



Telecomunicaciones y derechos sociales en México: una dualidad necesaria

Leonel García Tinajero

Sumario

1. Marco normativo de las telecomunicaciones; 2. La Comisión Federal de Telecomunicaciones; 3. Los derechos sociales en el ámbito de las telecomunicaciones; 4. Los derechos de los usuarios: el vínculo clave; 5. Realidad de la sinergia telecomunicaciones-derechos sociales en México; 6. Conclusiones; 7. Propuestas; 8. Fuentes de información.

Resumen

No cabe duda que nuestro tiempo está marcado por innumerables sorpresas cuyo origen se encuentra en el desarrollo de las telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información: vemos a diario avances en telefonía fija, en telefonía móvil, en el campo de la electrónica, de la computación, la informática, en la comunicación satelital; no hay día en el que no se explore más allá de lo que en el presente existe y no existe momento en el cual la ciencia junto con el avance tecnológico traiga consigo un nuevo éxito, avance o progreso para la humanidad.

Sin embargo, a diario se ve la gran disparidad entre el desarrollo tecnológico y el nivel de vida humano: proyectos satelitales futuristas sin precedentes, pero en la tierra, países enteros con habitantes que ni siquiera poseen un ingreso adecuado para subsistir y mucho menos, tienen instrumentos económicos que les permitan gozar de los avances de las nuevas tecnologías y de las telecomunicaciones, tal es el caso mexicano.

En esa tesitura se desarrolla la presente colaboración, misma en la que se explicará la sinergia Telecomunicaciones-Derechos Sociales, la cual es necesaria por motivos que se abundarán más adelante; la estructura que se abordará la temática hará referencia al marco constitucional y normativo de las telecomunicaciones; enseguida, se hará un análisis de la realidad vigente en nuestro país y, finalmente, la propuesta de un nuevo marco de las telecomunicaciones en aras de garantizar los derechos sociales y promover el acceso a los servicios respectivos por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad.

1. Marco normativo de las telecomunicaciones

En el sistema jurídico mexicano dos son las vías de regulación: la constitucional y la normativa, sin dejar de lado el creciente empuje de la legislación internacional que en México ya tiene el rango de ley suprema, por debajo de la Constitución y por encima de la legislación ordinaria.

Lo anterior se encuentra estipulado en el texto del artículo 133 de la Constitución, el cual señala que: "... Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de

cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Bajo esa tesitura, es dable señalar que el marco jurídico de las telecomunicaciones en México tiene como vértice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual tuvo como privilegio ser la primera en positivizar los derechos sociales.

1.1. Marco constitucional vigente

En la CPEUM, se encuentra enmarcado el conglomerado de principios y disposiciones de máximo rango que deben observarse en la materia, tales como:

- 1) El principio de generalidad;
 - 2) La prohibición de la discriminación;
 - 3) El desarrollo de los pueblos indígenas en materia de telecomunicaciones;
 - 4) El derecho a la información;
 - 5) La rectoría del Estado en el desarrollo nacional;
 - 6) La propiedad del Estado sobre el espacio aéreo ubicado en el territorio nacional;
 - 7) La prohibición de los monopolios.
- 1) *Principio de generalidad o igualdad constitucional.* El artículo 1º de la CPEUM, establece que en nuestro país todos los individuos gozarán de las garantías constitucionales las cuales no podrán restringirse ni suspenderse en los casos y condiciones que la misma establece. Al respecto, Enrique Sánchez Bringas menciona que “... A partir de esta regla sólo existen dos posibilidades que podrían afectar el goce de esos derechos: la restricción y la suspensión”.¹
- La restricción. Siguiendo al citado autor, la restricción es el mecanismo que contempla diversas limitaciones o impedimentos que disminuyen o nulifican el goce o disfrute de los derechos del gobernado a determinados sujetos y de manera excepcional. La Ley Federal de Telecomunicaciones ordena tajantemente que “Las concesiones a que se refiere esta Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (artículo 12)”.
- La participación de la inversión extranjera, en ningún caso, podrá exceder del 49 por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor”.
- Como se ve, las concesiones destinadas al uso, aprovechamiento o explotación de los servicios de telecomunicaciones contemplan restricciones para los extranjeros, quedando a salvo lo relativo al servicio de telefonía celular, acorde con la tendencia de liberalización y desregulación en materia de tecnologías de la información, las cuales aconsejan una mayor participación de la iniciativa privada mediante inversiones en el sector correspondiente.
- La suspensión (artículo 29). Es el instrumento constitucional a través del cual el presidente de la República, de acuerdo con sus colaboradores inmediatos y con la anuencia del Poder Legislativo (Congreso de la Unión o Comisión

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 1999, p.612.

Permanente), ordena suspender la vigencia, únicamente, de aquellos derechos que sean obstáculo para afrontar una crisis derivada de una invasión o de circunstancias que provoquen una perturbación grave de la paz pública o impliquen peligro para la seguridad nacional y el orden público. Ante una eventual crisis política, económica o social, es natural que el gobierno se vea orillado a suspender el otorgamiento de concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico y los servicios que del mismo derivan.

- 2) *Prohibición de la discriminación.* Este principio constitucional prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, nacimiento, nacionalidad, posición económica, condición política, religión y demás circunstancias que se traduzcan en el menoscabo del goce o disfrute de los derechos del gobernado. Así lo prescribe la CPEUM, en el artículo 1º, párrafo tercero, de la siguiente manera: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Se puede decir que es discriminatorio el trato que se les da a los extranjeros en lo que a concesiones en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión se refiere; sin embargo, la prohibición o restricción legal en la materia no está fuera de órbita: la explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico puede ser un instrumento eficaz para someter a un país a los designios de otro o para beneficiar únicamente a élites plutocráticas empresariales, monopólicas y oligopólicas, en perjuicio del interés social de la ciudadanía.

- 3) *El desarrollo de los pueblos indígenas en materia de telecomunicaciones.* La prohibición de la discriminación fue puesta en relieve con el reconocimiento constitucional de los derechos y cultura indígenas (artículo 2º Apartado B), que faculta a la Federación, las entidades federativas y los municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con los interesados.

En el mismo tenor, respecto al papel que deben desempeñar las comunidades indígenas en el sector de las telecomunicaciones, el mismo precepto constitucional, en su fracción VI, dispone como obligación del Estado mexicano: “... Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”.

