía el país. Sin embargo México sí se adhirió a dicha Conferencia, pero nunca fue ratificada por el Senado. La telegrafía sin hilos tendría repercusiones significativas en especial durante las guerras mundiales porque era utilizada por barcos de guerra que podían cruzar mares bajo la jurisdicción mexicana.

Las estaciones de radiocomunicación se establecieron en todo el país con propósitos diversos, desde para los radioaficionados hasta para la interceptación ilegal de mensajes. En 1916 el presidente Venustiano Carranza expidió un decreto con medidas para proteger las comunicaciones.⁷⁸³ En éste se prohibía explotar estaciones radiotelegráficas salvo mediante autorización expresa del gobierno federal. La Constitución de 1917 incluyó a la radiotelegrafía como una excepción a la prohibición de monopolios prevista en el artículo 28.

Para 1921 se inició la radiotelefonía⁷⁸⁴ en México, proliferaron los radioexperimentadores y comenzaron las pruebas de radiodifusoras (estaciones de radiotelefonía de divulgación). Esto provocó la saturación e interferencia de las comunicaciones. En 1923 la Secretaría de Comunicaciones: (1) reiteró la vigencia del decreto de Carranza de 1916, (2) otorgó un plazo para que se regularizaran las estaciones, so pena de clausurarlas si no lo hacían en ese término y (3) estableció frecuencias específicas para los particulares con los límites de potencias.⁷⁸⁵

1.4. Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926

La interferencia y la saturación de las radiocomunicaciones generaron que se otorgaran facultades extraordinarias al presidente Plutarco Elías Calles⁷⁸⁶ a fin de que expidiera una ley en la materia. Así, en 1926 se

783 Decreto sobre radiocomunicación, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, México, *DOF* de 24 de octubre de 1916 citado en Merchán Escalante, Carlos A., *Telecomunicaciones*, *Ibidem*.

784 La radiotelefonía se refiere a la transmisión de conversaciones por medio de ondas hertzianas.

785 Cfr. Merchán Escalante, Carlos A., *Telecomunicaciones*, *op. cit.*, nota 782; p. 102-103, 118-119.

786 "Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed. Que en uso de las autorizaciones concedidas al Ejecutivo

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

expidió la Ley de Comunicaciones Eléctricas⁷⁸⁷ que señalaba que: “Las comunicaciones eléctricas comprenden, para los efectos de esta Ley, la telegrafía, la radiotelegrafía, la telefonía, la radiotelefonía y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión y recepción con o sin hilos conductores, de sonidos, signos o imágenes.”⁷⁸⁸ Esta ley abrogó el Decreto de 19 de octubre de 1916 sobre estaciones radiotelegráficas.⁷⁸⁹ Asimismo quedó expresamente conferida la jurisdicción a la Federación, excepto para líneas telefónicas locales dentro de los límites de una entidad federativa que no se interconectarán con líneas de jurisdicción federal o de países extranjeros.⁷⁹⁰

La Ley de Comunicaciones Eléctricas prescribió: (1) que el servicio público de correspondencia por medios telegráficos y de radiocomunicación eran para prestarse exclusivamente por el gobierno federal,⁷⁹¹ (2) que no se otorgarían concesiones que compitieran con la red nacional ni las que pudieran constituir un monopolio a favor del concesionario,⁷⁹² (3) que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización podían ser operadores de instalaciones eléctricas dependientes de la Federación,⁷⁹³ (4) que toda clase de servicio oficial del gobierno federal tendría un descuento de 50% de las tarifas al público,⁷⁹⁴ (5) disposiciones para el caso de guerra o perturbaciones graves del orden público,⁷⁹⁵ (6) la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para dictar medidas para la instalación y uso de aparatos receptores de radiocomunicación,⁷⁹⁶ (7) que son obras de utilidad pública las comunicaciones eléctricas destinadas a un servicio público, por lo que se podrían expropiar los terrenos que se requirieran,⁷⁹⁷ (8) la obligación de las embarcaciones y aeronaves de contar con sistemas de comunica-

de la Unión por Decretos de 5 y 7 de enero de 1926, publicados respectivamente los días 2 y 3 de febrero del mismo año, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley de Comunicaciones Eléctricas ()”, *Diario Oficial* de 6 de mayo de 1926

787 La Ley de Comunicaciones Eléctricas fue publicada en el *Diario Oficial* de 6 de mayo de 1926

788 Artículo 1º de la Ley de Comunicaciones Eléctricas

789 Artículo 91 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

790 Artículos 2º y 7º de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

791 Artículo 3º de la Ley de Comunicaciones Eléctricas

792 Artículo 26 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas

793 Artículo 11 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

794 Artículo 41 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

795 Artículo 10 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas

796 Artículo 66 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas

797 Artículo 9º de la Ley de Comunicaciones Eléctricas

CAPÍTULO XIII

ción inalámbrica,⁷⁹⁸ (9) que lo no previsto por leyes especiales se interpretaría conforme al Código Civil del Distrito Federal⁷⁹⁹ y (10) algunos límites a la transmisión de noticias y mensajes (p. ej. ataques contra el gobierno constituido o la vida privada), equiparando la contravención a esos límites con ciertos delitos penales como injuria, ultrajes a la moral, rebelión y sedición, entre otros.⁸⁰⁰

1.5. Camino a la interconexión en telefonía

En 1931 se publicó la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte,⁸⁰¹ expedida por el presidente Pascual Ortiz Rubio con fundamento en la facultad que le confirió el Congreso de la Unión.⁸⁰² Esta ley integra las distintas modalidades de comunicaciones y transportes en un solo cuerpo normativo que regirá para las comunicaciones terrestres, por agua, las aéreas, las eléctricas y las postales.

Los artículos transitorios señalaban que: “Las disposiciones del Código Postal, de 22 de abril de 1926, que no se opongan a la presente ley, continuarán en vigor, entre tanto se expide el reglamento respectivo”,⁸⁰³ y que con algunas salvedades ahí establecidas “(...) se abrogan la Ley sobre Ferrocarriles de 24 de abril de 1926, la de Caminos y Puentes, de 22 de abril de 1926, la de Comunicaciones Eléctricas de 23 de abril de 1926, la Ley sobre Aeronáutica Civil de 30 de junio de 1930 y el Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos, de 22 de abril de 1926”.⁸⁰⁴

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte fue modificada y adicionada por el propio presidente Ortiz Rubio en

798 Artículo 56 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

799 Artículo 34 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

800 Artículos 12 en relación con el 82 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

801 Publicada en el *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1931.

802 “Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que en uso de la facultad que ha tenido a bien conferirme el H. Congreso de la Unión, por decreto de 2 de enero de 1931, expido la siguiente: Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte (...), *Diario Oficial* del lunes 31 de agosto de 1931.

803 Artículo 16 transitorio de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.

804 Artículo 17 transitorio de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.

1932, quien con base en nuevas facultades que le confirió el Congreso de la Unión, publicó la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.⁸⁰⁵ Sin embargo, en noviembre de 1932 se publicó en el Diario Oficial una fe de erratas en la que se abrogó la Ley de Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte. Aun cuando la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 replicó muchos artículos de aquella, se trata de la expedición de una nueva ley. En esta Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 incluso se repiten los transitorios relativos a la vigencia de las disposiciones del Código Postal de 1926 y a la abrogación referida en el párrafo anterior.⁸⁰⁶

Destacan en ambas leyes los siguientes preceptos: (1) son vías generales de comunicación las líneas telefónicas, las instalaciones radiotelegráficas y radiotelefónicas y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión y recepción de sonidos, signos o imágenes (excepto líneas telefónicas locales dentro de los límites de un estado que no se conecten con las de otra entidad federativa, con líneas federales o con las de un país extranjero);⁸⁰⁷ (2) el plazo de concesiones para comunicaciones no excederá de 50 años;⁸⁰⁸ (3) la facultad de la Secretaría de Comunicaciones para dictar las medidas para evitar interferencias entre las estaciones de radiocomunicación;⁸⁰⁹ (4) la facultad de dicha Secretaría para determinar la clasificación de las estaciones inalámbricas, así como otros requisitos operativos, impositivos y técnicos (p. ej. potencia y exactitud de las ondas);⁸¹⁰ (5) la prohibición de las empresas de servicio telefónico de utilizar éste para el servicio de telefonema, de despacho de escritos o para la transmisión de reportazgos [sic] de prensa

805 "Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed Que en uso de las facultades que ha tenido a bien conferirme el H. Congreso de la Unión, por decreto de 28 de junio de 1931, he modificado y adicionado la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, en los siguientes términos Ley de Vías Generales de Comunicación (.)", Diario Oficial del miércoles 28 de septiembre de 1932

806 Artículos 10 y 11 transitorios de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932

807 Artículo 1, fracciones XX y XXI, de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 1, fracciones X y XI, de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932

808 Artículo 502 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 475 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

809 Artículo 542 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 516 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

810 Artículo 543 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 517 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932

CAPÍTULO XIII

destinados a publicidad (excepto donde no estuviera la red nacional)⁸¹¹ y (6) para la interpretación y cumplimiento de las concesiones, se decidirán por la propia ley y leyes especiales o, a falta de disposiciones en éstas, por el Código de Comercio o en su defecto por el Código Civil del Distrito y Territorios Federales.⁸¹²

En ambas leyes se establece esencialmente la obligación de interconexión de las empresas de vías generales de comunicación:

A las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte, que se nieguen a enlazar sus líneas, dentro del plazo que fije la Secretaría de Comunicaciones, se les impondrá una multa de diez pesos diarios en el primer mes, de cien pesos diarios en el segundo y de doscientos pesos diarios en el tercero y en los siguientes, por todo el tiempo de la desobediencia, sin perjuicio de que si la Secretaría lo cree conveniente, se aplique el procedimiento señalado en el artículo 178 [artículo 49 en la Ley de 1932] para la ejecución de las obras necesarias por la propia Secretaría.⁸¹³

Por su parte, La Mexicana y Mexeric continuaron expandiendo sus servicios en el territorio de la República Mexicana mediante la instalación de infraestructura y la adquisición de otras concesionarias de telefonía. Sin embargo las redes de La Mexicana y Mexeric continuaban sin interconectarse. En consecuencia, el tema se colocó en la agenda nacional y el presidente Lázaro Cárdenas en 1936 giró instrucciones al secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Francisco J. Múgica, para que ordenara a dichas empresas el enlace de sus líneas.⁸¹⁴ Múgica otorgó un plazo de 15 días a La Mexicana y a Mexeric

811 Artículo 531 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 505 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

812 Artículo 4 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 4 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

813 Artículo 760 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, y artículo 733 de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932.

