

# ¿En qué consiste la Reforma?



La Reforma en Telecomunicaciones robustece el marco institucional, fortalece derechos fundamentales y promueve la competencia. Asimismo, el nuevo marco legal se estableció mediante dos etapas: primera, la Reforma a la Constitución, en la que se reconoce a las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos de interés general y también se crea al IFT; segunda, la emisión de una ley secundaria específica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

En el contexto de una nueva era digital y una revolución industrial, donde México se encontraba rezagado respecto de los países de la OCDE, era imperativo cambiar el *statu quo* y generar un marco que propiciara el desarrollo de los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, y aprovechar los beneficios que estos sectores brindaban en otras partes del mundo. Por tal motivo, se llevó a cabo la Reforma en Telecomunicaciones, que atiende a los compromisos acordados en el Pacto por México,<sup>1</sup> suscrito en diciembre de 2012, y que fue un acuerdo entre el Gobierno

**1.** El Pacto incluyó cinco capítulos: Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. Los objetivos enumerados en el Pacto para las telecomunicaciones son: extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos y garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial. Véase <http://www.pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/>



Federal y diversas fuerzas políticas para concretar las acciones y las reformas que requería México. Bajo ese marco se coincidió en la necesidad de legislar en las materias de radiodifusión y telecomunicaciones, para promover una mayor inversión pública y privada, modernizar el país, impulsar el crecimiento económico y generar empleos estables y bien remunerados que contribuyan a erradicar la pobreza.

En este sentido, la Reforma tiene por objeto el fortalecimiento de los derechos vinculados con la libertad de expresión e información y el establecimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; la adopción de las medidas de fomento a la competencia en los sectores de telecomunicación y radiodifusión y la generación de condiciones para incrementar sustantivamente la infraestructura para la prestación de estos servicios.<sup>2</sup>

La Reforma en Telecomunicaciones se realizó en dos etapas: primero, la Reforma a la Constitución,<sup>3</sup> y segundo, la creación de una ley secundaria específica para las telecomunicaciones y la radiodifusión cuyo objeto es hacer operativos los preceptos de la primera.

Así, el 11 de junio de 2013 se promulgó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia de telecomunicaciones (la Reforma Constitucional). Con ello se dio inicio a la transformación de la política que regula a la industria de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Para concretar la Reforma, se publicó en julio de 2014 la LFTYR,<sup>4</sup> que es el ordenamiento que regula de manera convergente todo lo relacionado con las redes, el espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicación y radiodifusión. La Reforma

2. Pacto por México, *Objetivos de la Reforma de Telecomunicaciones*, 2013.

3. Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 11 de junio de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*. Incluye artículos transitorios que también son parte de la Reforma.

4. Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión...", *Diario Oficial de la Federación*, 2014.



Constitucional y la nueva legislación secundaria tienen por objeto garantizar el acceso de la población a la tecnología digital, propiciar el ejercicio pleno de los derechos humanos, fortalecer el crecimiento y la productividad, impulsar la democracia, facilitar el acceso a la cultura, la educación, la salud y, en general, aumentar el bienestar social. La Reforma establece que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, por lo que deberán prestarse en las mejores condiciones de competencia, calidad y precio.

### Ejes rectores de la Reforma

La Reforma reconfigura los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión para fortalecer los derechos de la población respecto de las tecnologías de la información y la comunicación. Específicamente:

1. *Fortalece derechos* en materia de la libertad de expresión, el acceso a la información y a las tecnologías de la comunicación, así como a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;
2. *Modifica el marco institucional* al crear un organismo regulador constitucional autónomo con mayores facultades y tribunales especializados de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, así como una ley que regula de manera convergente el uso del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la prestación de los servicios;
3. *Promueve la competencia económica* al introducir el concepto de preponderancia económica y las facultades para establecer una regulación especial o asimétrica aplicable al **agente económico**<sup>5</sup> que sea declarado **pre-**

**5. Agente económico:** Es toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.



**ponderante**<sup>6</sup> en el sector de telecomunicaciones o la radiodifusión, o con **poder sustancial**<sup>7</sup> en alguno de los mercados que integran dichos sectores, y también al establecer las reglas para el acceso eficiente a las redes y su interoperabilidad, y

4. *Establece medidas específicas* para promover la competencia, tales como una mayor apertura a la inversión extranjera y la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta de cobertura nacional, obligaciones de acceso a contenidos de televisión abierta, la creación de una red compartida mayorista de telecomunicaciones, entre otras acciones.

