

# Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Logros, avances y testimonios  
de lo que falta por hacer

# Analistas de DPL News



**Alejandro González**



**Dinorah Navarro**



**Efrén Páez**



**Mirella Cordeiro**



**Nicolás Larocca**



**Paula Bertolini**



**Raúl Parra**



**Valeria Romero**



**Violeta Contreras**

# Contenido

Reforma telecom: hitos relevantes	4
Inclusión y acceso: los grandes logros de la reforma telecom	7
IFT: claroscuros del regulador y de la reforma de telecomunicaciones	11
Rediseño institucional: antes y después de la reforma telecom	15
Preponderancia en radiodifusión y telecomunicaciones: las medidas de la regulación asimétrica y las consecuencias para los sectores	18
Preponderancia	21
Licitaciones y consecuencias de tener un espectro caro	25
Medidas de fomento a la competencia y precios de los servicios a 10 años	27
A 10 años de la reforma de telecomunicaciones, necesitamos un consenso renovado para impulsar el progreso	30
¿La Red Compartida está cumpliendo sus objetivos sociales o es otro elefante blanco?	33
Cuatro decisiones de los tribunales que cambiaron el rumbo de las telecomunicaciones	37
Estrategia Digital Nacional, antes y ahora	39
TV restringida en México: un pendiente de la reforma que pagan caro los usuarios	42
Competencia en televisión abierta digital: licitaciones, más oferta y el desafío de las plataformas de streaming	45
Consejo Consultivo del IFT: un trabajo que no se ve ni se comunica	48
Qué tan públicos son los medios públicos en México a 10 años de la reforma	51
Los derechos de las audiencias: una década de un derecho en pugna	54
Reconocimientos Internacionales a la Reforma de Telecomunicaciones de México	57

# Reforma telecom: hitos relevantes

Dinorah Navarro

## 5 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que se puso en marcha durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, fue una reforma pactada dentro de los acuerdos establecidos en el Pacto por México.

El Congreso de la Unión la aprobó en mayo de 2013 y fue promulgada por Peña Nieto el 11 de junio de 2013.

- **El 11 de junio de 2013** se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la [reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión](#). Se modificaron los artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94° y 105° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Las modificaciones establecen como derechos humanos el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet; clasifica las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos de interés general; establece la obligación del Estado de garantizar los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias, así como sus mecanismos de protección; crea dos nuevas autoridades reguladoras autónomas: el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), con personalidad jurídica y patrimonio propio, y otorga al IFT facultades exclusivas en materia de competencia económica en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

- **El 10 de septiembre de 2013** se integra el [Instituto Federal de Telecomunicaciones](#) (IFT), en términos de lo dispuesto por el artículo sexto transitorio del Decreto. El organismo tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, además de ser la autoridad en materia de competencia económica.

- **El 20 de septiembre de 2013** el Pleno del IFT expide el [Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones](#), para el ejercicio de las facultades de sus unidades administrativas, a fin de dotarlas de competencia para ejercer las atribuciones constitucionales y legales del órgano autónomo. El acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 23 de septiembre de 2013.

- **El 14 de julio de 2014** se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expiden la [Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión \(LFTR\)](#) y la [Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano](#).

La LFTR tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico; las redes públicas de telecomunicaciones; el acceso a infraestructura activa y pasiva; los recursos orbitales; la comunicación vía satélite; la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión y la convergencia. Al mismo tiempo, la ley prevé los derechos de los usuarios y de las audiencias, así como el proceso de competencia y libre concurrencia de dichos sectores.

- **El 4 de septiembre de 2014**, en cumplimiento con la LFTR, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo [Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones](#) (IFT), el cual entró en vigor en los siguientes quince días hábiles a su publicación, es decir, el 26 de septiembre de 2014.

- **El 27 de enero de 2017** se publicó en el *DOF* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la [Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión](#).

Se reformaron los artículos 35 y 37 de la LFTR y se establecieron las atribuciones otorgadas al Órgano Interno de Control (OIC) del IFT alineadas con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Dispone que el titular del OIC tendrá un nivel jerárquico igual al de un Director General o su equivalente en la estructura orgánica del IFT.

- **El 26 de diciembre de 2019** se publicó en el *DOF* el acuerdo mediante el cual el Pleno del [IFT modifica su Estatuto Orgánico](#), con el que se reforman los artículos 80°, 81°, 82°, 83°, 84°, 85°, 86°, 87° y 88°, en los que se establecen las atribuciones del Órgano Interno de Control (OIC) y de sus titularidades de área.