814 "Sírvasse esa Secretaría ordenar a la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana y a la Empresa de Teléfonos Ericsson, S.A., que en la forma y términos que establece la Ley de Vías Generales de Comunicación enlacen sus líneas y combinen sus servicios telefónicos en toda la República, por exigirlo así el interés del público usuario de dichos servicios (...)", cita de Francisco J. Múgica, *El enlace de los sistemas telefónicos de las Compañías Ericsson y Mexicana. Sus fundamentos legales y sociales*, página 63, referido por Cárdenas de la Peña, Enrique, *El teléfono*, México, D.F., Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987, p. 137.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

para que presentaran su convenio de interconexión, apercibidas de que de no hacerlo, la propia Secretaría determinaría las condiciones de la interconexión.

La Mexicana y Mexeric tenían una relación de competidores, aunque al mismo tiempo sus empresas controladoras tenían vínculos accionarios y financieros. En ese contexto es que ambas empresas, en vez de presentar un convenio de interconexión, solicitaron la autorización para fusionarse. La Secretaría reprobó la fusión y determinó las bases para la interconexión. “(...) Múgica señala que no hay razón legal ni moral que justifique la existencia de dos servicios semejantes que operen separadamente (...)”.⁸¹⁵

Entretanto el Congreso expidió en 1936 la Ley de Expropiación⁸¹⁶ para hacer expedito el proceso de expropiación por causa de utilidad pública. La Mexicana y Mexeric es posible que percibieran esta ley como un mensaje de lo que podría ocurrirles. La Mexicana y Mexeric presentaron un plan de interconexión en 1938 y realizaron cambios a la numeración de sus suscriptores con miras a la futura interconexión.

2. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN DE 1940⁸¹⁷

En 1940 se publicó la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) que ha estado vigente, a pesar de que diversos libros han sido derogados en su integridad con motivo de la publicación de leyes específicas, tales como la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (1993), la Ley de Aviación Civil (1995), la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (1995) y la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995). La LVGC ha sido supletoria de la FT y de la LFRTV. Por tanto, es interesante conocer los antecedentes de esta ley así como sus disposiciones más destacadas, cuya racionalidad subyacente cambiará significativamente con la expedición de la LFT. En la Ley reglamentaria que se expida a propósito de la Reforma Constitucional de 2013, se verá si la LVGC sigue siendo supletoria o no.

La exposición de motivos de la que se convertiría en la LVGC fue presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en septiembre de 1937 destacando que:

⁸¹⁵ *Ibidem*, p. 140.

⁸¹⁶ Publicada en el *DOF* de 25 de noviembre de 1936

⁸¹⁷ Publicada en el *DOF* de 19 de febrero de 1940.

CAPÍTULO XIII

El gran error de las Administraciones anteriores en materia de vías generales de comunicación derivada de la ideología imperante en otros tiempos, ha sido el de autorizar la construcción y explotación de las vías generales de comunicación sin una planeación racional y adecuada que tienda a beneficiar los grandes intereses nacionales. Las concesiones para el establecimiento [sic] las vías generales de comunicación, se han otorgado siempre con vista de los intereses patrimoniales de los concesionarios, los intereses de la Nación no han tenido la protección debida en esas concesiones. Por esa misma circunstancia no se ha podido orientar la explotación de las vías generales de comunicación como verdaderos servicios públicos o sean actividades controladas y reguladas por el Estado para la satisfacción de necesidades generales.⁸¹⁸

La LVGC estableció la competencia y jurisdicción federal para la explotación de vías generales de comunicación. Como los estados y municipios habían otorgado anteriormente permisos y concesiones para esos mismos fines, la LVGC concedió un plazo para que los permisionarios y concesionarios estatales y municipales obtuvieran la concesión o permiso federal.⁸¹⁹ Las líneas telefónicas y el espacio aéreo eran considerados vías generales de comunicación.⁸²⁰ Se estableció expresamente el monopolio del Estado para la telegrafía y radiotelegrafía⁸²¹ en congruencia con el artículo 28 de la Constitución. A la red nacional de comunicaciones eléctricas se le continuó otorgando exclusividad para la prestación de sus servicios. Por ello la LVGC retoma la prohibición a las empresas de servicio telefónico de utilizar éste para telefonemas y despachos escritos.⁸²² Esto claramente le habría generado competencia a la red nacional que fue precisamente lo que se quiso evitar.

La exposición de motivos de la Comisión de la Cámara de Diputados de 18 de noviembre de 1939 señaló que el Estado era responsable

818 Exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo Federal de septiembre de 1937.

819 Cfr. artículos 3 y 5, así como el artículo 6 transitorio de la LVGC de 1940 (texto original).

820 "Por motivos de técnica jurídica se consideró pertinente declarar vía general de comunicación al espacio aéreo nacional y no a las líneas de navegación aérea dice la Ley de 1932, supuesto que el espacio es la vía misma.", exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo Federal de septiembre de 1937.

821 Artículo 11 de la LVGC de 1940 (texto original).

822 Artículo 394 de la LVGC de 1940 (texto original).

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

de prestar los servicios públicos, pero por circunstancias especiales podía conceder su prestación a particulares.⁸²³

(...) normalmente todos los servicios que las vías federales de comunicación imparten a la sociedad, por su importancia y por la regularidad y continuidad que requieren, son una función estatal propia; pero si el Estado por circunstancias especiales no pueden (sic) prestar uno o algunos de dichos servicios, queda autorizado para confiar su satisfacción a un particular, dando nacimiento a los que en Derecho Administrativo se llaman servicios públicos industriales (...)

El otorgamiento de concesiones era discrecional. Las concesiones se otorgaban bajo el concepto del monopolio natural. La LVGC prevé un procedimiento para el otorgamiento de concesiones mediante el cual una vez revisada la solicitud y hechos los ajustes que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) considerara convenientes, se realizaban diversas publicaciones en el DOF y en periódicos de la localidad cuya cobertura se pretendía con la concesión, para que “las personas que pudieren resultar afectadas, presenten sus observaciones”.⁸²⁴ En atención a que la LVGC percibía a la competencia como algo ruinoso, sólo se justificaba otorgar una segunda concesión cuando el primer concesionario no hubiera cumplido con sus obligaciones o no lograra cubrir con sus servicios el área concesionada.

El modelo de la LVGC estaba lejos de favorecer la competencia, tal como lo refleja la tesis aislada al referir que:

(...) la intención del legislador, al reglamentar la prestación de servicios públicos en dichas vías [generales de comunicación] no fue la de permitir la libre competencia, a la manera liberal pura, para que de la concurrencia surgieran condiciones de mejor calidad de servicio y mejor precio en beneficio del público. (...) el Estado debe buscar el beneficio del público evitando la libre competencia entre quienes desearían prestar el servicio, (...) en esta materia no tendría sentido aplicar los

823 *Diano de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, viernes 24 de noviembre de 1939, Legislatura XXXVII, Año III, Período Ordinario, diario número 16. http://cronica.diputados_gob_mx/DDebates/37/3er/Ord/19391124.html (fecha de consulta: 8 de agosto de 2007)

824 Artículo 15 de la LVGC

CAPÍTULO XIII

principios de lucha contra los monopolios, a que se contrae el artículo 28 constitucional, que tiende a promover la libre competencia (...) lo que se fija como meta es el evitar la duplicidad dentro de la misma zona de influencia, cuando el concesionario inicial o primero en tiempo satisfaga con eficacia las necesidades del servicio, evitando con ello una competencia ruinosa o desleal (...)⁸²⁵

Las concesiones establecerían las bases para determinar las tarifas de los servicios al público.⁸²⁶

Las empresas concesionarias fincan su economía y consecuentemente la del servicio, en las bases que el Estado señala para el establecimiento de las tarifas, y es muy importante insistir en que tales bases no sólo circunscriben el margen de lucro a los límites hasta los cuales el propio Estado lo considera lícito y honesto, sino que tienden a garantizar, científicamente, el ingreso indispensable para la subsistencia y eficacia de los mismos servicios. Esos dos elementos esenciales: la limitación del lucro y la garantía de la subsistencia y eficacia de los servicios, son los que fijan técnicamente y con la previsión necesaria las bases máxima y mínima dentro de las cuales pueden moverse las tarifas; y no es concebible ninguna variación a dichas bases, sin dar al traste con la armonía financiera que descansa exclusivamente en leyes económicas, contra las cuales es impotente cualquier disposición legislativa que quiera contrariarlas. (...) En general, la Comisión es contraria a la idea de que puedan existir tarifas de competencia entre las vías de comunicación, pues salta a la vista lo antieconómico e inconveniente del libre juego de los intereses privados en tratándose de servicios públicos; pero no cerrar los ojos ante situaciones especiales y casi siempre transitorias, se dejó a la Secretaría de Comunicaciones la facultad de autorizar dichas tarifas, cuando sea indispensable, dando así oportunidad a que esta materia quede bajo el imperio de otras leyes que le son aplicables.⁸²⁷

825 "Vías Generales de Comunicación. Concesiones para servicios públicos en ellas", Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 78 sexta parte, p. 84.

826 Artículo 20 de la LVGC de 1940 (texto original).

827 *Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados*

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

En cuanto a interconexión (enlace de vías, líneas o instalaciones), la LVGC retomó la obligación de los concesionarios y permisionarios prevista en la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de 1931 y en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932, consistente en enlazar sus vías, líneas o instalaciones con las de otras empresas y con las del gobierno federal, siempre que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones se reunieran los requisitos técnicos necesarios para un servicio eficiente.⁸²⁸ Dicha Secretaría estaba facultada para fijar las bases para los enlaces. "(...) Tal facultad que deriva del principio de que el Estado es el creador y regulador de los servicios públicos, se explica y justifica ampliamente en un ordenamiento expedido con el propósito de hacer que las vías de comunicación se exploten racionalmente, y con propósitos definidos de utilidad general. (...)”⁸²⁹

Al término de las concesiones, las vías generales de comunicación, sus servicios auxiliares, sus dependencias, accesorios, los derechos de vía, los terrenos, almacenes, talleres, inmuebles, muebles y demás bienes necesarios para continuar con la operación de la concesión pasaban a formar parte del dominio de la nación.⁸³⁰ La LVGC estableció un sistema de reversión de los bienes destinados a la explotación de la vía general de comunicación y a la prestación del servicio público por diversas causas, entre otras por incumplimiento de los términos de la concesión. La finalidad era:

(...) una justa compensación para el Estado en los casos de incumplimiento de la concesión y como un medio para facilitar al mismo Estado el establecimiento del servicio que no pudo realizar el concesionario o su continuidad en los casos en que ya hubiere explotación (...) Nada más justo que la Nación reciba como justa compensación, por los beneficios que otorga a los concesionarios, el que éstos le entreguen la propiedad de los bienes destinados a la explotación para que el Estado continúe con ella (...).⁸³¹

Unidos Mexicanos, viernes 24 de noviembre de 1939, Legislatura XXXVII, Año III, Período Ordinario, diario número 16 cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/3er/Ord/19391124.html (fecha de consulta: 8 de agosto de 2007).