- 4) *El derecho a la información.* En la CPEUM están contenidas diversas acepciones del derecho a la información, lo que denota claramente un desconocimiento preocupante por parte de los integrantes del Constituyente Permanente, quienes al

utilizar de manera indistinta diferentes calificativos referentes al mismo, lo desnaturalizan y su aplicación llega a ser vaga, como consecuencia de dicha circunstancia; es frecuente encontrarse en el texto constitucional con oraciones tales como libertad de expresión, derecho a la información, derecho de acceso a la información pública, libertad de imprenta, derecho de petición, entre otras, situación que además genera confusiones en cuanto al sujeto, objeto y relación jurídica, tal y como lo corrobora Juan José Ríos Estavillo, al sostener que: "... identificamos los siguientes términos...: libertad de expresión,... libertad de prensa; libertad de pensamiento...; derecho a la información; libertad de información..."².

Con base en la indiscriminada aplicación de términos, conceptos y definiciones para referirse al derecho a la información, el citado autor recalca lo siguiente: "... el derecho a la información nace dislocado, mal estructurado, con confusión de sujetos... sin identificar los cauces y relaciones jurídicas..., para concluir con la falta de identificación entre interacciones de lo normativo de las partes para que éste derecho fuese válido, eficaz, eficiente"³.

Y las más recientes reformas para elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública no hacen más que confirmar la confusión e ignorancia existente respecto de dicho tema.

La solución a toda esa confusión, en relación al contenido del derecho humano a la información, la ofrece el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 29 de diciembre de 1966, mismo que es norma suprema de nuestro país (por ministerio del artículo 133 constitucional), cuyo texto regula lo que a continuación se indica:

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Así, el derecho a la información como derecho humano, en un rango supremo, está reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, cuyo artículo 19 lo define como aquel derecho que tiene toda persona, física o jurídica, de investigar, recibir y difundir informaciones e ideas, de manera oral o escrita o usando cualquier otro procedimiento y sin limitación de fronteras.

Aplicando lo anterior al caso mexicano, el texto contenido en los artículos 6º, 7º y 8º de la CPEUM y una adecuada interpretación de los mismos no serían otra cosa más que un integrado y armónico derecho a la información con las facultades

² RIOS ESTAVILLO, Juan José, *Derecho a la Información en México*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 71.

³ *Ibidem*, p. 72.

inherentes de investigar (derecho de petición, libertad de imprenta y derecho de acceso), recibir (obligación del Estado de dar respuesta y las obligaciones de los medios al informar) y difundir (libertad de expresión).

El colofón del párrafo primero del artículo 6º CPEUM, bastaría para hablar del reconocimiento positivo del derecho a la información; el precepto indicado ordena lo siguiente: "... el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Las facultades inherentes al mismo deben desarrollarse en la reglamentación legal y administrativa correspondiente, además por la jurisprudencia de los órganos correspondientes y así se daría toque final a tanto despilfarro argumentativo constitucional, legal, administrativo y judicial. De esa manera, el artículo 6º CPEUM constituye el vértice del derecho a la información en nuestro país y de la normatividad en materia de telecomunicaciones; lo demás es confusa, dispersa y anacrónica interpretación acerca de la sustantividad del referido derecho.

- 5) *El derecho de petición y el derecho de acceso a la información pública* (Art. 8º Const.). Como vertiente del derecho a la información, como facultad de investigar, se refiere al derecho que tiene todo gobernado para formular peticiones a la autoridad de manera pacífica y respetuosa, a las cuales el órgano requerido u obligado deberá dar respuesta en un plazo breve; en materia política corresponde su goce o disfrute, únicamente, a los ciudadanos de la República. Una vez cumplido lo anterior, el sujeto pasivo del derecho tiene la obligación de dictar un acuerdo a la brevedad, en los mismos términos, en el que conste la respuesta oportuna al peticionario. En materia política, sólo pueden gozar o disfrutar del derecho, exclusivamente, los ciudadanos de la República.

Esos derechos pueden ejercerse por cualquier ciudadano. Incluso, las autoridades correspondientes tienen la obligación de auxiliar a los particulares, en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información (artículos 40 y 41 LFTAIPG).

Todo lo relacionado con el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión, obra en los archivos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La información contenida en el Registro de Telecomunicaciones puede ser consultada por el público en general, salvo la de carácter confidencial; se puede acceder a la información del mismo remotamente por la vía electrónica (artículos. 64 y 65 LEFETEL).

- 6) *El principio democrático*. El artículo 3º CPEUM acorde con un sentido de justicia social, que inspiró la Revolución Mexicana de principios del siglo XX, establece que la democracia no sólo es un régimen político o una estructura jurídica; debe ser, además, un modo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Un régimen democrático no sólo exige actuaciones de la autoridad en un sentido prestacional; requiere, también, de la participación activa de todos los sectores de la sociedad, involucrados o afectados en la toma de decisiones acerca de determinado tema.

- 7) *La tutela del Estado en el desarrollo nacional*. El origen, planeación y desarrollo de las políticas públicas del país sobre cualquier temática y no se diga, en el sector

telecomunicaciones, siempre supone la afectación de intereses de clases o grupos sociales antagónicos, como los usuarios de diferentes servicios y el sector privado, que a toda costa, en un ámbito de competencia, buscará el máximo posible de ganancias, situación que deja en estado de vulnerabilidad a los sectores económicamente vulnerables; esa dinámica de conflicto entre los sectores privado y social impone al sector público, es decir, al Estado, el papel para hacer concurrir a todos los involucrados en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

En ese tenor, Enrique Sánchez Bringas menciona que "... El Estado que pretenda la justicia social debe ser rector de la economía y de la planeación para el desarrollo, porque de esa rectoría depende que, civilizadamente, la población alcance el equilibrio económico, social y cultural que requiere".⁴

Obviamente, la embestida neoliberal establece directrices que tratan de arrebatar al sector público, al Estado, el papel de regulador o encausador de las relaciones económicas, en aras de la libertad de empresa, el libre comercio, cuyos intereses creados han sido lacerantes para la economía de las capas medias y vulnerables no sólo del país, sino de toda la población mundial.

- 8) *La propiedad del Estado sobre el espacio aéreo ubicado en el territorio nacional.* De conformidad con los lineamientos establecidos por el Derecho Internacional, todo Estado está ubicado y tiene propiedad sobre el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo. Así las cosas, el artículo 27 CPEUM, párrafo cuarto, estatuye que: "... Corresponde a la Nación el dominio directo..." del "... espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

En la misma tesitura, el artículo 42, en la temática que nos interesa, dice lo que a continuación se expone: "El territorio nacional comprende: ... VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

Así, aplicando una estricta hermenéutica jurídica, se pudiera decir que el espacio aéreo es el espacio situado sobre el territorio nacional desde la superficie hasta los límites con la atmósfera y cuyo dominio directo corresponde a la Nación, al Estado.