Las modificaciones consisten en la redistribución de funciones e inclusión de otras facultades, con el fin de que se ejerzan de manera plenamente ajustada a derecho las atribuciones y la autonomía técnica y de gestión de este órgano fiscalizador; asimismo, se realizó el cambio de denominación de direcciones generales adjuntas, por el de titularidades de área.

## TESTIMONIO

# LUCAS GALLITO

Director para América Latina de GSMA



La reforma de telecomunicaciones de México fue uno de los primeros pasos dados en América Latina hacia la construcción de un marco regulatorio verdaderamente moderno.

Vimos nacer al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), una entidad autónoma y convergente pionera, capaz de dar estabilidad y claridad a la política pública digital.

Fue un proceso que requirió pericia técnica, una mirada estratégica y audacia política; en reconocimiento, en 2016, en la GSMA otorgamos a México el Global Mobile Award (GLOMO) a la Excelencia Gubernamental.

A 10 años, aunque la industria mexicana aún enfrenta desafíos pendientes como los elevados precios del espectro, seguimos viendo la reforma como un hito positivo que marcó el camino hacia una regulación con mirada de futuro para toda la región.

# Inclusión y acceso: los grandes logros de la reforma telecom

Nicolás Larocca

## 8 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

“La **reforma en materia de telecomunicaciones** sentará las bases para alcanzar un contexto de competencia efectiva, con mayores niveles de cobertura y penetración de los servicios, en condiciones de calidad y buenos precios”, señalaba el regulador en un comunicado de noviembre de 2014, en el cual hablaba de la normativa como “**estructural**” y mencionaba entre sus objetivos concretos una política de inclusión que promueva más acceso y derechos para los usuarios.

Las acciones eran varias pero bajo una misma premisa que se repetía: “**más mexicanos estarán más conectados**”.

Una década es tiempo suficiente para hablar de resultados, claro, pero un acercamiento a estos debe tener en cuenta los factores que **alteraron la realidad general del sector**.

La baja en el precio de los servicios de telefonía es una tendencia mundial que se ha consolidado de la mano de tecnologías más costo-eficientes y una

competencia cada vez más feroz entre los operadores.

En contrapunto, México presentó una inflación mensual promedio de 0.38 por ciento desde junio de 2014 a abril de 2023, para un acumulado superior al 57.2 por ciento. Es decir, **cayeron los precios a pesar de la inflación**.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) aporta algunos datos sobre el tema. De junio de 2013 —la reforma fue promulgada el 10 de ese mes— a noviembre de 2022 **los precios de comunicaciones en su conjunto cayeron 31 por ciento**.