828 Artículo 53 de la LVGC de 1940 (texto original)

829 Exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo Federal de septiembre de 1937.

830 Artículo 89 de la LVGC.

831 Exposición de motivos a la LVGC del Ejecutivo Federal de septiembre de 1937.

CAPÍTULO XIII

Finalmente se estableció la pérdida en beneficio de la nación de los bienes sujetos a una concesión: (1) si un socio extranjero de una concesionaria invocaba la protección de su gobierno; (2) si un concesionario enajenaba la concesión o los bienes afectos a los servicios sin la aprobación de la Secretaría; (3) si un concesionario cedía, hipotecaba, enajenaba o gravaba la concesión o los bienes destinados a ésta a algún gobierno extranjero o si se admitía a éste como socio de la concesionaria; (4) si en caso de guerra internacional un concesionario pusiera cualquier elemento a disposición del enemigo; (5) si el concesionario cambiaba su nacionalidad y (6) si una persona sin concesión o permiso construía o explotaba vías federales de comunicación.⁸³²

3. TELMEX: DE SU CONSTITUCIÓN A SU PRIVATIZACIÓN

Creación de Telmex. En 1947 se constituyó Telmex. Mexeric y Telmex celebraron un contrato, mismo que fue aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en el que Mexeric le vendía sus bienes (incluyendo concesiones) y le transfería sus activos vinculados con el servicio telefónico. Telmex como sucesor de Mexeric tuvo que llegar a un acuerdo con La Mexicana para la unificación de sus sistemas telefónicos. Esto aconteció el 9 de enero de 1948 ante la presencia del presidente Miguel Alemán. Si bien La Mexicana continuó existiendo durante un tiempo, en 1950 se dio la fusión de ésta con Telmex. Los grupos controladores de las otrora empresas telefónicas (La Mexicana y Mexeric) quedaron como propietarios de la mayoría de las acciones de Telmex.

Hacia el monopolio público. El denominado Plan de Cinco años celebrado entre el gobierno federal y Telmex el 6 de abril de 1954 pretendía desarrollar y modernizar los servicios de telecomunicaciones. Para ello se requerían recursos económicos y el gobierno federal acordó, entre otras medidas, auspiciar la emisión de acciones y bonos de usuarios y otorgar ayuda económica a Telmex con recursos del impuesto telefónico. También se instauró un sistema de financiamiento a través de los suscriptores. Por su parte la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas expidió las reglas para el otorgamiento de prioridades en el suministro de servicios de Teléfonos de México S.A., a fin de que se diera prioridad a los suscriptores que adquirieran valores de Telmex.⁸³³

832 Artículos 12, 29, fracciones V, VI y VII, 32, 523 y 524 de la LVGC.

833 Este tipo de reglas que establecen prioridades con base en la tenencia de valores o

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

La llamada mexicanización (transferir el control de Telmex a personas físicas o morales mexicanas) cobró auge y las empresas controladoras extranjeras de Telmex (Internacional Telephone and Telegraph Co. y Teleric, filial de LM Ericsson) vendieron sus acciones al público mexicano en 1958. Al inicio de la siguiente década Telmex promovió esquemas de financiamiento para que sus suscriptores adquirieran acciones. Cabe señalar que en 1963 existían aparte de Telmex otras nueve concesionarias de telefonía.⁸³⁴ “(...) Con los Juegos Olímpicos [México 1968], se tomó la decisión de modernizar sustancialmente el sistema de telecomunicaciones en México y de desarrollar un marco regulatorio para los medios electrónicos de comunicación masiva que sirviera al interés público (...)”⁸³⁵ El Programa Nacional de Telecomunicaciones 1965-1970 estableció la Red Federal de Microondas y a Telmex se le encomendó llevar a cabo el Proyecto Nacional de Telefonía.

El gobierno federal tuvo participación en el capital social de Telmex, convirtiéndose en accionista mayoritario en 1972 cuando adquirió 51% de las acciones de Telmex. A partir de esa adquisición Telmex se convirtió en una empresa de participación estatal con todas las implicaciones jurídico-administrativas de ello. En 1976 se le otorgó el título de concesión para construir, operar y explotar una red de servicio público telefónico por medio de conferencias telefónicas (conversaciones directas entre los interesados).⁸³⁶ Este servicio público telefónico incluía el urbano y suburbano en el Valle de México, urbanos e interurbanos en las poblaciones donde ya prestaba el servicio y el de larga distancia nacional e internacional.

acciones son contrarias a la naturaleza misma de los servicios de interés público y dichas reglas quebrantan el principio de igualdad establecido en el artículo 1 de la Constitución. Cualquier discriminación para proporcionar un servicio de interés público debe estar plenamente justificada, de otra manera se le estará privando de su propia finalidad de satisfacer una necesidad colectiva de manera general y uniforme.

834 La Compañía Telefónica Fronteriza (Baja California), Telefónica Nacional S A (Coahuila), la Compañía de Servicios Públicos de Agua Prieta (Sonora), la Compañía Campechana de Teléfonos S A (Campeche), The Moctezuma Copper Co. (Sonora), Telefónica Lux (Jalisco), la Constructora Industrial de Irolo S A (Hidalgo) y la Telefónica Ojinaga S A (Chihuahua) Cfr Cárdenas de la Peña, Enrique, *El teléfono, op. cit.*, nota 814, p 205

835 Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, D F, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp 227-234

836 Este título de concesión fue suscrito el 10 de marzo de 1976 entre la SCT y Teléfonos de México S.A.

CAPÍTULO XIII

La concesión de 1976 preveía una significativa intervención de la SCT. Conforme a la misma, Telmex requería de autorización de esa Secretaría para la construcción de instalaciones y la realización de obras, para los equipos a emplear, para dar de baja centrales públicas, para utilizar instalaciones y equipos de otras empresas. El plazo de la concesión fue de 30 años a partir de la fecha de su expedición. Además se contempló la obligación de enlazar sus instalaciones y combinar sus servicios con los de la SCT.

Telmex continuó creciendo y expandiendo sus servicios. La última concesionaria de servicios telefónicos independiente de Telmex fue Telefónica de Ojinaga S.A. Fue adquirida por Telmex en 1981, lo que convirtió a esta empresa en la única propietaria y concesionaria del servicio de telefonía en la república mexicana.⁸³⁷

Privatización. En 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la desincorporación de Telmex⁸³⁸ y, en preparación a la privatización, el 10 de agosto de 1990 se modificó su título de concesión. Aunque formalmente se trata de una modificación al título de concesión de Telmex de 1976, en realidad es un nuevo título que cambió radicalmente las condiciones. Esta modificación a la concesión de Telmex de 1990 es actualmente el título de concesión de Telmex (Concesión de Telmex).

Las consideraciones para la modificación al título de Telmex fueron, entre otras, la necesidad de tener más posibilidades de financiamiento, mejorar la calidad y diversidad de sus servicios así como para promover una competencia equitativa con otras empresas de telecomunicaciones. El gobierno federal reduciría su participación en Telmex para que existiera una mayor participación de inversión privada.⁸³⁹ El plazo de la concesión se fijó en 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976 para construir, operar y explotar una red pública telefónica que prestara servicios de telefonía básica así como de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes a nivel local y de larga distancia nacional e internacional.

837 Recuérdese que si bien Teléfonos del Noroeste S.A. de C.V. es una persona moral distinta, era y sigue siendo filial de Telmex.

838 "El 18 de septiembre de 1989, en la inauguración de la XIV Convención Nacional Ordinaria Democrática del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la desincorporación de Teléfonos de México (...)", *Teléfonos de México, Historia de la Telefonía en México 1878-1991*, México, D.F., Teléfonos de México, 1991, p. 198

839 Cfr. Antecedentes de la Modificación de la Concesión de Telmex

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

Conforme a la Concesión de Telmex,⁸⁴⁰ su control administrativo y manejo debe estar mayoritariamente en los socios mexicanos, existiendo una prohibición expresa para que concesionarios de radio y televisión o de personas que participen en éstos puedan ser accionistas con voz y voto de Telmex.⁸⁴¹

Si bien la SCT se reservó el derecho de otorgar otras concesiones a terceros, se estableció que durante los primeros seis años de entrada en vigor de la Concesión de Telmex solamente se podrían otorgar concesiones: (1) para el caso de larga distancia, cuando Telmex no hubiera cumplido con las condiciones de expansión y eficiencia establecidas en el propio título y (2) para telefonía básica la SCT debería tomar en cuenta la eficiencia del servicio, el equilibrio financiero de Telmex y las condiciones de competencia equitativa.⁸⁴²

La Concesión de Telmex estableció, entre otros:

- Un sistema de control tarifario (ver Cap. VI, sec. 8) que establece una canasta de servicios sujetos a control tarifario. Los servicios de la canasta de Telmex son en términos generales los servicios local y de larga distancia nacional e internacional en sus modalidades de residencial y comercial. Nótese que no están comprendidos servicios de datos o de acceso a internet, toda vez que en 1990 el internet aún no llegaba a México e incluso en el mundo no era un servicio prestado al público en general. El esquema asimismo prevé el establecimiento cada cuatro años de un límite máximo de las tarifas mediante una fórmula matemática y un factor de productividad conocido como el factor “x”. Adicionalmente Telmex no puede reducir sus precios debajo de costos y las tarifas de estos servicios tienen que ser fijadas por la autoridad.
- La prohibición para Telmex de realizar prácticas monopólicas, tratos discriminatorios y ventas atadas.
- La obligación de tener arquitectura abierta y de interconectar sus redes.

840 La modificación de la Concesión de Telmex (1990) sigue siendo al día de hoy el título de concesión de Telmex

841 Condición 2.2 de la Concesión de Telmex (1990).

842 Condición 2.4 de la Concesión de Telmex (1990)

CAPÍTULO XIII

- El cumplimiento de diversas metas de calidad.
- La provisión de servicio universal bajo la forma de programas de telefonía rural y de cassetas públicas.
- La prohibición de prestar servicios de televisión. En este último punto, la Condición 1.9 de la Concesión de Telmex establece que ésta no podrá explotar ninguna concesión de servicios de televisión al público. De una interpretación armónica de la Concesión de Telmex, las leyes vigentes al momento de su otorgamiento y las actualmente en vigor, se desprende que dicha Condición se refiere a televisión restringida y no a televisión abierta (radiodifusión). Si la distribución de señales de televisión se considera en la propia concesión como un servicio de telecomunicaciones no se puede confundir con uno de radiodifusión en atención a que éste se regulaba sólo por la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV). Más aún, la prohibición contenida en la Concesión de Telmex carecería de sentido para televisión abierta considerando que para prestar tal servicio se requeriría de bandas de frecuencias atribuidas a radiodifusión y para ello se necesitaría un título otorgado conforme a la LFRTV. Más adelante se mencionará lo sucedido respecto a esta prohibición de prestar servicios de televisión.