Sobre el espacio aéreo se desplazan las ondas electromagnéticas que integran las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, base tecnológica de las telecomunicaciones, sobre todo, las satelitales; es decir, el espectro radioeléctrico se ubica en el espacio aéreo.

- 9) *La prohibición de los monopolios.* El desarrollo ascendente del sistema capitalista está caracterizado por la concentración en pocas manos de un sinnúmero de empresas especializadas en la producción de bienes y servicios; en el país capitalista por excelencia, los Estados Unidos, comenzaron a desarrollarse una serie de monopolios a gran escala, mejor conocidos como oligopolios cuyos personeros han llegado a penetrar en la esfera pública con las consecuencias esperadas.

México no está exento de las prácticas monopólicas y es precisamente una empresa relacionada con el sector, como lo es Teléfonos de México (TELMEX), una de las pioneras de dichas prácticas.

El artículo 28 CPEUM, dispone lo siguiente:

⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Op Cit.*, p. 586.

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos...”

“En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con toda eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.

Habría que analizar, con cierta ironía, la violación de facto, a ese precepto constitucional, debido a la actitud de los magnates de dos de las empresas más relevantes del sector como Carlos Slim y Emilio Azcárraga; con costes de servicios de lo más caros y discriminatorios del mundo y con la actitud complaciente del gobierno; en la no aplicación de la CPEUM y de las leyes en lo relativo al multicitado campo de las telecomunicaciones, la concurrencia de los sectores público, social y privado tiene vigencia y la complicidad e intereses creados no tienen límite, salvo raras excepciones.

1.2. Marco constitucional: las atribuciones

Sin dejar de lado el espíritu liberal de su antecesora de 1857, la Constitución vigente, distribuye el ámbito de competencias en tres supraórganos del Estado, denominados poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Textualmente la CPEUM instituye lo siguiente: “Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”.

El texto constitucional instituye como depositarios de dichos órganos al Congreso de la Unión, por medio de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, tratándose del Legislativo; al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al Ejecutivo, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (Tribunales de la Federación) respecto al aparato judicial; de lo anterior se deduce que en materia de telecomunicaciones, dichos poderes marcan la pauta en el sector respectivo; el primero, aprobando las leyes; el segundo, ejecutándolas por medio de políticas públicas y el tercero, resolviendo las controversias que se susciten.

De conformidad con el artículo 73, fracción XVII, compete al Congreso de la Unión dictar leyes sobre vías generales de comunicación, dentro de las cuales se encuentran las redes de telecomunicaciones, las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los satélites nacionales, según lo dice la Ley Federal de Telecomunicaciones.⁵

En uso de dicha atribución, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, la cual es el marco legal ordinario cumbre en lo que toca a la temática aquí abordada; cualquier reforma o adición relativa al texto legal citado, corresponde, por ende, al mismo órgano.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el sujeto depositario del Poder Ejecutivo Federal⁶ y tiene básicamente dos funciones: una, como jefe de Estado y otra, como jefe de Gobierno.⁷ Como jefe de Estado dirige la política exterior del país, firmando tratados

⁵ Artículo 4 LEFETEL

⁶ Artículo 80 CPEUM

⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Op. Cit.*, pp. 469-471.

internacionales, como las directrices emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones; como jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública Federal designando y removiendo a los secretarios de Despacho o secretarios de Estado, como ocurre con el responsable de la cartera de Comunicaciones y Transportes, máxima entidad administrativa en el sector y ejecuta en el ámbito administrativo las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, lo que ocurre con la Ley Federal de Telecomunicaciones, mediante el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas sectoriales.

Los tribunales de la Federación, por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, son los principales órganos integrantes del Poder Judicial del Estado mexicano, encargados de resolver cualquier controversia relacionada con la inconstitucionalidad de medidas aplicadas por los órganos legislativo y ejecutivo o con la violación de las garantías del gobernado otorgadas por la Constitución, situaciones que en algunos casos están relacionadas con las políticas sectoriales del sector comunicaciones y transportes, así como las telecomunicaciones (otorgamiento o revocación de concesiones).

1.3. Marco legal: ley federal de telecomunicaciones

Si hay un campo en el que el avance científico y tecnológico ha ocurrido a velocidad luz, es el de la informática y el de las telecomunicaciones; aquí, el Derecho topa con una gran desventaja; el proceso de reforma legal es lento; por su parte, la evolución de las telecomunicaciones y el de las nuevas tecnologías es rápida. Nuestro país no es ajeno a esa realidad y ello lo confirma la incipiente legislación en la materia; contrario a lo ocurrido con otros ordenamientos, el Estado mexicano adquirió el compromiso internacional y luego legisló el contenido del compromiso; el anterior aserto lo confirma Clara Luz Álvarez, al explicar que: “La corriente de liberalización de la economía mexicana y los compromisos internacionales asumidos por México, exigían el cambio del marco legal de las telecomunicaciones. El 24 de abril de 1995, el Ejecutivo Federal presentó a la consideración del Legislativo una iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones que cambiaba radicalmente la función del Estado dentro del sector telecomunicaciones”⁸.

Los acuerdos alcanzados en virtud de la firma del Tratado de Libre Comercio, los adquiridos con diversos países de Iberoamérica en el marco de la Organización de Estados Americanos, los firmados con la Unión Europea y con los Tigres Asiáticos y el incontenible avance tecnológico hicieron impostergable la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones el día 7 de junio de 1995, la cual, en teoría, sustituyó y profundizó preceptos legales contenidos, anteriormente, en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Entre otras cuestiones, la Ley Federal de Telecomunicaciones (LEFETEL) viene a señalar el sujeto, objeto y la relación jurídica derivada del campo de las telecomunicaciones, no alejada de ciertas ambigüedades, lagunas o vacíos, por ignorancia o por interés, lo cual es característico de la rama jurídica en la que se encuentran insertas: el Derecho de la Información. Al respecto, Sergio López-Ayllón, señala que las disposiciones en materia de información en México: “... no responden a una visión de conjunto del manejo de la información, responden a los intereses más diversos. Sobre todo... las omisiones son las más preocupantes en esta materia”⁹.

⁸ Historia de las Telecomunicaciones en México. Consultado el 22 de diciembre de 2007 en: <http://revistabimensualup.files.wordpress.com/2007/09/d2-historiadelastelecomunicacionesenmxicooriginal1.pdf>

⁹ Véase LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “El Derecho a la Información como Derecho Humano”, en CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell (coords.) *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 174.