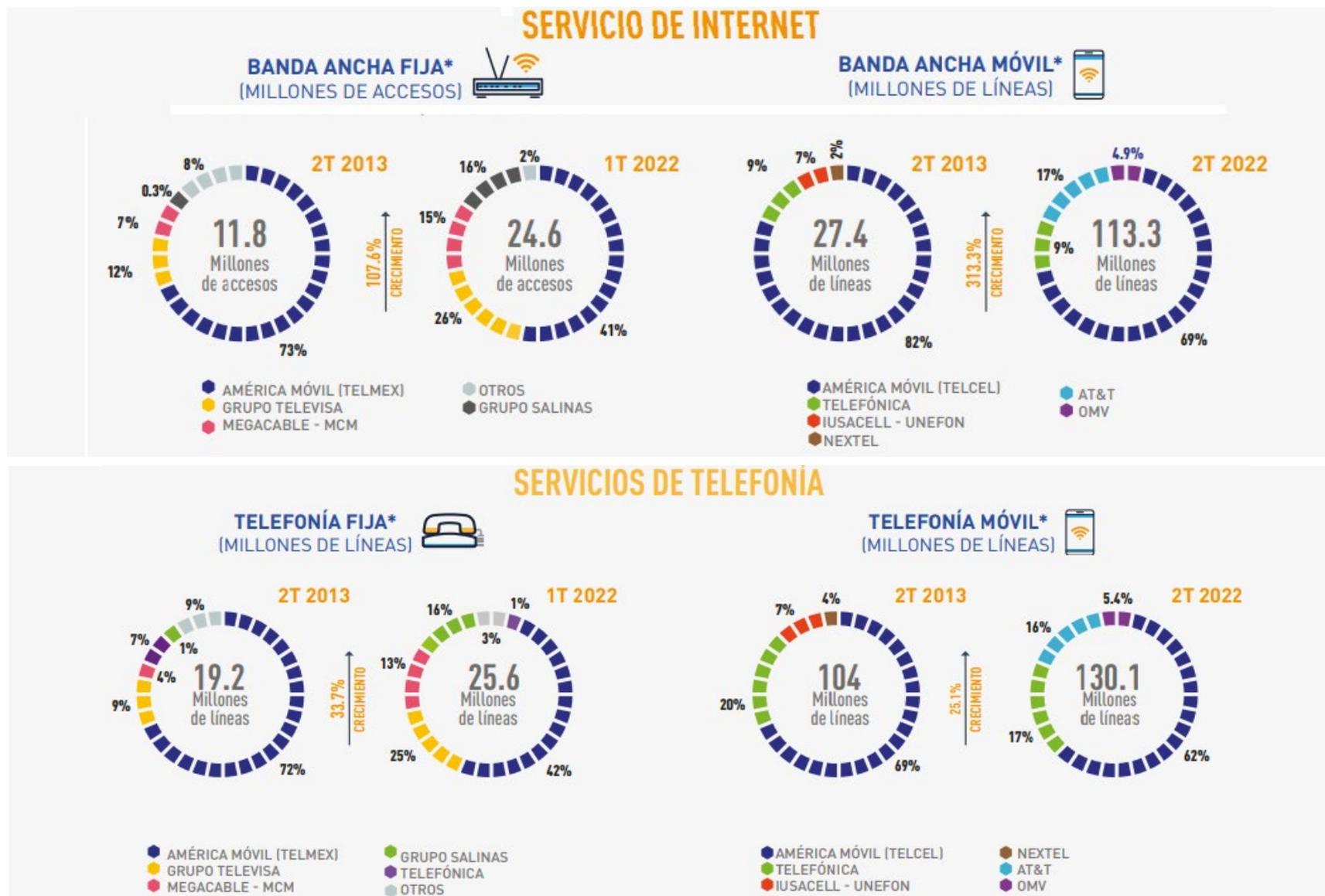
La baja es resultado directo de una caída en los valores de telefonía fija y móvil, principalmente por la eliminación de la larga distancia nacional y la reducción de tarifas de interconexión, que fue parcialmente eclipsada por un precio más alto para los segmentos de Internet y televisión paga. En el peor caso el alza fue, de todas formas, menos de la mitad que la inflación registrada para el período.



## 9 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

En cambios que no pueden atribuirse directamente a la reforma, más bien a una evolución natural de las telecomunicaciones y su relevancia, **la penetración de banda ancha fija en el país pasó de 40 a 70 accesos cada 100 hogares** en el período analizado al tiempo que **se triplicó la penetración de banda ancha móvil.**

El crecimiento está a la vista pero no luce suficiente al comparar la realidad local dentro del bloque de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): México está en posición 37 de 38 en penetración de banda ancha fija sobre habitantes y en el puesto 33 en igual índice de banda ancha móvil.



# 10 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

La **inversión de los operadores creció** —se reportaron inversiones por 96 mil 496 millones de pesos en 2022—, al tiempo que **se duplicó el aporte del sector (telecomunicaciones y radiodifusión)** al Producto Bruto Interno (PBI) entre 2014 y 2022.

## Evolución del PBI sectorial y contribución a la economía mexicana

\* Cifras en miles de millones de pesos mexicanos en precios constantes.

Año	PBI Radiodifusión + Telecomunicaciones *	Contribución al PBI
2010	230	1,5%
2011	245	1,5%
2012	288	1,7%
2013	292	1,7%
2014	306	1,8%
2015	396	2,2%
2016	450	2,4%
2017	490	2,6%
2018	536	2,8%
2019	568	3,0%
2020	590	3,3%
2021	601	3,3%
2022	629	3,3%

Tabla: DPL News • Fuente: BIT, del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) • Descargar los datos • Creado con Datawrappier