La Concesión de Telmex preparó el camino a su desincorporación como empresa pública. En junio de 1990 realizó cambios a su estructura accionaria y a sus estatutos sociales. El Banco Internacional S.N.C. fue designado como agente financiero responsable de la desincorporación. En julio de ese año dicha institución financiera anunció el calendario de venta a través de la subasta de 20.4% del capital social de la empresa paraestatal Telmex. Tres fueron los grupos interesados en la adquisición, quedando como ganador el 9 de diciembre de 1990 el consorcio integrado por Grupo Carso, Southwestern Bell Internacional Holdings y France Cables et Radio.⁸⁴³

843 "El grupo ganador ofreció por el paquete controlador un mil setecientos cincuenta y siete millones de dólares que le da derecho al 20.4 por ciento del capital social de Telmex, en forma de acciones AA, más una opción para adquirir el 5.1 por ciento del capital social en acciones L", *Teléfonos de México, op. cit.*, nota 838, p. 212

Prohibición de prestar servicio de televisión. En 2008 Telmex presentó ante la SCT una solicitud para que se le eliminara la prohibición de prestar servicios de televisión de su título de concesión y con fundamento en el Acuerdo de Convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas (Acuerdo de Convergencia). En éste se estableció un régimen de excepción para los concesionarios de servicio local fijo que tuvieran restricciones para prestar el servicio de televisión. En este régimen de excepción en la realidad sólo podían ubicarse Telmex y Telnor. Conforme al Acuerdo de Convergencia, Telmex debía cumplir una serie de requisitos (p. ej. obligaciones de interconexión, implementación de la portabilidad, estar en cumplimiento de sus obligaciones) para que la Cofetel otorgara su opinión favorable y el Secretario de Comunicaciones y Transportes modificara la concesión, permitiéndole prestar el servicio de televisión restringida. Ante la ausencia de una respuesta por parte de la autoridad, Telmex presentó diversos escritos en 2009 y 2010 sin que la resolución llegara. Posteriormente presentó un amparo en contra de las omisiones de la SCT y de la Cofetel.

El amparo fue resuelto en última instancia estableciendo que el Acuerdo de Convergencia fijaba un plazo de 60 días para que la Cofetel determinara si Telmex había cumplido con las condiciones y, en caso contrario, la Cofetel tenía 15 días para notificarle esa situación; de no hacerlo se entendería que la opinión había sido favorable (afirmativa ficta). La Cofetel nunca le notificó a Telmex sobre incumplimientos en el plazo y por tanto el tribunal resolvió que había operado la afirmativa ficta, por lo cual procedía que el Secretario resolviera conforme a esa opinión favorable.⁸⁴⁴

No obstante el amparo ganado, la SCT negó la petición de Telmex “al determinar que no se reúnen los requisitos previstos en el marco normativo, en particular en el Acuerdo de Convergencia”, manifestando que lo que no se ha satisfecho es “estar al corriente en las obligacio-

844 “(..) ante la omisión por parte de la Cofetel de notificar a los concesionarios con restricciones la respuesta sobre la opinión favorable de cumplimiento solicitada, dentro de los plazos señalados, ésta debe tenerse por otorgada (...) [el Secretario debe] dar respuesta congruente y completa a las solicitudes [de Telmex y Telnor] (..) de manera fundada y motivada, tomando en consideración que en el caso operó de pleno derecho a cargo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la afirmativa ficta respecto de la opinión favorable de cumplimiento para que las restricciones contenidas en los títulos de concesión de las quejas sean eliminados”, Poder Judicial Federal, sentencia del Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

CAPÍTULO XIII

nes establecidas en sus títulos de concesión”. Considero que hubiera sido posible que la SCT negara la autorización con otros argumentos, pero no con base en que Telmex no estaba al corriente de sus obligaciones, porque la opinión de la Cofetel respecto a que Telmex estaba en cumplimiento de sus obligaciones había operado conforme a la afirmativa ficta. Telmex presentó otros amparos y a la fecha la SCT no le ha autorizado a prestar servicio de televisión restringida.

La Reforma Constitucional de 2013 señala que el Iftel expedirá los lineamientos de carácter general para que se les autoricen a los actuales concesionarios servicios adicionales o para que éstos transiten a un modelo de concesión única, siempre y cuando estén en cumplimiento de las leyes y las obligaciones de sus títulos de concesión. Adicionalmente la Reforma Constitucional de 2013 establece que a los agentes económicos preponderantes se les dará la autorización cuando hayan cumplido las medidas impuestas por Iftel en cuanto a dominancia y para la desagregación de la red local.⁸⁴⁵ En México hoy día Telmex ha sido declarado dominante por la Cofeco en diversos mercados, por lo que podría asumirse que ya es un agente económico preponderante.

Las disposiciones de la Reforma Constitucional de 2013 resumidas en el párrafo anterior parecen plenamente aplicables a la eventual autorización a Telmex para que pueda prestar servicio de televisión restringida, sin embargo, Telmex puede tener un derecho adquirido toda vez que conforme al marco jurídico vigente antes de la Reforma Constitucional de 2013 ya se le habían impuesto condiciones para obtener dicha autorización. Si con la Reforma Constitucional de 2013 estas condiciones se vuelven más exigentes, Telmex puede tener pretensiones válidas para hacer valer en tribunales de que se estarían haciendo retroactivas en su perjuicio normas para impedirle prestar servicio de televisión abierta. La historia en este sentido está por escribirse.

4. TELEVISIÓN POR CABLE

La primera transmisión de televisión por cable tuvo verificativo en 1954 en Nogales, Sonora, a través de un sistema que traía la señal de Nogales, Arizona. Las ciudades de la frontera norte de la República Mexicana fueron las pioneras en este rubro. El cable se instalaba cruzando la frontera

845 Artículos Cuarto párrafo tercero transitorio en relación con el Octavo fracciones III y IV transitorio de la Reforma Constitucional de 2013.

entre México y EUA. Ello obedeció a que en esa época aún no estaban disponibles para esos fines otros medios de transmisión como la comunicación vía satélite o vía microondas que posteriormente permitirían enviar la señal de televisión de paga o restringida a otras localidades del país.

En 1960 se publicó la LFRTV. 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 LFRTV, 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 (...)".⁸⁴⁶

La Secretaría otorgó permisos provisionales dada la cercanía de los Juegos Olímpicos México 1968, pero concluidas éstos "(...) las autoridades seguían sin saber muy bien qué hacer, pues en el fondo existía un vacío legal y administrativo (...)".⁸⁴⁷ No fue sino hasta 1979 cuando se expidió el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable,⁸⁴⁸ estableciendo los requisitos técnicos y administrativos para los servicios de televisión por cable, mientras que la parte del contenido programático estaría sujeto a la LFRTV.⁸⁴⁹ El Reglamento del Servicio de Televisión por Cable fue abrogado por el Reglamento de Televisión y Audio Restringido en el año 2000.⁸⁵⁰

5. LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

La LFRTV fue expedida en 1960⁸⁵¹ con el objeto de regular el uso de ondas electromagnéticas "para la difusión de noticias, ideas, e imágenes,

846 Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, *50 años de la televisión por cable en México 30 años de la Canitec*, México, D F, Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, 2005, p. 30.

847 *Ibidem*, p. 33

848 Publicado en el DOF el 18 de enero de 1979.

849 Cfr. Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable, *op. cit.*, nota 846, pp. 27-34, y 49-52

850 Publicado en el DOF el 29 de febrero de 2000

851 Al expedirse la LFRTV, se derogó el capítulo sexto del libro quinto de la LVGC conforme al artículo 2º transitorio

CAPÍTULO XIII

como vehículos de información y expresión”,⁸⁵² estableciendo que “La industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible”.⁸⁵³

La LFRTV refirió al servicio de radiodifusión como una “actividad de interés público” y confió al Estado el deber de protegerla y vigilarla con la finalidad de que cumpliera con su función social de “contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana”.⁸⁵⁴ Asimismo, la LFRTV estableció disposiciones de contenidos.

En cuanto a títulos habilitantes para estaciones de radio y televisión abierta, la LFRTV estableció dos tipos: las concesiones para estaciones comerciales y los permisos para estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las de entidades públicas.⁸⁵⁵ Tanto las concesiones como los permisos fueron otorgados discrecionalmente por la SCT. La LFRTV permitía la participación del sector privado, exigía la nacionalidad mexicana y prohibía la inversión extranjera.

Las Reformas de 2006 a la LFRTV establecieron que para el otorgamiento de las concesiones para estaciones comerciales de radio o televisión abierta se seguiría el proceso de licitación y que para definir al ganador, la Cofetel evaluaría el resultado de la subasta pública.⁸⁵⁶ La SCJN resolvió que considerar para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión abierta el resultado de la subasta pública era contrario a la Constitución. Esencialmente la SCJN evaluó la finalidad de la radio y televisión abierta, así como las implicaciones de que el elemento o criterio para determinar al ganador de una concesión de radiodifusión fuera el económico. La SCJN estimó que el cambio de la discrecionalidad con la cual se otorgaban las concesiones antes de las reformas de 2006, por la licitación pública era positivo y congruente con las disposi-

852 Artículo 2 de la LFRTV publicada en 1960. Nótese que este artículo fue reformado mediante decreto publicado el 11 de abril de 2006.

853 Artículo 3 de la LFRTV publicada en 1960. Nótese que este artículo fue reformado mediante decreto publicado el 11 de abril de 2006.

854 Artículos 4 y 5 de la LFRTV.

855 Artículo 13 de la LFRTV.

856 Artículo 17-G de la LFRTV antes de que la porción de subasta pública fuera declarada inválida por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

ciones constitucionales. Sin embargo, la subasta pública que implicaría que el postor que ofreciera la puja o postura económica más alta fuera el criterio bajo el cual la Cofetel decidiría sobre el otorgamiento de una concesión de radio o televisión abierta, eso quebrantaba el principio de igualdad (artículo 1 constitucional), la libertad de expresión y el derecho a la información (artículo 6 constitucional), la utilización social de los bienes objeto de concesión y el evitar fenómenos de concentración en perjuicio del interés público (artículos 27 y 28 constitucionales).