La LEFETEL, básicamente, regula el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y la comunicación satelital; las directrices de la legislación en cita son las siguientes:

- La rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones;
- La exclusiva jurisdicción federal de las telecomunicaciones y sus servicios;
- La seguridad nacional y la salvaguarda de la soberanía;
- El fomento de una sana competencia entre los prestadores de servicios;
- La promoción de una adecuada cobertura social;
- La primacía de la inversión nacional sobre la extranjera;

1.3.1. Ley Federal de Telecomunicaciones: los sujetos

Es por todos conocido que básicamente dentro de las leyes se ubica un sujeto, un objeto y una relación jurídica. En la Ley correspondiente se encuentran dos tipos de sujetos: el sujeto obligado, que es generalmente el Estado y el sujeto beneficiario, o sea, los concesionarios, permisionarios y beneficiarios de los servicios de telecomunicaciones.

Antes de entrar de lleno al contenido fundamental de la LEFETEL, es necesario señalar que son las telecomunicaciones, mismas que el marco legal define como "...toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos"¹⁰.

En relación con lo anterior, el principal medio físico por el cual se lleva a cabo la transmisión o recepción de signos o señales es el espectro radioeléctrico siendo el espacio por el cual se propagan las ondas radioeléctricas. Es un espacio de dominio público. La planificación de su uso corresponde a la administración, la cual debe garantizar que el uso del citado espectro sea eficiente, es decir, acorde a lo expuesto por Pilar Cousido, al mencionar: "... que el uso sea efectivo y continuado en la zona geográfica a la que se refiere la reserva de la frecuencia".¹¹

Como el uso o la explotación del espectro radioeléctrico resultan de una intervención administrativa y la circunstancia de que el dominio es de orden público: "... la Administración mantiene funciones de control e inspección de las instalaciones de los distintos beneficiarios".

En el caso mexicano, la intervención administrativa en la materia corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, misma que tiene como atribuciones (artículo 7 LEFETEL): planear, formular y conducir las políticas y programas de las telecomunicaciones, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes; promover y vigilar la eficiente interconexión de las redes de telecomunicación; expedir las normas oficiales en materia de telecomunicaciones; acreditar los peritos en la materia; manejar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; gestionar la obtención de las órbitas satelitales para satélites mexicanos; participar en la negociación de tratados y convenios internacionales en la materia, considerando las diferencias existentes del sector con respecto al de los países con que se negocie, y vigilar su observancia; adquirir,

¹⁰ Artículo 3, fracción XIV LEFETEL.

¹¹ COUSIDO GONZÁLEZ, Ma. Pilar, *Derecho de la Comunicación Audiovisual y de las Telecomunicaciones*, Ed. COLEX, España, 2001, p. 95.

establecer y operar redes de telecomunicaciones; promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional; promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones, la capacitación y el empleo de mexicanos e interpretar la LEFETEL para efectos administrativos.

La más importante función que corresponde al Estado en su vertiente administrativa es la concesión, misma que se define como la autorización otorgada por el sector público a un particular para el uso, aprovechamiento o explotación de un servicio de interés público y de carácter prioritario; dicha función, en materia de telecomunicaciones, está delegada en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y resulta curioso que en el artículo de atribuciones no venga como facultad explícita la de expedir concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de los servicios de telecomunicaciones, siendo la básica. Otra función es el permiso, la cual es otorgada a órganos de la administración pública, universidades públicas y gobiernos de los Estados; la concesión es otorgada a un particular; el permiso es emitido a un ente público.

Como sujeto obligado, el Estado en su función administrativa, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, está obligado a expedir concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite.

Entre los sujetos beneficiarios destacan los concesionarios, permisionarios y usuarios de los diversos servicios de telecomunicaciones. A toda obligación corresponde un derecho, el derecho laboral para usar, aprovechar y explotar servicios de telecomunicaciones con fines de lucro, culturales, públicos o sociales. Quienes lo hacen con fines lucrativos son los concesionarios; quienes lo hacen con fines culturales, públicos o sociales son los permisionarios.

- El sector más vulnerable del sector se encuentra constituido por los usuarios de los servicios o consumidores, en cuyo favor la Ley configura los siguientes derechos:
- Prestación de servicios con mejores precios, diversidad y calidad;
- La capacitación y el empleo de mexicanos en las diversas áreas del sector;
- Beneficiarse de la cobertura social amplia de las telecomunicaciones;
- La utilización del espectro de uso libre, sin necesidad de previa concesión o permiso;
- Adquirir los servicios de manera no discriminatoria;
- Usar y disfrutar de los servicios sobre las bases tarifarias y de calidad contratadas;
- Acceder bajo condiciones equitativas, a servicios de información, de directorio, de emergencia, de cobro revertido y vía operadora;
- Disfrute de servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.
- La no discriminación en la aplicación de las tarifas autorizadas.
- La consulta de la información contenida en el Registro de Telecomunicaciones;

En contrapartida, como obligaciones de los concesionarios, principalmente los de las redes públicas, se ubican las que a continuación se indican:

- La prestación de servicios con mejores precios, diversidad y calidad, sin tratos discriminatorios;
- Dar empleo preferentemente a mexicanos en las plazas disponibles del sector y capacitarlos de manera constante;
- Facilitar una cobertura social amplia de las telecomunicaciones, con especial atención en grupos de población alejados de los centros urbanos;
- La oferta de servicios sobre las bases tarifarias y de calidad contratadas;
- Poner a disposición del público los servicios de información, de directorio y otros, que permitan asegurar la permanencia, la calidad e incluso la confidencialidad del servicio;
- La abstención de prácticas monopólicas y de concentración, que impidan la libre competencia y la pluralidad del sector y, sobre todo, tendientes a provocar un detrimento en la calidad y accesibilidad de los productos ofertados;

2. La Comisión Federal de Telecomunicaciones

Dentro de los compromisos internacionales adquiridos por México, estaba el de crear un órgano regulador encargado de vigilar que la liberalización y desregulación del mercado de las telecomunicaciones se llevara a cabo con base en principios de no discriminación, universalidad, calidad, accesibilidad, pluralidad, diversidad y transparencia, en beneficio, sobre todo de los usuarios.

Fue así, que de hecho y después de Derecho, lo que de principio supone un serio problema, nació la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), cuya naturaleza jurídica es la de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, con la finalidad de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía para dictar sus resoluciones.