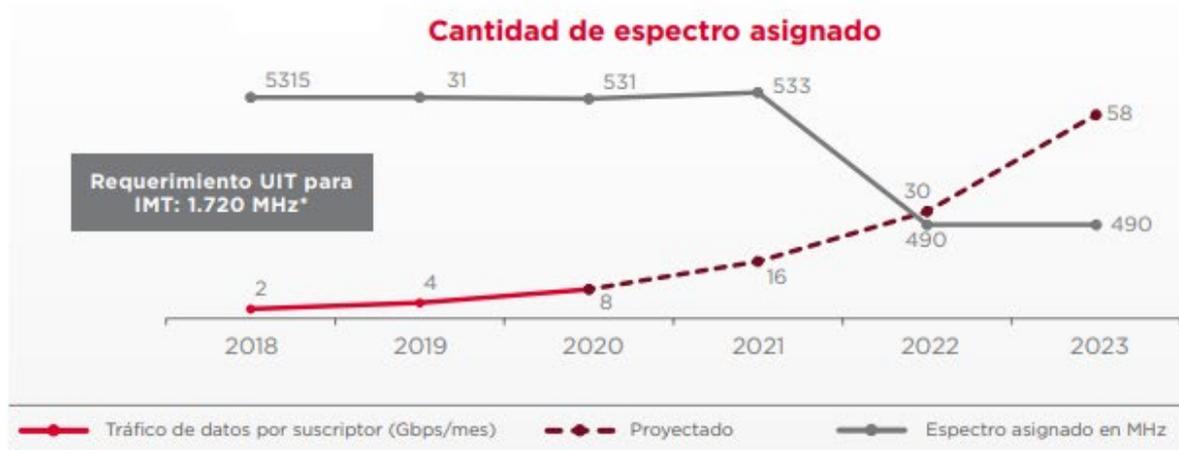
Respecto del espectro, a diciembre de 2014 la cantidad de espectro asignado para IMT era **“aproximadamente 222 MHz”**, recoge IFT en su más reciente informe público en la materia, en el cual reporta un estado actual de entrega de 660 MHz, prácticamente tres veces más.

El futuro de corto plazo menciona una expectativa de 1,170 MHz, lo que lo ubicaría potencialmente a la cabeza de la región.

En contrapunto, **GSMA advierte que México es “el único país de la región” donde la cantidad de espectro para servicios móviles disminuye** —operadores devolvieron espectro—, como consecuencia de que su costo es “de los más caros de la región”.

En cuanto a las expectativas, una encuesta reciente del regulador que concentra respuestas de académicos, expertos del sector y operadores de telecomunicaciones, expone que **“la cobertura fija y móvil de Internet son la principal prioridad** en concordancia con la necesidad de ampliar los servicios basados en esta tecnología; le sigue el **despliegue de red 5G y el cómputo en la Nube, Big Data, Inteligencia Artificial y Machine Learning”**.

En cuanto a los retos, las respuestas más habituales dan cuenta de una preocupación respecto de **la generación de ingresos y capacidad de inversión** considerando la situación macroeconómica mundial y nacional.



Fuente: GSMA Intelligence / Estimaciones propias basadas en datos de GSMA Intelligence.



# IFT: claroscuros del regulador y de la reforma de telecomunicaciones

Alejandro González

## 12 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

A una década de la reforma constitucional en el sector de las telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) ha desempeñado su quehacer entre claroscuros, así como ataques a su autonomía y existencia.

No sólo el órgano regulador mexicano ha sido parte de este sube y baja del sector, también otras instituciones como la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A continuación, en DPL News te presentamos una recopilación de algunos hechos que van de lo bueno a lo malo y hasta lo feo que ha dejado la reforma de telecomunicaciones en una década.