“(…) la sujeción de la prestación de los servicios de radiodifusión al marco regulatorio constitucional y jurídico se da en dos vertientes: por un lado, en el ejercicio de la actividad que desempeñan, mediante el condicionamiento de su programación y de la labor de los comunicadores que en ellos intervienen de ajustarse a la satisfacción de los derechos fundamentales del ser humano, pues al constituir medios masivos de comunicación, cumplen una función social trascendental en la educación, la cultura y la integración de la población, además de proporcionar a ésta información, esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera y, por otro lado, en la medida en que se garantice que la obtención, operación y administración de los servicios de que se trata, mediante concesiones y permisos, resulte transitoria y plural a fin de evitar su concentración en grupos de poder (...) al establecerse como uno de los elementos decisivos para otorgar o negar una concesión en materia de radiodifusión, el resultado de la licitación por medio de subasta pública, se está propiciando que el elemento determinante para el otorgamiento de la concesión sea meramente económico, ya que, por definición, en una subasta, será el aspirante con mayores recursos financieros el que resulte vencedor, lo que se traduce en violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional, así como a las prescripciones de los artículos 6o., 27 y 28 de la Ley Fundamental, que establecen el derecho a la libre expresión y a la información, a la utilización social de los bienes objeto de concesión, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, la prohibición de los monopolios, las prácticas que impidan la libre competencia o concurrencia y todo aquello que constituya una ventaja

CAPÍTULO XIII

exclusiva a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general. Esto es, se viola el principio de igualdad en la medida en que el mecanismo de licitación por subasta pública beneficia al postor que esté en posibilidad de realizar la mejor oferta económica para la obtención de la concesión, de donde resulta evidente que, en todos los casos, tendrán ventaja los participantes que tengan mayores recursos económicos, con lo que lejos de contribuirse a aminorar las desigualdades sociales, se propician éstas, pues se está privilegiando a unos cuantos que están en condiciones óptimas para acceder a las concesiones licitadas. (...) el que se privilegie el elemento económico para el otorgamiento de la concesión de bandas de frecuencias para la prestación de servicios de radiodifusión, favorece el acaparamiento de los medios de comunicación masiva en grupos económicamente poderosos, impidiendo la participación plural y el ingreso de nuevos agentes o entidades en el ramo, con lo cual evidentemente, el Estado está renunciando al ejercicio de sus facultades como garante del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información, obstaculizando con ello, el desarrollo integral, plural, democrático de la sociedad mexicana (...) sin desconocer que la licitación pública constituye un procedimiento que, efectivamente, elimina la discrecionalidad con la que el Ejecutivo Federal decidía respecto del otorgamiento de las concesiones en materia de radiodifusión, además de que propicia la transparencia, y que esas concesiones recaen sobre un bien del dominio público de la Federación destinado para un uso específico, este Tribunal Pleno considera que la modalidad de subasta pública en la licitación pública no propicia una sana competencia entre todos los prestadores del servicio, ni evita su concentración en unas cuantas manos, pues al privilegiarse el elemento económico para el otorgamiento de la concesión, se favorece indirectamente la creación de monopolios y prácticas monopólicas que impiden la libre competencia o concurrencia en el sector, ya que, lógicamente, quienes cuenten con mayores recursos financieros resultarán vencedores de la licitación por subasta pública, lo que propiciará el acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos de poder económico (...).⁸⁵⁷

857 Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, considerando Décimo Quinto.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

En diversas partes argumentativas de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 la SCJN expresa la incidencia directa de la radio y televisión abierta en los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información los cuales afectan la vida democrática. Dichos derechos fundamentales y su repercusión en la vida democrática estuvieron permanentemente en los debates de los ministros de la SCJN.⁸⁵⁸ 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.

La Reforma Constitucional de 2013 ordena al Congreso de la Unión expedir un solo ordenamiento legal para regular *de manera convergente* por lo cual esta LFRTV será abrogada. Asimismo, dicha Reforma mandata hologar los permisos y concesiones de radiodifusión.

6. COMUNICACIÓN VÍA SATÉLITE EN MÉXICO

La investigación espacial se 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), consorcio establecido por los gobiernos y operadores signatarios.⁸⁵⁹ 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.

Los Juegos Olímpicos en 1968 en México fueron los que propiciaron significativamente la incursión del país 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 inauguraron la estación Tulancingo I, la Torre Central de Telecomunicaciones, la Red Federal de Microondas, así como el enlace espacial.

858 Incluso el Ministro Góngora Pimentel al inicio de las sesiones refirió a que este asunto versaba sobre las libertades de expresión, información y prensa, por lo que analizar el caso sólo en su dimensión económica sería soslayar dichos derechos fundamentales y que se estaría resolviendo "(.) un tema definitorio para la concreción de nuestra democracia como un sistema de vida (. . .)", versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 24 de mayo de 2007, www.scjn.gob.mx/2010/pleno/Documents/2007/may7.pdf, pp 4-5

859 El acuerdo se firma el 25 de octubre de 1966 según se señala en Merchán Escalante, Carlos A., *Telecomunicaciones, op cit.*, nota 782, p. 270.

CAPÍTULO XIII

La Red Federal de Microondas comenzó a saturarse y requería atender diversos programas del gobierno federal, como la telefonía rural. Ante los análisis realizados por las autoridades, la comunicación vía satélite se presentó como una alternativa. En consecuencia México inició sus gestiones ante la UIT para obtener posiciones en la órbita geoestacionaria. 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. Sin embargo, se reformó el artículo 28 de la Constitución para establecer la comunicación vía satélite como área estratégica con la finalidad de que únicamente el Estado mexicano prestara dicho servicio en México.

(...) 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.⁸⁶⁰

En 1983, se cambió el nombre del sistema satelital Ilhuicahua al del Siervo de la Nación, José María Morelos. Los primeros satélites mexicanos, el Morelos I y el Morelos II, fueron lanzados al espacio en junio y noviembre de 1985.⁸⁶¹ A partir de ese momento los servicios satelitales fueron prestados por Telecomunicaciones de México (Telecomm), organismo descentralizado del gobierno federal hasta la desincorporación en 1997 de la entonces recién creada Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. (Satmex).

Prevía a la publicación de la LFT en 1995, se reformó nuevamente el artículo 28 de la Constitución en lo relativo a comunicación vía satélite, esta vez para permitir la participación del sector privado al pasar de ser un área estratégica a una prioritaria.

860 Exposición de motivos a la iniciativa del Ejecutivo Federal de 18 de enero de 1995 para reformar el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución.

861 Cfr. Merchán Escalante, Carlos A., *Telecomunicaciones*, *op. cit.*, nota 782, pp. 285-187.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

El sector privado es el principal demandante de servicios de comunicación vía satélite y cuenta con los recursos necesarios para apoyar el desarrollo de su infraestructura. (...) La rectoría del Estado no exige, necesariamente, la propiedad, operación y explotación de los satélites, sino un marco jurídico que regule el aprovechamiento de las posiciones orbitales y las frecuencias destinadas a la comunicación vía satélite (...)⁸⁶²

Cuando la LFT entró en vigor, permitió el ingreso del sector privado a la prestación de servicios satelitales tanto a través de satélites asignados a México como por medio de satélites extranjeros (ver Cap. XIV, sec. 5.4). El gobierno federal a través de Telecomm continuaba prestando los servicios fijos satelitales. Con la finalidad de privatizar esa sección de Telecomm, en junio de 1997 "(...) se creó la empresa de participación estatal mayoritaria denominada 'Satélites Mexicanos S.A. de C.V.' (Satmex) a la que se asignaron las concesiones sobre tres posiciones orbitales asignadas a México, así como la propiedad de los satélites Solidaridad 1, Solidaridad 2 y Morelos II".⁸⁶³ Como parte del proceso de privatización, el 1 de agosto de 1997 se publicó el Reglamento de Comunicación vía Satélite. La privatización se realizó por medio de licitación pública en octubre de ese año adjudicándose la adquisición del 75% de las acciones de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., al consorcio formado por Telefónica Autrey, S.A. de C.V./Loral Space & Communications, Ltd.⁸⁶⁴

Al privatizar Satmex en 1997, el gobierno federal conservó 25% de sus acciones. Pocos meses después, la Subsecretaría de Comunicaciones entonces a cargo del licenciado Javier Lozano Alarcón suscribió un convenio y recibió un "pagaré" por 125 millones de dólares por el menoscabo que había sufrido el gobierno en su participación accionaria por endeudamientos irrazonables de Satmex contraídos con el beneplácito de la SCT. Ese menoscabo carecía de garantías de pago y el "pagaré" jamás cumplió con los requisitos de ley. Al vencimiento del "pagaré" en 2004, el

862 Exposición de motivos a la iniciativa del Ejecutivo Federal de 18 de enero de 1995 para reformar el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución

863 *Cofetel, Primer Informe Anual 1996-1997*, www.cft.gob.mx/cofetel/html/9_publica/6_primer%20informe/info06.shtml, (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2007)

864 El monto de la oferta fue por 5,366'352,206 25 pesos. El gobierno federal conservó una reserva de capacidad satelital equivalente a 7% de la capacidad total. Cfr. *Cofetel, Informe de Labores de septiembre de 1997 a mayo de 1999*.

CAPÍTULO XIII

gobierno federal intentó hacerlo efectivo, pero el Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal resolvió que ese documento no era un “pagaré” por no reunir los elementos esenciales que señala la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En 1999 por un aumento de capital de Satmex la participación accionaria del gobierno federal se redujo a un 23.6%. Después del primer proceso de concurso mercantil en 2006 el gobierno federal aceptó una reducción al 4% de su tenencia accionaria preservando 20% de los derechos económicos. En el segundo proceso de concurso mercantil conforme al Capítulo 11 de la Ley de Bancarrota de EUA, Satmex llegó a un convenio de reestructura en mayo de 2011 mediante el cual el gobierno federal dejaba de ser accionista de Satmex y recibía 1.25 millones de dólares.⁸⁶⁵ Este hecho marcó temporalmente la salida del gobierno mexicano como empresario del sector de telecomunicaciones (salvo el caso de telegrafía), rol que desde 2006, con el otorgamiento de la concesión a la Comisión Federal de Electricidad, empezó a cambiar (ver Cap. II, sec. 5.3) y en la Reforma Constitucional de 2013 se establece que Telecomm será encargado de promover el acceso a servicios de banda ancha, construir una red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, así como prestar comunicación vía satélite y telégrafos.⁸⁶⁶

Un tema que pone de relieve la falta de planeación oportuna del gobierno mexicano fue el caso del satélite Solidaridad II que contaba con comunicaciones en las bandas C, Ku y L. El Solidaridad II es propiedad de Satmex, sin embargo, las operaciones sobre la banda L destinadas a seguridad nacional eran realizadas por Telecomm. Desde el lanzamiento de un satélite se conoce cuál es su vida útil estimada y el Solidaridad II sería obsoleto en 2008. El caso es que hasta 2007 el gobierno mexicano comenzó a analizar qué haría ante el inminente fin de la vida útil del único satélite que llevaba comunicaciones de seguridad nacional en la banda L. Es así como decidió ordenar a Satmex inclinar al Solidaridad II con la finalidad de prolongarle la vida en la banda L, aun cuando se dejaran de utilizar las comunicaciones en las bandas C

865 Con la reestructura de 2011 el nuevo inversionista mexicano fue Holdsat México SAPI con 51% del voto de Satmex y 5.1% de derechos económicos, Investment Holdings que agrupó a diversos inversionistas con 49% del voto y 4.9% de derechos económicos, y finalmente también Investment Holdings resultó tenedor de las acciones serie “N” de inversión neutra, con votos corporativos limitados, pero con 90% de los derechos económicos.