Entre sus atribuciones están las de expedir disposiciones administrativas y normas oficiales relativas al sector telecomunicaciones; realizar estudios en la materia y preparar anteproyectos de adecuación y actualización de las normas; promover actividades de formación de recursos humanos, así como el fomento del desarrollo tecnológico; emitir opiniones para el otorgamiento, suspensión o revocación de permisos o concesiones; someter a la aprobación de la Secretaría el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico; coordinar la licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país; administrar el espectro radioeléctrico y el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; manejar el Registro de Telecomunicaciones; promover y vigilar la interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones; registrar las tarifas de los servicios y establecer obligaciones relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante; ejercer facultades de inspección y supervisión, así como proponer la imposición de sanciones; intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia, entre otras.

El principal problema que presenta la COFETEL es que su organización y funcionamiento está sujeto a la estructura orgánica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y peor aún cuando varias de sus atribuciones se empalman con la Dirección General de Política de Telecomunicaciones; es importante mencionar que las políticas internacionales en la materia hacen ver que son más exitosos y eficaces los órganos reguladores

que gozan de autonomía plena y sus resolutivos tienen carácter vinculatorio, no simplemente consultivo.

3. Los derechos sociales en el ámbito de las telecomunicaciones

Siguiendo a Gerardo Pisarello, los derechos sociales son un conjunto de preceptos encaminados a la protección de los grupos de la población más vulnerables, garantizando la satisfacción de necesidades relacionadas con la salud, la alimentación, la vivienda o el ingreso y, en suma, con el desarrollo integral y armónico de las personas.¹²

En un primer momento, al mencionarse de manera conjunta los términos “telecomunicaciones” y “derechos sociales”, se diría que son conceptos que nada tienen de relación o vinculación entre sí; sin embargo, el campo de las telecomunicaciones, como factor fundamental del derecho a la información, son un presupuesto fundamental para el desarrollo económico y social de los seres humanos; sin comunicación no hay información y sin información no hay progreso o evolución posible de la humanidad; por otra parte, todos los derechos humanos vigentes son producto de las necesidades de nuestra especie; los derechos vienen a ser la institucionalización del producto de la actividad que a diario desempeñamos y las telecomunicaciones generan una serie de relaciones reflejadas en instituciones jurídicas y políticas, por ejemplo, los preceptos iusinformáticos relacionados con dicho campo.

El Estado mexicano y sus componentes no son ajenos a ese tipo de realidades y su evolución, especialmente durante el siglo XX y en lo que va del siglo XXI, se ha visto condicionada por la sinergia conflictiva que se ha dado entre el desarrollo de las telecomunicaciones y los derechos sociales.

México, en el ámbito de la transformación de los derechos humanos supuso, en su momento, una nueva perspectiva: el paso del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho; no bastaba con una simple abstención del poder público para garantizar el cumplimiento de un derecho; también era indispensable la intervención para que todos los sectores disfrutaran de las prerrogativas constitucionales y legales, tal como lo explica Robert Alexy: “... la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de todo valor”.¹³

Y es indudable que dentro de un esquema liberal quienes poseen la libertad fáctica son los ciudadanos que adquirieron los medios económicos necesarios y en algunos casos exacerbados, de tal manera, que viven con holgura; en cambio, quienes tienen una libertad formal, pero carecen de los medios para ejercerla son los sectores de la sociedad particularmente vulnerables: los obreros, los campesinos, las mujeres, los niños, los adultos mayores, los pueblos indígenas, los consumidores, en este caso, la gran mayoría de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, especialmente, los que habitan en zonas marginadas o los que carecen de un ingreso adecuado.

Ese ha sido el gran problema, la inmensa mayoría de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, de los servicios de telefonía fija y los servicios conexos de telefonía local, de larga distancia, nacional e internacional sufren a diario de la voracidad de las empresas por sus prácticas monopólicas y la falta de transparencia de sus políticas; pero antes de entrar al análisis de esa circunstancia es importante ubicar los rubros en los que se entrelazan los servicios de telecomunicaciones con los derechos sociales.

¹² Véase PISARELLO, Gerardo “El Estado Social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia”, en ABRAMOVICH, V. et al (comp.) *Derechos Sociales, Instrucciones de uso*, Ed. Fontamara, México, 2003, p. 23.

¹³ Véase ALEXY, Robert “Los Derechos Sociales Fundamentales”, en CARBONEL, Miguel y Juan Antonio Cruz Parceró, et al (coord.), *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, Ed. Porrúa, 3ª. ed., México, 2004, p. 69.

4. Los derechos de los usuarios: el vínculo clave

El Libro Azul de las Américas, firmado por todos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos, establece como directrices fundamentales:

- La concurrencia de los sectores público, social y privado en materia de telecomunicaciones;
- Una adecuada desregulación y liberalización del sector de las telecomunicaciones;
- El compromiso del sector empresarial a fin de establecer un servicio que llegue a todos los usuarios, de calidad y bajo precio
- La libre competencia, la no discriminación y la prohibición de los monopolios
- El gobierno debe tutelar los intereses de los usuarios, aplicando sanciones, dado el caso;
- El reconocimiento de los derechos laborales colectivos, así como la participación de todos los actores.

Bajo dichos lineamientos y otros diversos, contenidos en distintos acuerdos internacionales, es que el Estado mexicano emprendió la tarea de reformular sus políticas y reformar y ampliar la legislación sectorial vigente.

En párrafos anteriores fueron ubicados como derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, los siguientes:

- a) Goce o disfrute de servicios con mejores precios, diversidad y calidad;
- b) Beneficiarse de la cobertura social amplia de las telecomunicaciones;
- c) Adquirir los servicios de manera no discriminatoria;
- d) Disfrute de servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia y,
- e) La consulta de la información contenida en el Registro de Telecomunicaciones.

a) Goce o disfrute de servicios con mejores precios, diversidad y calidad. El goce o disfrute de servicios con mejores precios, diversidad y calidad supone al acceso de los usuarios a una serie de ventajas relacionadas con el paquete *triple play* (teléfono-televisión-internet), debiendo actualizarse acorde con el avance tecnológico y a precios relativa o totalmente accesibles; este aspecto se complica ante el no reconocimiento por parte del legislador del fenómeno de la convergencia tecnológica.

b) Beneficio de la cobertura social amplia de las telecomunicaciones. El beneficio de la cobertura social amplia de las telecomunicaciones implica el acceso al servicio universal por parte de todos los sectores de la sociedad, de las unidades de producción y de la población en general.