### LO BUENO

- \* Los precios de las telecomunicaciones han disminuido entre junio de 2013 y mayo de 2022 28.7 por ciento. En este mismo periodo la inflación fue de 48.1 por ciento.
- \* En 2015 se logró la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), como uno de los países líderes en América Latina al respecto. Ello permitió que haya más opciones de canales locales e incluso una nueva cadena nacional. Actualmente, se transmiten mil 269 canales digitales de TV abierta.
- \* Datos del propio IFT revelan que se han generado ahorros por 540 mil millones de pesos desde 2013 para las personas usuarias, lo que significa que por cada peso que invierte el IFT para cumplir con su función, genera beneficios por 47 pesos para la población.
- \* En el segmento móvil, se triplicó el número de líneas de Internet, al pasar de 27.4 millones en 2013 a 108.8 millones en 2021. Con ello se alcanzó un promedio de 86 líneas por cada 100 habitantes en diciembre del 2021, comparado con 23 líneas por cada 100 habitantes de 2013.
- \* En servicios fijos, la penetración de Internet aumentó 72.5 por ciento, para ubicarse en 69 accesos por cada 100 hogares en diciembre de 2021, luego de que en 2013 había 40 accesos de Internet fijo por cada 100 hogares.
- \* El IFT realizó dos licitaciones para ofrecer servicios de televisión abierta, lo cual dio lugar a una nueva cadena de TV abierta nacional con 123 canales y a 32 nuevos canales de TV abierta regionales.
- \* El órgano regulador mexicano también realizó dos licitaciones, por primera vez en la historia, para otorgar concesiones de radio. Hoy se cuenta con 244 nuevas estaciones de radio de uso comercial en el país: 201 en FM y 43 en AM. En cuanto a radios de uso no comercial, el IFT ha otorgado 646 concesiones, 25 de uso indígena, 289 de uso social, 125 de uso comunitario y 207 de uso público.
- \* México tiene ya servicios comerciales de 5G gracias al despliegue que han hecho los operadores Telcel y AT&T en diversas ciudades del país, aunque aún es incipiente. Incluso Movistar ya ofrece servicio de quinta generación a través de la red del operador estadounidense.
- \* En México hay ya 96.87 millones de internautas al cierre del 2022, lo que muestra que se ha avanzado en 10 años en el tema de otorgar conectividad a los ciudadanos mexicanos, aunque aún existe la brecha, sobre todo en las zonas alejadas y segmentos poblacionales que sufren pobreza y pobreza extrema.

# 13 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

## LO MALO

- \*El IFT no ha podido establecer lineamientos definitivos sobre los derechos de las audiencias, ya que ha sido un tema que ha estado en procesos de acciones legales interpuestas por los propios concesionarios, y que han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión estableció que las estaciones de radio y canales de TV abierta debían diferenciar entre las opiniones y la publicidad; sin embargo, no pudo entrar en vigor debido a que la industria se inconformó. Debido a una reforma legal, los concesionarios designaban a un defensor de las audiencias, sin que éste fuera validado por el regulador, y lo mismo ocurre con su código de ética.
- \*La transición a la TV digital permitió que la banda de 700 MHz fuera despejada para utilizarse como un dividendo digital que tiene el objetivo de cerrar la brecha de conectividad. Con ello surgió el proyecto de la Red Compartida, una asociación público-privada mayorista que despliega infraestructura de telecomunicaciones. La licitación de los 90 MHz del espectro de 700 MHz tuvo un proceso en el cual incluso hubo acusaciones de uno de los participantes, Rivada Networks, por presuntas irregularidades.
- \*Altán Redes fue el consorcio ganador de la licitación de la Red Compartida, y aunque el gobierno federal de Enrique Peña Nieto y el propio ganador aseguraron que el proyecto era viable, resultó que no fue así, por lo que en el actual Gobierno de México recurrió a un rescate a través de inversiones privadas y la Banca Mexicana de Desarrollo con una cifra que supera los 388 millones de dólares.
- \*AT&T ha devuelto espectro radioeléctrico en dos ocasiones y podría ocurrir una próxima. Su CEO, Mónica Aspe, incluso ha señalado que la empresa no participará en una licitación próxima si las condiciones no cambian.
- \*Grupo Radio Centro incumplió en 2015 el pago de 3 mil 58 millones de pesos que ofreció en una licitación para hacerse de una cadena de televisión a nivel nacional. Ello hizo que la licitación fuera declarada desierta.
- \*El Gobierno de México presentó una Estrategia Digital Nacional muy escueta, sin objetivos medibles y sin reportes públicos sobre su avance.

## LO FEO

- \*El órgano regulador mexicano vive una situación precaria en cuanto a la conformación del Pleno, ya que aunque éste debe estar conformado por siete comisionados, hoy en día sólo hay cuatro. El presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido omiso con el proceso de selección de las comisionadas que deberían completar el órgano de gobierno del Instituto.
- \*Uno de los cuestionamientos que se le ha hecho al IFT es la figura de preponderancia en el sector de las telecomunicaciones, pues se trata de algo prácticamente único en el mundo. En lugar de ello se sugirió que estableciera reglas por mercado, ya que al no hacerlo así, ha fomentado falta de competencia, por ejemplo, en la TV restringida, mercado en el cual Grupo Televisa ha tenido la capacidad de establecer condiciones de precios en tarifas.
- \*Los altos costos anuales del espectro en México hicieron que Telefónica México devolviera la totalidad del espectro que poseía. Con ello, la compañía llegó a un acuerdo para utilizar el espectro de AT&T.
- \*En el transcurso de una década ocurrieron situaciones como la desaparición de la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico en 2020, ello en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, con lo que se cortó el proyecto de transformación digital e inclusión digital universal desde una secretaría de Estado.