866 Artículo Décimo Quinto transitorio de la Reforma Constitucional 2013.

y Ku. Afortunadamente, el Solidaridad II pudo seguir prestando comunicaciones de seguridad nacional mientras se elaboraba el proyecto del Sistema Satelital Mexicano que se presenta a continuación y se lanzaba su primer satélite al espacio en 2012.⁸⁶⁷

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se inició el proyecto para el Sistema Satelital Mexicano con la finalidad de que la constelación de satélites conocidos como Mexsat proveyera de servicios para la seguridad nacional y para cobertura social. El Sistema Satelital Mexicano está formado por tres satélites, el Bicentenario para comunicaciones satelitales fijas y que fue lanzado en diciembre de 2012, el Centenario para comunicaciones satelitales móviles a lanzarse en 2014 y el Morelos 3 también para comunicaciones satelitales móviles a lanzarse en 2015. Existen dos centros de control, uno en la ciudad de México y otro en Hermosillo, Sonora.⁸⁶⁸

7. HACIA LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Nacionalidad e inversión extranjera. Conforme a la LVGC, las concesiones se otorgaban a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. En el supuesto de que participaran extranjeros en dichas personas morales, los extranjeros se comprometían a considerarse como mexicanos para todos los efectos relacionados con la concesión. La LVGC es omisa en referir a un límite a la inversión extranjera. La LFRTV estableció una prohibición total a la inversión extranjera.

867 Las bandas C y Ku son para servicios fijos y la banda L para servicios móviles “La Banda ‘L’ cuenta con características que la hacen muy valiosa para las condiciones geográficas y demográficas de nuestro país i) alta movilidad y penetración, ii) opera adecuadamente aun en condiciones climáticas extremas (huracanes, lluvia, entre otras), iii) puede reutilizarse en aplicaciones terrestres (telefonía celular), iv) se pueden prestar servicios de voz y datos con terminales pequeñas, v) permite entablar comunicación, en algunos casos, sin que la antena tenga que apuntar al satélite (versatilidad de aplicaciones), vi) permite dar cobertura nacional, incluido el mar patrimonial y la zona económica exclusiva, y vii) México es el único país que ha reservado la Banda ‘L’ para uso exclusivo del gobierno, otros países la han concesionado a particulares o simplemente no cuentan con satélites con Banda ‘L’ y enfrentan problemas de coordinación”, SCT, *Libro Blanco del Sistema Satelital Mexicano para Seguridad Nacional y Cobertura Social*, del 2007 al 15 de octubre de 2012, p. 13

868 Cfr *Ibidem* La inversión estimada conforme al *Libro Blanco* mencionado es de 21,003 millones de pesos

CAPÍTULO XIII

Por su parte, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera⁸⁶⁹ (1973) –entre otros– señalaba: (1) las áreas reservadas exclusivamente al Estado (p. ej. comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas),⁸⁷⁰ (2) las áreas en las que se prohibía la inversión extranjera (p. ej. radio y televisión),⁸⁷¹ (3) los límites a la inversión extranjera en determinadas actividades y (4) que aquellos casos en los que las disposiciones legales o reglamentarias no limitaran en un porcentaje la inversión extranjera, se entendería que ésta podría participar hasta en 49% y no podría tener la facultad de determinar el manejo de la empresa, reservándose la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la facultad de aumentar o disminuir dicho porcentaje.⁸⁷² El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera⁸⁷³ (1989) señalaba dentro de la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que los servicios telefónicos y otros servicios de telecomunicaciones eran actividades de regulación específica por lo que podrían prestarse por sociedades mexicanas con inversión extranjera hasta en un 49%.

En 1993 se expidió la Ley de Inversión Extranjera en la cual se estableció expresamente: (1) como áreas reservadas al Estado, la comunicación vía satélite, la telegrafía y la radiotelegrafía,⁸⁷⁴ (2) como sociedades en las cuales debería existir cláusula de exclusión de extranjeros, las concesionarias de servicios de radiodifusión, otros de radio y televisión distintos de la televisión por cable,⁸⁷⁵ (3) el límite de 49% para la inversión extranjera en televisión por cable y servicios de telefonía básica⁸⁷⁶ y (4) que en telefonía celular podría participar en más del 49% la inversión extranjera, siempre que contara con resolu-

869 Publicada en el DOF de 9 de marzo de 1973.

870 Artículo 4, párrafo primero, inciso g de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (hoy abrogada).

871 Artículo 4, párrafo segundo, inciso a de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (hoy abrogada).

872 Artículo 5 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (hoy abrogada).

873 Publicado en el DOF de 16 de mayo de 1989.

874 Artículo 5, fracciones VI, VII y VIII de la Ley de Inversión Extranjera al momento de ser expedida en el DOF el 27 de diciembre de 1993.

875 Artículo 6, fracción III de la Ley de Inversiones Extranjeras al momento de ser expedida en el DOF el 27 de diciembre de 1993.

876 Artículo 7, fracción IV, incisos m y n de la Ley de Inversiones Extranjeras al momento de ser expedida en el DOF el 27 de diciembre de 1993.

ción favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.⁸⁷⁷

En 1995 se reformó la Constitución con la finalidad de permitir que el sector privado pudiera prestar servicios de comunicación vía satélite y se expidió la LFT estableciendo que la inversión extranjera podría participar hasta en 49%, salvo el caso de las concesiones para prestar servicios de telefonía celular en cuyo caso la inversión podría ser hasta de 100% con aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.⁸⁷⁸ Por lo anterior, la Ley de Inversión Extranjera fue reformada para reflejar estos cambios constitucionales y legales en las telecomunicaciones.

La Reforma Constitucional de 2013 abrió la inversión extranjera al 100% en telecomunicaciones sin condicionamientos; en cambio para radiodifusión la amplió a 49% sujeto a la reciprocidad que exista en el país de origen del inversionista o del agente económico que lo controle.⁸⁷⁹

Reglamento de Telecomunicaciones. Durante el proceso de desincorporación de Telmex se expidió el Reglamento de Telecomunicaciones⁸⁸⁰ que es reglamentario de la LVGC. Dicho ordenamiento incorporó un catálogo de definiciones sobre conceptos, servicios y redes de telecomunicaciones. Si bien el Reglamento de Telecomunicaciones no preveía un esquema de competencia en la prestación de los servicios, sí estableció que la SCT tenía la facultad de promover, en beneficio de los usuarios, una competencia efectiva y equitativa entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones.⁸⁸¹ No obstante la publicación de la LFT en 1995, muchas disposiciones del Reglamento de Telecomunicaciones han continuado vigentes y el catálogo de definiciones que éste contiene son una referencia importante.⁸⁸²

TLCAN y OMC. México suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y Estados Unidos de América (TLCAN)⁸⁸³ en 1993, dedicando su capítulo XIII a telecomunicaciones. Dicho capítulo

877 Artículo 8, fracción IX de la Ley de Inversiones Extranjeras al momento de ser expedida en el DOF el 27 de diciembre de 1993.

878 Artículo 12 de la LFT.

879 Artículo Quinto transitorio de la Reforma Constitucional 2013.

880 Publicada en el DOF de 29 de octubre de 1990.

881 Artículo 4, fracción IX del Reglamento de Telecomunicaciones.

882 "Las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor se continuarán aplicando, hasta en tanto se expidan nuevos ordenamientos que las sustituyan, salvo en lo que se opongan a la presente Ley", artículo tercero transitorio de la LFT

883 Decreto de promulgación del TLCAN publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993

CAPÍTULO XIII

versa sobre las medidas relacionadas con el acceso y el uso de redes y servicios de telecomunicaciones (servicios públicos y de valor agregado), así como con aquellas relativas a la normalización o estandarización de equipos terminales u otros equipos para la conexión con las redes públicas de telecomunicaciones.

(...) servicios mejorados o de valor agregado significa los servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que: (a) actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario; (b) que proporcionan al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o (c) implican la interacción del usuario con información almacenada; (...)

“(...) servicio público de telecomunicaciones significa cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte obligue explícitamente o de hecho, a que se ofrezca al público en general, incluidos el telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos, y que por lo general conlleva la transmisión en tiempo real de información suministrada por el usuario entre dos o más puntos, sin cambio ‘de punto a punto’ en la forma ni en el contenido de la información del usuario (...)⁸⁸⁴”

Existen obligaciones específicas en el TLCAN para las partes, como las referidas a los monopolios u otras personas con privilegios exclusivos, obligaciones de transparencia y publicidad de las medidas vinculadas con el acceso a redes y servicios de telecomunicaciones.

Por otra parte México suscribió en 1994 el acuerdo por el que se establece la OMC (conocido también como el Acuerdo de Marrakech)⁸⁸⁵ y el AGCS. La Lista de Compromisos Específicos al AGCS es parte integrante de éste. Existe un suplemento a la Lista de Compromisos Específicos sobre telecomunicaciones de México del 11 de abril de 1997⁸⁸⁶ que junto con su Documento de Referencia y el Cuarto Protocolo⁸⁸⁷ al AGCS

884 Artículo 1310 del TLCAN

885 Suscrito el 15 de abril de 1994, ratificado por el Senado el 13 de julio de 1994, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995.

886 OMC, México. *Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2, GATS/SC/56/Su ppl 2*, 11 de abril de 1997, *op. cit.*, nota 126.

887 El Cuarto Protocolo al AGCS fue aceptado el 26 de noviembre de 1997 por México y entró en vigor el 4 de febrero de 1998. Al formar parte el Cuarto Protocolo de AGCS, no requirió posterior ratificación por parte del Senado. Respuesta de la Dirección

forman parte del marco jurídico mexicano sobre telecomunicaciones (ver Cap. IV, sec. 2.2).

8. LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013

En esta sección se expondrá el proceso y el contexto en el cual se presentaron las iniciativas de reformas para la emisión de la LFT y los de la Reforma Constitucional 2013, así como aspectos de interés del proceso legislativo. Finalmente se presentan algunos puntos relevantes de la LFT y de la Reforma Constitucional de 2013.

8.1. Ley Federal de Telecomunicaciones

La corriente de liberalización de la economía mexicana y los compromisos internacionales asumidos por México exigían el cambio del marco legal de las telecomunicaciones.

(...) El gobierno del Presidente Ernesto Zedillo [1994] arrancó con el famoso “error de diciembre”. El peso perdió de golpe la mitad de su valor frente al dólar. El ajuste necesario fue como el de una economía de guerra, que se acompañó de un gran esfuerzo del gobierno por tratar de reconstruirla. En esas circunstancias, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometió a presentar varias iniciativas de Ley antes del receso de Semana Santa, con el fin de dar certeza jurídica a los inversionistas. Entre esos proyectos estaba el de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Entre las cosas que más me impresionaron en esos primeros días como subsecretario recién desempacado, era que los teléfonos no dejaban de sonar para pedir concesiones que se habían quedado pendientes en el tintero del sexenio anterior. Las oficinas de la Subsecretaría habían venido operando como un despacho para otorgar favores a intereses clientelares de los funcionarios en turno (...)⁸⁸⁸

General de Negociaciones Multilaterales y Regionales de la Secretaría de Economía de fecha 3 de agosto de 2007, a la solicitud de información número 0001000095407.
888 Casasús, Carlos, *op. cit.*, nota 161

CAPÍTULO XIII

El 24 de abril de 1995, el Ejecutivo Federal presentó a la consideración del Legislativo una iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) que cambiaba radicalmente la función del Estado dentro del sector.