c) Adquisición de los servicios de manera sin discriminación. La no discriminación en la adquisición de servicios consiste en el derecho de los usuarios para adquirir los diversos servicios de telecomunicaciones sin discriminación por motivo de nacionalidad, género, creencias religiosas, edad, capacidades diferentes, ideología política, posición económica o cualquier otra que menoscabe el goce o disfrute de los derechos consagrados para la

especie humana; lo anterior aplica también en la aplicación de tarifas; situación utópica en una sociedad dominada por la plutocracia empresarial galopante.

d) Disfrute de servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. El disfrute de servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia, sólo es posible bajo un marco de no proliferación de monopolios, prácticas monopólicas y concentración empresarial, circunstancia que permite una pluralidad de opciones y de ofertas para los usuarios; bajas tarifas y tácticas de mejora en la calidad de los servicios y su continuidad.

e) La consulta de la información contenida en el Registro de Telecomunicaciones. La consulta de la información contenida en el Registro de Telecomunicaciones constituye el ejercicio del derecho a la información por parte de los usuarios, a fin de comparar tarifas, calidad, políticas empresariales y los términos y cláusulas de las concesiones, así como las obligaciones de los concesionarios y los derechos de los consumidores; esta directriz coloca en una situación favorable a los beneficiarios de los servicios, los cuales al estar enterados de los aspectos torales de las diversas empresas de telecomunicaciones, contratarán la oferta que más se ajuste a sus necesidades.

Los anteriores aspectos se derivan de los principios de información, transparencia, no discriminación, prohibición de la concentración y de los monopolios, accesibilidad y asequibilidad a los servicios de telecomunicaciones; la pluralidad, etc., por sólo mencionar algunos. Dichos principios, conforman los derechos sociales de los consumidores de los diversos servicios relacionados con las telecomunicaciones; aquí se establece la sinergia de los términos “telecomunicaciones” y “derechos sociales” en el marco del sistema jurídico mexicano.

En virtud de lo anterior, el Estado mexicano, en virtud de la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que es legislación suprema, por ministerio del artículo 136 CPEUM, está obligado a cumplir con cuatro obligaciones: respetar, proteger, promover y asegurar:¹⁴

- Respetar. Consiste en la obligación del poder público de adoptar medidas que impidan el derecho del usuario a acceder a servicios de telecomunicaciones disponibles, accesibles, asequibles, aceptables y de calidad, en un marco de transparencia, competencia, pluralidad y no discriminación;
- Proteger. Los órganos del Estado deben impedir que terceros (iniciativa privada) interfieran, obstaculicen o impidan el acceso de los consumidores a los servicios de telecomunicaciones; el poder público debe vigilar que los productos ofertados por los particulares impliquen una atención equitativa y adecuada en la materia; asimismo, deberá garantizar que la liberalización del sector no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, transparencia, competencia, diversidad y calidad de los citados servicios.
- Promover. El Estado tiene el deber de generar condiciones que permitan a los usuarios acceder a los bienes y servicios del sector, mediante la creación y aplicación de las leyes y la adopción de una política sectorial nacional.

¹⁴ Véase ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales” , en ABRAMOVICH, V. *et al* (comp.), *Op. Cit.*, pp. 58 y 59.

- Asegurar. Las autoridades correspondientes deben tener como meta asegurar que los usuarios accedan a los servicios cuando no poseen los medios o recursos para gozarlos o disfrutarlos por sí mismos; la adopción de programas encaminados a llevar la red de Internet a las zonas marginadas y de instalar dispositivos de telefonía fija, figuran como ejemplos de este tipo de obligación.

La situación relativa a la efectividad, validez, práctica o eficacia de las obligaciones referidas se analiza en los siguientes asertos.

5. Realidad de la sinergia telecomunicaciones-derechos sociales en México

A principios de la década de los noventa, México, Estados Unidos y Canadá firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por el cual las partes adquirieron el compromiso de permitir el libre tránsito y circulación de bienes y servicios, mediante la desgravación arancelaria, la inversión, la exportación e importación, así como la desregulación y liberalización de sectores estratégicos de la economía, entre ellos las telecomunicaciones, en un marco de fomento al empleo y libre empresa, el respeto a los derechos humanos y la reciprocidad internacional.

A este respecto, un informe inicial sobre políticas de Internet en México, en el marco del proyecto “Monitor de Políticas de Internet en América Latina y el Caribe”, señala:

La firma del TLCAN significó para México la integración de una nueva industria de las telecomunicaciones. Este sector ha crecido cinco veces más que el resto de la economía mexicana. Dentro de este sector las áreas con mayor crecimiento se refieren a la telefonía inalámbrica e Internet. Este tratado meramente comercial ha llevado nueva infraestructura a diferentes sectores de la sociedad mexicana por motivos de competencia empresarial, más que por iniciativa de políticas públicas. Por eso, las ventajas en telecomunicaciones recaen en muy diferente medida sobre los distintos sectores sociales.¹⁵

En ese mismo informe, se especifica que un 12 por ciento de los habitantes en nuestro país tiene acceso a la telefonía alámbrica, un porcentaje menor al 5% tiene acceso a Internet y el 2.5% del total es usuario de los servicios de televisión restringida. Dichas cifras distan aun de un acceso y goce igualitario de los servicios de telecomunicaciones y más si se toma en cuenta que la penetración de Internet en México es la más baja en comparación con la que se ha logrado en Chile, Uruguay, Perú, Costa Rica, Argentina, Venezuela y Brasil.¹⁶

En ese orden de ideas, el gasto medio anual por usuario, por los servicios de telecomunicaciones, en un comparativo con otros países tan sólo nos encontramos por debajo de Japón y por encima del gasto que hacen los usuarios de potencias económicas como EU, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, lo que demuestra que las tarifas en nuestro país son de las más altas en el mundo.

La gran desventaja, con la firma del TLCAN es el hecho de la gran disparidad económica de México respecto de Estados Unidos y Canadá y las políticas públicas divergentes, como la ausencia de una inversión adecuada en el sector, en lo que a nuestro país

¹⁵ Proyecto “Monitor de Políticas de Internet en América Latina y el Caribe”. Informe Inicial Sobre Políticas de Internet en México. Consultado el 22 de diciembre de 2007 en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/UNAM/ijj/ponencias%20300104/ mesa1/24s.pdf>

¹⁶ AGUILAR BARCELÓ, José G., El Estado actual de las Telecomunicaciones en México: la regulación que no llega. Consultado el 22 de diciembre de 2007 en: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_808_125140_749AB6765C3EDFB4C3E53174396A145F.pdf

toca, circunstancia que colocó, en situación de vulnerabilidad y fragilidad competitiva a las empresas nacionales, frente a la entrada de los grandes consorcios norteamericanos.