A través de los ejes rectores, la Reforma se ha convertido en un instrumento para aumentar la certeza jurídica, propiciar la cobertura universal de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, e impulsar el bienestar de los usuarios y el desarrollo económico. En especial, la competencia es considerada como una parte central de la estrategia para lograr servicios de mayor calidad a precios asequibles.

## La Reforma Constitucional

### Fortalecimiento de los derechos de la población

Para que todas las personas puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión, acceso a la información y a las tecnologías de la información, es necesario proveerles de conectividad, en especial de Internet de banda ancha. Por ello, se reconoce como un derecho constitucional el acceso a las tecnologías de la

**6. Agente económico preponderante:** El concepto fue introducido en el nuevo marco legal y se refiere a cualquier agente con una participación de más de 50% del mercado nacional en el sector de las telecomunicaciones o en el de la radiodifusión.

**7. Agente con poder sustancial de mercado:** Es aquel que puede determinar el precio o reducir la oferta en un mercado relevante, sin que sus competidores puedan contrarrestar esas acciones.





## Ejes rectores de la Reforma en Telecomunicaciones

### Fortalecimiento institucional

- Organismo regulador autónomo
- Facultades ampliadas
- Nueva legislación convergente
- Tribunales especializados

### Más derechos y mayor acceso

- Derechos vinculados a la libertad de expresión e información
- Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación
- Derecho a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha
- Telecomunicaciones y radiodifusión catalogados como servicios públicos de interés general, que deben prestarse en condiciones de competencia

### Más competencia económica

- Disminución de barreras para competir
- Mayor disponibilidad de espectro radioeléctrico, incluyendo el de la transición a la televisión digital terrestre
- Mayor infraestructura y su uso eficiente (Red Troncal y Red Compartida, por ejemplo)
- Mayor oferta de televisión abierta
- Regulación asimétrica a los agentes preponderantes y con poder de mercado

Fuente: Elaboración propia.

información y comunicación, y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el deber del Estado de establecer condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Los usuarios y las audiencias son parte fundamental de la Reforma, pues el esfuerzo de proveer estos servicios y regularlos está enfocado a ellos. Así, se categorizan los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión como servicios públicos con atri-






butos especiales<sup>8</sup> y se reconocen desde la Constitución algunos derechos de las audiencias, como la prohibición de transmitir publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, se confía al Congreso de la Unión el deber de establecer en la ley derechos de los usuarios y las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

Adicionalmente, la Reforma establece una política de inclusión digital universal, en la que se promueve que por lo menos 70% de todos los hogares y 85% de todas las empresas a nivel nacional cuenten con accesos de Internet con una velocidad similar a la que se ofrece en otros países miembros de la OCDE. La política de inclusión digital establece también metas en materia de infraestructura, accesibilidad, tecnologías de la información y la comunicación, habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de tele-salud, tele-medicina, expediente clínico electrónico y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, educación y capacitación, entre otros aspectos. Para universalizar los servicios digitales, la Reforma prevé también que el gobierno dé acceso a Internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Reforma a la estructura institucional**

Anteriormente la existencia de tres diferentes instituciones con visiones y objetivos distintos, todas ellas involucradas en la regulación de las telecomunicaciones, tenía poca eficacia para el desarrollo del sector. Para atender este problema, la Reforma

-  **8.** Los servicios de telecomunicaciones deben ser prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. Los servicios de radiodifusión deben ser prestados en condiciones de competencia y calidad, que brinden los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º constitucional.

Constitucional creó un regulador único de las telecomunicaciones y la radiodifusión: el IFT, que es un órgano constitucional autónomo, independiente de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía presupuestal y de gestión para su organización interna, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Para este efecto, tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, competencia que le deriva directamente de la Constitución y que coexiste con la facultad del Congreso de la Unión para legislar en estas materias.