Corresponde al Estado, como rector de la economía y promotor del desarrollo, establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e inversión de los particulares, bajo un marco regulatorio claro y seguro. Una mayor participación privada es congruente con el fortalecimiento de la rectoría del Estado (...). En consecuencia, el papel del Estado en este momento de transición hacia mercados más abiertos deber ser el de promover la competencia en las telecomunicaciones. Debe el Estado también fortalecer la soberanía y seguridad nacional, y una adecuada promoción de la cobertura social, mediante el aprovechamiento del avance tecnológico de las telecomunicaciones.⁸⁸⁹

El Senado fue la cámara de origen, que aprobó la iniciativa el 26 de abril de 1995. En la Cámara de Diputados al presentarse por parte de la Comisión de Comunicaciones y Transportes el dictamen con proyecto de decreto de la LFT, se expuso que:

(...) la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones tiene principalmente los objetivos siguientes: Salvaguardar, mediante la rectoría del Estado, la seguridad y los intereses soberanos de nuestra nación. Promover que los servicios de telecomunicaciones sean un insumo competitivo, moderno, eficaz y accesible para el resto de las actividades económicas, así como su disponibilidad en todo el territorio nacional, con alta calidad y a precios internacionalmente competitivos. Impulsar la participación competitiva de empresas y empresarios mexicanos en la prestación de servicios de telecomunicaciones (...).⁸⁹⁰

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

890 *Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, jueves 18 de mayo de 1995, Legislatura LVI, Año I, Tercer Período Extraordinario, diario número 4, cronica.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 16 de agosto de 2007).

8.2. Reforma Constitucional de 2013

Al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, los líderes de los tres partidos políticos más grandes de México suscribieron el denominado Pacto por México. Éste estableció nueve compromisos en materia de telecomunicaciones y competencia económica. A partir de dichos compromisos el presidente Peña Nieto presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa, con algunos cambios, fue aprobada por la Cámara de Diputados y por el Senado en menos de 50 días. Al ser una reforma constitucional requería de que al menos la mayoría de las legislaturas estatales la aprobaran, lo cual ocurrió en un lapso de dos semanas⁸⁹¹.

En cuanto a telecomunicaciones, la Reforma Constitucional de 2013 esencialmente estableció lo siguiente:

- **Órganos reguladores.** Se crearon el Instituto Federal de las Telecomunicaciones (Iftel) y la Comisión Federal de Competencia Económica como órganos constitucionales autónomos y en sustitución de los entonces reguladores de telecomunicaciones/radiodifusión (Cofetel) y de competencia económica (Cofeco). Se amplió el número de comisionados de cinco a siete, sin que se justificara o argumentara sobre la racionalidad o pertinencia de la ampliación del número de comisionados. Se estableció un sistema complejo para la designación de comisionados (ver Cap. III, sec. 6.4). El Iftel asumió las facultades de competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión.
- **Derecho de acceso a las TIC.** Se estableció que el “Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet”.

891 Para más detalle en cuanto al proceso legislativo de la Reforma Constitucional ver Álvarez, Clara Luz, *Telecomunicaciones y sociedad*, “¿El antiguo régimen en telecom?” telecomysociedad.blogspot.mx/2013/03/el-antiguo-regimen-en-telecom.html; “Reflexiones sobre el Dictamen en telecomunicaciones aprobado por la C. de Diputados (2 de abril de 2013)” telecomysociedad.blogspot.mx/2013/04/reflexiones-sobre-el-dictamen-en.html; “Reflexiones ante el Senado sobre el Dictamen de reforma constitucional en telecomunicaciones y competencia económica aprobado por la Cámara de Diputados [presentadas el 10 de abril de 2013]”, telecomysociedad.blogspot.mx/2013/05/reflexiones-ante-el-senado-sobre-el.html.

CAPÍTULO XIII

- **Servicios públicos.** Las telecomunicaciones y la radiodifusión se definen expresamente como servicios públicos.
- +• **Derechos de los usuarios y de las audiencias.** Se ordena establecer los derechos de los usuarios y de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.
- **Organismo público de radiodifusión.** Se ordena la creación de un organismo público descentralizado cuyo objeto sea “proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro”.
- **Amparo indirecto y prohibición de suspensión.** Se estableció que sólo procederá el amparo indirecto contra normas generales, actos u omisiones del Iftel, así como que está prohibido otorgar la suspensión del acto reclamado al Iftel.
- **Tribunales especializados.** Se crearán tribunales especializados en telecomunicaciones y competencia económica dependientes del Poder Judicial Federal.
- **Ley convergente.** Se ordena al Congreso de la Unión expedir un solo ordenamiento legal para regular *de manera convergente* el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.⁸⁹² Si bien la Reforma Constitucional de 2013 refiere a que se expedirá una ley convergente, eso parece contradictorio con la definición diferenciada a nivel constitucional entre los servicios de radiodifusión y los de telecomunicaciones. Un verdadero marco jurídico convergente no tendría por qué distinguir entre radiodifusión y telecomunicaciones, toda vez que la radiodifusión es un tipo de servicio de telecomunicaciones. En la UE al expedir un marco jurídico convergente se refieren a *comunicaciones electrónicas*, por ejemplo.
- **Concesiones únicas.** Se prevé que existan concesiones únicas y se ordena establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión.

892 Artículo cuarto, párrafo primero transitorio de la Reforma Constitucional de 2013.

- **Must offer.** Los concesionarios de televisión abierta deben permitir de manera gratuita que los concesionarios de televisión restringida retransmitan sus señales. La gratuidad no aplica para aquellos que hayan sido declarados dominantes. Si éstos se llegaren a beneficiar directa o indirectamente de la gratuidad, se les podrá revocar la concesión.
- **Must carry.** Los concesionarios de televisión restringida están obligados a retransmitir las señales de televisión abierta dentro de la misma cobertura geográfica de manera gratuita y simultánea. Esta obligación sólo operará para los concesionarios que prestan televisión restringida vía satélite cuando la señal de televisión abierta cubra al menos 50% del territorio nacional o cuando se trate de señales de instituciones públicas federales. Cabe destacar que la Cofeco ya había obligado a Televisa a incluir en las transmisiones de televisión restringida vía satélite las señales de televisión abierta que cubrieran más de 30% del territorio nacional (concentración Televisa/Cablemas), por lo que la Reforma Constitucional de 2013 en el *must carry* redujo esta obligación para Televisa.⁸⁹³
- **Varios.** Se establecieron los lineamientos para que el Ejecutivo Federal expida una política de inclusión digital universal e incluya en el Plan Nacional de Desarrollo diversos programas (p. ej. de banda ancha en sitios públicos, para la transición a la televisión digital terrestre, un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico), se ordenó la creación de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, se estableció la obligación para que se garantice la instalación de una red pública compartida de telecomunicaciones para impulsar el acceso efectivo a la banda ancha y servicios de telecomunicaciones, entre otros.

La Reforma Constitucional de 2013 fue con tal nivel de detalle que lejos de parecer una reforma a la Carta Magna era más bien como un reglamento. Se ha considerado que la Reforma Constitucional 2013 es una de las largamente postergadas reformas estructurales que México requería para progresar. El reto será hacer cumplir debidamente el Estado de Derecho para evitar repetir en México el tener magníficas leyes

893 Flores Bernés, Miguel, *op. cit.*, nota 378, pp 104-105.

CAPÍTULO XIII

que nunca se aplican o que se aplican selectivamente para perjudicar o favorecer a ciertos grupos o personas.

8.3. Aspectos relevantes

Régimen en competencia. La LFT⁸⁹⁴ derogó diversas disposiciones de la LVGC, iniciándose una nueva era en el marco jurídico de las telecomunicaciones. Así, mientras la LVGC era contraria a la competencia, la LFT estableció un esquema basado en la competencia para el logro de uno de los objetivos fundamentales de la LFT: que existan más y mejores servicios a menores precios.⁸⁹⁵ La competencia se abrió al publicarse la LFT en el DOF, estableciendo como excepciones la prestación de larga distancia que se iniciaría poco más de un año después, el 10 de agosto de 1996 y la interconexión de larga distancia nacional e internacional que se iniciaría el 1 de enero de 1997.

El espíritu favorable a la competencia de la LFT fue confirmado cuando la Segunda Sala de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 36/2004 haciendo innecesario darles garantía de audiencia a los concesionarios establecidos cuando se fueran a otorgar nuevas concesiones. Esta contradicción de tesis se originó a partir de los amparos promovidos por diversos concesionarios de televisión por cable en contra del otorgamiento de las llamadas dobles concesiones en sus respectivas áreas de cobertura. Los concesionarios de televisión por cable que recibieron sus títulos con base en la LVGC argumentaron que antes de otorgar nuevas concesiones en la misma plaza, la autoridad debería de haberles otorgado garantía de audiencia. Las resoluciones de los diferentes tribunales que conocieron de los juicios fueron contradictorias, por lo que tocó resolver en definitiva a la Segunda Sala de la SCJN. Ésta al resolver señaló que:

(...) no existe exclusividad en la prestación del servicio público concesionado para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; habida cuenta que, entre los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual rige este tipo de concesiones, se comprende el de fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten

894 Publicada en el DOF de 7 de junio de 1995.

895 Artículo 7, párrafo primero de la LFT.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, con el fin de evitar monopolios o prácticas monopólicas, en términos del artículo 28 de la Constitución Federal de la República.