A lo expuesto se añade la existencia de prácticas monopólicas por parte de dos gigantes de la comunicación en nuestro país, como lo son las transnacionales Televisión Vía Satélite (TELEVISA) y Teléfonos de México (TELMEX), lo que ya supone perjuicios para los usuarios al no gozar de tarifas bajas, pluralidad de opciones y transparencia.

Ello se comprueba con las declaraciones que en el pasado realizó el presidente de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), Eduardo Pérez Motta, por las cuales exhortó a proveedores de servicios de telefonía móvil a eliminar requisitos que entorpezcan o inhiban el cambio de compañía o eleven costos.¹⁷ Asimismo, la COFETEL se encuentra en vías de interponer un recurso contra TELMEX para eliminar tarifas de larga distancia, con la finalidad de "... beneficiar a usuarios de telefonía que viven en ciudades cercanas y que hoy tienen que pagar tarifas de larga distancia, a pesar de ser geográficamente próximas...".¹⁸

En la misma tesitura, Aguilar Barceló estima que:

... aunque la Comisión Federal de Competencia (COFECO) declaró desde 1998 dominante a Telmex en cinco mercados relevantes, a saber: telefonía básica local, larga distancia nacional, larga distancia internacional, servicios de acceso o interconexión y transporte interurbano, y de llevar a cabo prácticas monopólicas, hasta la fecha no se ha podido aplicar ningún tipo de regulación asimétrica al operador dominante debido a que éste ha logrado que los tribunales cancelen la aplicación de todos los procesos con los que la COFETEL ha pretendido demostrar su dominio. El abuso en el uso de recursos legales ha sido una constante desde el inicio de la liberalización y, sin duda, de ello ha salido beneficiado el incumbente.¹⁹

Cuando entró en vigor el TLCAN, muchos supusieron que el mercado se iba a diversificar, que iba a existir una pluralidad de competidores y las tarifas sufrirían una sensible disminución; sin embargo, las compañías Avantel y Alestra vieron mermados sus servicios ante las prácticas fraudulentas de sus socios norteamericanos, lo que a mediano plazo se reflejó en la disminución de los usuarios-clientes, quienes cambiaron de compañía, en beneficio, claro está, de Telmex.

A la existencia de prácticas monopólicas se suman las fallas estructurales de las instituciones encargadas de verificar que el cumplimiento de los concesionarios se apegue al marco legal; el más reciente desaguisado relacionado con el tema, llamado *Ley Televisa*, y la reciente declaración de inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones, hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha colocado al principal órgano regulador en la materia, la COFETEL, en un destino incierto, debido a que el nombramiento de los Comisionados fue contrario a lo que dispone la Ley Suprema; por lo que, legalmente, la Comisión está acéfala.²⁰

Todo, precedido por la existencia de una legislación que carece de congruencia, uniformidad, exhaustividad, actualidad y eficacia, ya sea por ignorancia o por conveniencia; de una legislación que tolera la opacidad, amplios márgenes de discrecionalidad, impulsada por legisladores, presidentes y jueces fuertemente comprometidos con los grupos fácticos.

¹⁷ POSADA, Miriam, La Jornada, Secc: Economía, 20 de diciembre de 2007, p. 21.

¹⁸ La Jornada, Secc: Economía, 13 de diciembre de 2007, p. 33.

¹⁹ El Estado actual de las Telecomunicaciones en México: la regulación que no llega. Consultado el 22 de diciembre de 2007 en: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_808_125140_749AB6765C3EDFB4C3E53174396A145F.pdf

²⁰ Mares, Marco A. ¿Seguro obligatorio a tasa fija?: MEC. Cofetel, Destino incierto, La Crónica de Hoy. Consultado en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=334882

No obstante lo anterior, es posible ante la presencia de una población carente de iniciativa propia, que ante las injusticias nada hace y ante lo ridículo alza la voz; ante la presencia de una opinión pública mal informada, manipulada, pasiva e ignorante de la realidad; y lo grave no es la manipulación; lo que es de llamar la atención, es por qué se deja manipular. El abuso del poder, público o privado, es inversamente proporcional a la pasividad del gobernado.

6. Conclusiones

1. Las disposiciones en materia de telecomunicaciones tienen su origen en preceptos de orden constitucional como el principio de generalidad, de no discriminación; el desarrollo de los pueblos indígenas en materia de telecomunicaciones; el derecho a la información, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional; la propiedad del Estado sobre el espacio aéreo ubicado en el territorio nacional y la prohibición de los monopolios.

2. La facticidad de las disposiciones constitucionales en la materia es llevada a cabo por los principales órganos del Estado mexicano, mediante sus depositarios: el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senado de la República), el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los tribunales de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito).

3. La legislación ordinaria, derivada de la Constitución, aplicable en la temática analizada es la Ley Federal de Telecomunicaciones misma que contempla a favor del usuario el acceso a servicios en condiciones de competencia, permanencia, pluralidad, diversidad, cobertura social amplia, no discriminación, accesibilidad y asequibilidad, lo que a su vez impone obligaciones a los concesionarios, mismas que no han cumplido, en perjuicio del consumidor.

4. Los derechos sociales de los usuarios de telecomunicaciones son el goce o disfrute de servicios con mejores precios, diversidad y calidad; beneficiarse de la cobertura social amplia de las telecomunicaciones; la adquisición de los servicios sin discriminación alguna (artículo 44); el disfrute de servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia y la consulta de la información contenida en el Registro de Telecomunicaciones; los derechos de los usuarios deben ser cumplidos por el Estado mediante cuatro tipos de obligaciones: garantizar, proteger, promover y asegurar.

5. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio introdujo a nuestro país en la dinámica de mercados dinámicos caracterizados por la liberalización y desregulación de bienes y servicios y su circulación sin trabas arancelarias, lo que permitiría la pluralidad de ofertas en un marco de competencia; sin embargo, únicamente Televisa y Telmex sobresalen como empresas dominantes, caracterizadas por sus prácticas monopólicas, traduciéndose en serios perjuicios a grupos vulnerables como los sectores asalariados, empleados con ingresos por debajo de un nivel aceptable, los núcleos de población alejados de zonas urbanas y de fácil acceso, con elevados índices de marginación, para quienes resulta prioritario el alimento, el vestido, la salud y la vivienda, antes que cualquier otro servicio.