La estructura institucional del IFT ha sido diseñada para que las decisiones que se tomen en el ejercicio de sus funciones sean de carácter técnico, favoreciendo la independencia, imparcialidad y profesionalismo en sus actuaciones. Así, además de su autonomía constitucional, la Reforma Constitucional previó que el IFT cuente con un órgano de gobierno denominado Pleno, integrado por siete comisionados, cuyo nombramiento es responsabilidad compartida del Ejecutivo Federal y del Senado de la República, sobre candidatos que hayan acreditado el cumplimiento de determinados requisitos y que además hubieren obtenido las calificaciones aprobatorias más altas en un examen formulado por instituciones independientes.<sup>9</sup> El Pleno del IFT analiza los asuntos de manera colegiada y los resuelve por mayoría de votos. Sus acuerdos y resoluciones son públicos y los comisionados están obligados a votar en las sesiones del Pleno, salvo que existen impedimentos excepcionales, lo que impide la evasión de responsabilidad.

**9.** El Comité de Evaluación, conformado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (todos órganos autónomos), formula el examen y envía al presidente de la República una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas, y de la cual el Ejecutivo Federal selecciona un candidato para su ratificación por una mayoría calificada del Senado de la República. Véase el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente del IFT es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Para dar mayor continuidad al organismo, se prevé que los comisionados duren en su encargo nueve años, que sean designados en forma escalonada y que sólo puedan ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, por falta grave en el ejercicio de sus funciones. Esto último busca aislar a los comisionados de presiones externas.

Bajo la legislación vigente, el IFT emite su propio estatuto orgánico y determina así la manera en que se organiza y funciona su operación cotidiana. Asimismo, la Reforma otorgó a la institución el ejercicio autónomo de su presupuesto y estableció diversos mecanismos de control entre los que se encuentran el deber de presentar anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, así como el deber de comparecer anualmente ante la Cámara de Senadores. El control de la legalidad de sus actos corresponde al Poder Judicial de la Federación y cuenta con un órgano interno de control cuyo titular es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Para la creación del organismo, fue necesario replantear las funciones que correspondían al Gobierno Federal a través de la SCT, la Cofetel y la CFC, a fin de reunir en un solo organismo, el IFT, las facultades de regulación específica y de competencia económica que afectan el desarrollo del sector. Con este nuevo arreglo institucional, se elimina la “doble ventanilla” y se amplía el marco de acción del regulador, dándole así una capacidad de acción integral.

Así, como resultado de la Reforma, el IFT además de regulador, es la autoridad de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que ejerce de manera exclusiva las facultades constitucionales y legales en la materia, que comprenden las de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Como parte



de sus funciones, puede regular en forma asimétrica a los participantes en los mercados; imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al otorgamiento de concesiones y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación, y regular el acceso a la infraestructura de red y otros insumos esenciales necesarios para la prestación de los servicios. Puede incluso ordenar la desincorporación de activos.

Antes de la Reforma, una de las mayores barreras a la eficacia regulatoria, necesaria para promover la competencia y dar certeza jurídica, derivaba del hecho de que las decisiones regulatorias y de competencia que se aplicaban eran suspendidas por los tribunales, a través de juicios de amparo. Especialmente las empresas abusaban de este instrumento, que si bien tiene por objeto defender al particular de acciones gubernamentales que puedan afectar sus derechos, usado en exceso impidió durante mucho tiempo la aplicación de regulación y la concreción de políticas públicas, en detrimento del interés público. El actual régimen prevé que las resoluciones del IFT sean impugnadas sólo a través del juicio de amparo indirecto, y determina que dichas decisiones permanezcan vigentes hasta que el poder judicial decida en definitiva al no ser objeto de suspensión. De esta manera se preserva el interés social tutelado por la regulación o los actos del IFT.

Para revisar las resoluciones impugnadas por los particulares, la Reforma prevé la creación de Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en la regulación de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica. Con estos nuevos tribunales se centraliza la función revisora de la autoridad reguladora y se favorece la especialización en estas materias.

### **Promoción de la competencia económica**

La Reforma plantea el fortalecimiento de la competencia efectiva en la prestación de todos los servicios, como medio para garantizar el derecho de acceso de la población a las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluyendo los servicios de Internet de banda ancha. En mayo de 2014 se publicó la nueva