(...) En esas condiciones, por carecer de derechos de exclusividad el titular de la concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, es inconcuerso que a éste no se le debe previamente otorgar la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal de la República, en relación a la expedición de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica, como lo refiere el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos del titular concesionario, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor, ni se ordena que suspenda el servicio que presta, o bien, se le impide que lo continúe prestando, sino que su fin es el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y fomentar su sana competencia entre, los prestadores de ese servicio y así evitar monopolios o practicas monopólicas (...)⁸⁹⁶

Esta sentencia sentó la jurisprudencia bajo el rubro “Telecomunicaciones, en la expedición de nuevas concesiones a terceras personas para instalar, operar o explotar redes públicas en esa materia para un área geográfica anteriormente asignada, no procede la garantía de audiencia a favor de su titular”.⁸⁹⁷

896 SCJN, Segunda Sala, *Ejecutoria de la contradicción de tesis número 157/2003-SS, entre los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito*, resuelta por unanimidad de cinco votos el 17 de marzo de 2004

897 “Telecomunicaciones, en la expedición de nuevas concesiones a terceras personas para instalar, operar o explotar redes públicas en esa materia para un área geográfica anteriormente asignada, no procede la garantía de audiencia a favor de su titular. De conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, uno de los objetivos de este ordenamiento es fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que se ofrezcan estos servicios con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, para evitar monopolios o prácticas monopólicas, como lo dispone el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En congruencia con lo anterior, y en términos de lo señalado en el artículo 23 del Reglamen-

CAPÍTULO XIII

Nacionalidad e inversión extranjera. La LFT exigió que los concesionarios sean personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. La inversión extranjera se permitió hasta en 49%, salvo para el caso de telefonía celular en la cual la inversión extranjera podía participar hasta en 100% con autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Recuérdese que para efectos de inversión extranjera, no contaba como tal el capital extranjero que se aportara bajo la figura de inversión neutra. Ésta se caracteriza porque sus votos corporativos son nulos o limitados y cuenta con derechos económicos generalmente preferentes.⁸⁹⁸

La Reforma Constitucional de 2013 abrió la inversión extranjera a 100% en telecomunicaciones sin condicionamientos; en cambio para radiodifusión la amplió a 49% sujeto a la reciprocidad que exista en el país de origen del inversionista o del agente económico que lo controle.⁸⁹⁹ Es importante en este aspecto de inversión extranjera retomar lo vivido en el proceso legislativo, porque la iniciativa de reforma constitucional en telecomunicaciones y competencia económica presentada por el presidente Enrique Peña Nieto no condicionaba la inversión extranjera en radiodifusión a la reciprocidad. Sin embargo, en el último momento la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados le agregó el requisito de la reciprocidad a la inversión extranjera en radiodifusión. Los argumentos de comercio internacional que expuso dicha Comisión son inatendibles y jamás justificó por qué sí procedía en radio y televisión abierta y no en el resto de las telecomunicaciones. No debiera haberse condicionado la inversión extranjera a que exista reciprocidad en el país de origen del capital en radiodifusión sino garantizar la existencia de instituciones sólidas para hacer cumplir la ley, independientemente de si los capitales son nacionales o extranjeros.

to de Telecomunicaciones, si al titular de una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones no se le confieren derechos de exclusividad en el área geográfica asignada, es inconcuso que en la expedición a terceras personas de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio en la misma área, no procede la garantía de previa audiencia, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de sus derechos, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor ni se ordena que suspenda el servicio que presta y tampoco se le impide que continúe prestándolo.” Jurisprudencia 36/2004 derivada de la contradicción de tesis 157/2003-SS entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, XIX, abril de 2004, tesis 2ª/J 36/2004, página 447.

898 Artículos 18 y 20 de la Ley de Inversión Extranjera.

899 Artículo Quinto transitorio de la Reforma Constitucional de 2013.

LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

Libertad tarifaria. Las tarifas conforme a la LVGC se establecían de acuerdo a las bases autorizadas por la SCT; en la LFT existe libertad tarifaria excepto para aquellos que sean declarados agentes económicos con poder sustancial en el mercado relevante⁹⁰⁰ y el caso de Telmex y Teléfonos del Noroeste (filial de Telmex) que tienen condiciones asimétricas en sus títulos de concesión de 1990.

En 2013 se reformó la LFT para obligar a los concesionarios y permisionarios a tener planes y tarifas donde se cobrara por segundo, sin perjuicio de que tuvieran otros planes y tarifas con otras métricas de cobro (p. ej. por minuto, por evento, por capacidad).⁹⁰¹ Esta reforma fue cosmética porque los concesionarios ya tenían planes que cobraban por segundo y porque esta reforma lo único que obliga es a tener planes, sin importar si el cobro por segundo es excesivo en comparación con el cobro por minuto o si es proporcional.

Contraprestación. El otorgamiento de concesiones para el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico era discrecional bajo la LVGC; el derecho de usar una frecuencia se incluía en la concesión del servicio de telecomunicaciones de que se tratara y los concesionarios debían pagar una participación sobre los ingresos que percibían de la prestación de los servicios concesionados. La LFT ordena llevar a cabo un proceso de licitación y cobrar una contraprestación por el otorgamiento de la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado.⁹⁰²

La Reforma Constitucional de 2013 señala que el Iftel “fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria”.⁹⁰³ En los artículos transitorios de la Reforma Constitucional de 2013 se menciona que (1) las concesiones serán únicas y para prestar todos los servicios, siempre que cumplan con las obligaciones y contraprestaciones que el Iftel les imponga y (2) para autorizar a los actuales concesionarios de radiodifusión o telecomunicaciones la prestación de servicios adicionales a los que contempla su concesión, deberán estar en cumplimiento de las obligaciones de

900 Artículos 60 y 63 de la LFT.

901 Artículo 60, párrafo segundo de la LFT.

902 Artículo 14 de la LFT.

903 Artículo 28 de la Constitución.

CAPÍTULO XIII

sus respectivos títulos y además cubrir las contraprestaciones que en su caso correspondan.⁹⁰⁴

Órgano regulador. La autoridad de telecomunicaciones era la SCT conforme a la LVGC, la LFT ordena la creación de un órgano regulador para el desarrollo de las telecomunicaciones.⁹⁰⁵ Éste fue creado por medio de un decreto presidencial⁹⁰⁶ y fue denominado Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) (ver Cap. III, sec. 6.4).

La Reforma Constitucional de 2013 creó el Iftel como un órgano constitucional autónomo, independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Iftel es un regulador convergente (incluyendo lo relativo a contenidos) con facultades en competencia económica, con un órgano colegiado como la autoridad de máxima decisión. El Iftel tiene por objeto: el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; la regulación, promoción y supervisión del uso del espectro radioeléctrico, las redes y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; el acceso a la infraestructura activa, pasiva y a otros insumos esenciales; el ejercicio de todas las facultades en competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones (p. ej. determinar la dominancia, investigar y combatir prácticas monopólicas, resolver sobre concentraciones) (ver Cap. III, sec. 6.4).

Registro de telecomunicaciones/Registro de concesiones. Al igual que en los mercados bursátiles en los cuales la disponibilidad de información para el público inversionista es fundamental para sus operaciones, el sector de las telecomunicaciones en competencia también precisa de transparencia e información oportuna, completa y veraz. Un mercado en competencia requiere de información públicamente disponible para la debida aplicación de diversos principios como el de no discriminación, así como para la toma de decisiones para la inversión en el sector de las telecomunicaciones.

La LFT estableció la creación de un Registro de Telecomunicaciones de carácter público que estuvo a cargo de la Cofetel. Al resolver la Primera Sala de la SCJN un amparo en revisión de Telmex, la SCJN

904 Artículo Cuarto transitorio de la Reforma Constitucional 2013.

905 Artículo Décimo primero transitorio de la LFT.

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

confirmó la naturaleza pública del Registro de Telecomunicaciones y señaló que la información de los particulares en el Registro de Telecomunicaciones tiene cierta naturaleza pública. La sentencia de este amparo generó dos tesis de jurisprudencia, en una de las cuales establece que "(...) dada la función y objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales, así como garantizar el derecho a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, dicho ordenamiento debe buscar un equilibrio entre los principios contenidos en este precepto y aquellos que prevé el citado numeral 16, pues estimar lo contrario –que la información en la que tienen injerencia particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales no puede ser proporcionada para consulta de otros gobernados– equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información y contravenir el propio fin para el cual fue creada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (...)"⁹⁰⁷

La Reforma Constitucional de 2013 refiere a que el Iftel llevará un Registro Público de Concesiones y éste deberá constituirse 180 días naturales a partir de la integración del Iftel.⁹⁰⁸

Dominancia y obligaciones específicas. La LFT estableció un esquema de *relevos* para determinar obligaciones específicas a aquellos operadores que fueran dominantes. La Cofeco debía declarar a un agente económico con poder sustancial en cierto mercado (dominante) y después la Cofetel tenía facultad para imponer obligaciones específicas en cuanto a tarifas, calidad e información al dominante⁹⁰⁹ (ver Cap. VII, sec. 4).

La Reforma Constitucional de 2013 transfiere al Iftel todas las facultades de competencia económica que otrora hacía la Cofeco, dentro de las cuales se incluye el determinar un mercado relevante y la dominancia de un agente económico en éste. Por lo cual el Iftel podrá en un solo acto determinar la dominancia de un agente económico e imponerle obligaciones específicas.

907 "Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Los artículos 2o., 7o., 13, 14, 18, 19 y 43 de la Ley Federal relativa, vigentes en 2004, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica.", Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo: XXIII, febrero de 2006, tesis 1a XXXVII/2006, página 650

908 Artículos 28 de la Constitución y Octavo transitorio, fracción VI de la Reforma Constitucional 2013

909 Artículo 63 de la LFT

Reformas 2006. El 11 de abril de 2006 se publicaron ciertas reformas a la LFT y a la LFRTV conocidas como la “Ley Televisa”. Un grupo de entonces senadores presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de estas reformas expresando diversos conceptos de invalidez de sus preceptos por considerarlos violatorios a la Constitución. La SCJN resolvió invalidar varios de esos preceptos. Por lo que, tras la resolución de la SCJN, las reformas de 2006 respecto a la LFT esencialmente establecieron las facultades de la Cofetel a nivel de ley,⁹¹⁰ un plazo fijo para las personas que fueran nombradas comisionados(as) y el nombramiento escalonado de éstos.

Seguridad. Desde el principio del siglo XXI y de manera creciente, la inseguridad se ha convertido desafortunadamente en la regla general en todo México. El Congreso de la Unión pretendiendo buscar formas de combatir la comisión de diversos delitos, llevó a cabo reformas en 2009, 2010 y 2012 a la LFT estableciendo ciertas obligaciones a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y concesionarios autorizados para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, así como a comercializadoras de servicios de telecomunicaciones.⁹¹¹ La finalidad de estas reformas fue el contribuir con la lucha en contra de diversos delitos, a saber, en cuanto a la reforma de 2009 y 2012 respecto a los de extorsión, amenazas, secuestro, contra la salud, otros delitos graves o los relacionados con la delincuencia organizada; por lo que hace a la reforma de 2010 sólo es relativa a secuestro. Sin embargo, el problema mayor en México es la impunidad y la corrupción, por lo que ninguna cantidad de reformas constitucionales o legislativas pueden remediar la ausencia del estado de derecho. Estas medidas de seguridad y telecomunicaciones han incluido la creación de un Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (Renaut, que finalmente fue cancelado), la instalación de bloqueadores de señales de radiocomunicación en centros de readaptación social, la obligación de geolocalización y las disposiciones aplicables a la intervención de comunicaciones (ver Cap. X, sec. 7). ▀

910 Recuérdese que la Cofetel fue creada mediante el Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, expedido por el Ejecutivo Federal y publicado en el DOF de 9 de agosto de 1996. En dicho decreto se señalaban las facultades de la Cofetel.

911 Las reformas fueron publicadas en el DOF el 9 de febrero de 2009, el 30 de noviembre de 2010 y el 17 de abril de 2012.