7. Propuestas

Sergio López-Ayllón²¹ tiene razón al explicar que deben considerarse, antes de realizar cualquier propuesta de reforma a un marco normativo en materia de Derecho de la Información, diversos factores que también son necesarios para la normatividad de las telecomunicaciones, entre los que conviene mencionar los siguientes:

1. El avance de las tecnologías y la informática ha producido un fenómeno conocido como convergencia tecnológica, en virtud del cual se puede usufructuar de manera simultánea servicios de televisión, Internet y teléfono.
2. El citado avance tecnológico genera un flujo transfronterizo de información y de servicios, de tal manera que algunos problemas escapan a la esfera competencial de los Estados, requiriéndose políticas internacionales conjuntas en la materia.
3. Ante las posturas liberal e intervencionista, debe adoptarse una intermedia, la de la concurrencia de los sectores público, social y privado.

El estado en el que se encuentran las telecomunicaciones en nuestro país es responsabilidad de todos los ámbitos de la sociedad, no sólo del público y del privado, pues como ya se especificó, la pasividad y sedentarismo político y participativo son causas también de la centralización, opacidad y elitización de los altos mandos de la economía y de la política. Por lo anterior, se requieren acciones del Estado, de la Iniciativa Privada y de la sociedad civil.

En esa medida, la dualidad telecomunicaciones/derechos sociales de los usuarios, requieren, entre otras medidas, las siguientes:

1. Otorgar el carácter de organismo público y autónomo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, dotándolo de atribuciones para expedir, suspender o revocar concesiones y permisos, con base en principios de no discriminación, accesibilidad, calidad, permanencia, competencia, pluralidad, asequibilidad y calidad; otra de las atribuciones que deberá tener la COFETEL es la de emitir disposiciones vinculantes con el fin de garantizar que el desarrollo de las telecomunicaciones no menoscaben el goce y disfrute de los derechos sociales y viceversa; en la composición de la Comisión deben concurrir los sectores público, social y privado, en cuyo caso, el titular del organismo debe surgir de entre los propuestos por el Estado;
2. La legislación que se emita en esas materias y las resoluciones administrativas y jurisdiccionales deberán basarse en principios fundamentales, tales como: el derecho a la información; el derecho a la privacidad; el derecho a la intimidad; la protección de datos personales; el respeto al pluralismo y a la diversidad; la prohibición de los monopolios; la rectoría del Estado con la concurrencia de los sectores privado y social en la formulación de políticas públicas; la planeación democrática y el respeto a los derechos sociales y colectivos (salud, educación, niñez, senectud, consumidor, trabajo, medio ambiente, desarrollo, autodeterminación, pacifismo).

²¹ Véase LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "El Derecho a la Información como Derecho Humano", en CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell (coords.) *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 2003, pp. 174 y 175.

3. En materia de telecomunicaciones, deberán garantizarse los derechos de acceso al servicio universal (Internet, televisión, teléfono); la asequibilidad; la no discriminación por cualquier motivo: raza, nacionalidad, género, ideas políticas, condición económica, religión, etc., así como la objetividad, la transparencia y la proporcionalidad; otorgar rango constitucional e internacional al derecho al goce o disfrute del Internet; el fomento de una efectiva autorregulación de las Empresas; la primacía de los intereses del país, respetando los derechos fundamentales y los derechos humanos; la intervención del poder público en la defensa de la cultura, de los derechos sociales y en la preservación de la identidad nacional; la inclusión de las minorías (grupos sociales, étnias, población vulnerable), así como el reconocimiento constitucional del *Habeas Data*; eso implica modificar todo el apartado de la Constitución referente al Poder Judicial Federal y crear una Ley de Protección de los Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones, reglamentaria de los recursos oponibles a los actos de las autoridades del sector.

4. De parte del sector privado, los concesionarios deberán remarcar en su código de ética y reglamentaciones particulares, la instauración de mecanismos de defensa de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, en casos como la mala calidad del servicio y el cobro de tarifas elevadas que pudieran generar una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo.

Por último, la más importante es la participación ciudadana,; una ciudadanía activa será un importante instrumento de efectividad política ante la nula justiciabilidad de los derechos que nos corresponden como sujetos parte de la Sociedad de la Información; si ante la iniciativa ciudadana las élites continúan empeñadas en acumular más riqueza, influencia, complicidad y corrupción, los mexicanos estaremos en el umbral de una ruptura del tejido social y las telecomunicaciones se habrán convertido en factor de retroceso social y humano.

8. Fuentes de información

Bibliográficas

ABRAMOVICH, Víctor, María José Añón y Christian Courtis (comp.), 2003. *Derechos Sociales, Instrucciones de uso*. México, Ed. Fontamara.

CARBONELL, Miguel, Juan Antonio Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez (comp.), 2004. *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*. México, Ed. Porrúa.

CARPISO, Jorge y Miguel Carbonell (coord.), 2003. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. México, Ed. Porrúa.

COUSIDO GONZÁLEZ, Ma. Pilar, 2001. *Derecho de la Comunicación Audiovisual y de las Telecomunicaciones*, Ed. Colex.

RIOS ESTAVILLO, Juan José, 2005. *Derecho a la Información en México*. México, Ed. Porrúa.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, 1999. *Derecho Constitucional*. México, Ed. Porrúa.

Hemerográficas

POSADA, Miriam, 20 de diciembre de 2007. Insta CFC a proveedores de servicios de telefonía móvil a eliminar trabas, La Jornada, México, Secc: Economía, p. 21.

_____, 13 de diciembre de 2007, “*Interpondrá Cofetel recurso contra Telmex para eliminar tarifas de larga distancia*”, La Jornada, México, Secc: Economía, p. 33.

Electrónicas

AGUILAR BARCELÓ, José G., El Estado actual de las Telecomunicaciones en México: la regulación que no llega. Consultado el 22 de diciembre de 2007: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_808_125140_749AB6765C3EDFB4C3E53174396A145F.pdf

ÁLVAREZ, Clara Luz, “*Historia de las Telecomunicaciones en México*”. México, 22 de diciembre de 2007: <http://revistabimensualup.files.wordpress.com/2007/09/d2-historiadelastr telecomunicaciones en mxico original1.pdf>

MARES, Marco A., “*¿Seguro obligatorio a tasa fija?: MEC. Cofetel, Destino incierto*”, La Crónica de Hoy, México, 26 de noviembre de 2007

http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=334882

Proyecto “Monitor de Políticas de Internet en América Latina y el Caribe”. Informe Inicial Sobre Políticas de Internet en México. México, 22 de diciembre de 2007: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/UNAM/ijj/ponencias%20300104/mesa1/24s.pdf>

Constitución Política de los Estados Mexicanos. 22 de diciembre de 2007: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

Ley Federal de Telecomunicaciones. 22 de diciembre de 2007: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/118.doc>