## TESTIMONIO

# RAMIRO TOVAR LANDA

**Profesor Numerario del Instituto Tecnológico  
Autónomo de México (ITAM) y Consultor especialista  
en regulación económica**



Ha transcurrido una década desde que la legislatura de aquellos años enfatizó y le dio prioridad a un enfoque regulatorio en telecomunicaciones sin límites y sin contemplar una caducidad o temporalidad.

Lo anterior tuvo consecuencias que son más que evidentes: i) operadores estratégicamente insaciables de mayores acciones regulatorias como una forma de apalancar o mantener su desempeño en el mercado y ii) la ausencia de mecanismos de largo plazo para disminuir los rezagos en conectividad a pesar de haberse establecido la garantía de acceso al servicio de banda ancha.

Desde entonces se privilegió el trato asimétrico inmediato entre concesionarios antes que tratar en forma balanceada prevenir el ejercicio de poder sustancial y el incentivo al cambio tecnológico y la inversión.

Los efectos de la reforma en las inversiones y en precios, si bien fueron inmediatos, ahora entraron en una fase de estancamiento y de agotamiento, dados los instrumentos contemplados en dicha reforma.

No se pueden juzgar los efectos de una reforma sólo por las opiniones de algunos concesionarios que no se han visto beneficiados por la libre elección de los usuarios, como lo esperaban, o que sólo ven en la continuación del trato diferenciado la forma de mantener las exclusividades en servicios de convergencia como el status quo que tiene que ser mantenido en el mercado.

El tiempo de desregular y dar paso a la disciplina del mercado para todos los concesionarios ha llegado.

Un replanteamiento de objetivos de largo plazo y medios para lograrlo es indispensable. Surgen nuevos retos catalizados por el cambio tecnológico y no se tiene una normatividad que pueda responder al objetivo de no quedar rezagados ante los avances tecnológicos y normativos que se observan a nivel global. La reforma, a 10 años, ha envejecido.

Análisis

# Rediseño institucional: antes y después de la reforma telecom

Fernando Borjón  
Senior Advisor en Access Partnership  
y ex comisionado del IFT



## 16 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

**Antes de la reforma de telecomunicaciones de 2013** obtener una nueva concesión de radio y televisión era imposible, los procesos concesionarios se pararon hacia mediados de los años noventa. **La Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 (LFT-95)** no incluyó la radio y televisión, manteniéndola en una legislación de los años sesenta. La **autoridad** para otorgar concesiones era del **Poder Ejecutivo, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**, y a pesar de algunos esfuerzos, no se podía avanzar en este tema, por lo que la única manera de crecer en el mercado era mediante la adquisición de las concesiones existentes, eso sí, sujeto a la **discrecionalidad** del Poder Ejecutivo.

Tener una concesión de televisión parecía un tema imposible de lograr y limitado a grandes empresas. Así se buscaban alternativas para poder generar mayor competencia y **diversidad de fuentes de información**, en un mundo en el cual la mayoría de las personas **se informaban mediante la radio y la televisión**. Por ello, tener **nuevas cadenas de televisión** se volvió un anhelo.

En materia de telecomunicaciones, la LFT-95 buscó avanzar y abrir la competencia en el sector, lo que dio origen a un órgano desconcentrado de la SCT, la **Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)**, dotándole de una autonomía relativa, ya que al final del día seguía dependiendo de la SCT.

Ello generó un problema de diferencia de opiniones entre las autoridades, que no pocas veces chocaban, generando problemas para avanzar, lo que se conoció como **“la doble ventanilla”**. Así, los concesionarios tenían que acudir a estas dos autoridades para tratar de que los temas avanzaran.

Estos choques llegaron a ser tan fuertes que procesos de licitación de espectro debían rehacerse por diferencias de opinión entre **la SCT y la Cofetel**, incluso se llegó al extremo de acusaciones de que algunos comisionados habían sido capturados por la industria.

Si a esto se le agrega que ante cada **nuevo sexenio** se generaba **incertidumbre** en las personas claves por parte del gobierno, esto se transformaba en **ciclos políticos** en los que había o no oportunidad para avanzar en las decisiones que debían ser tomadas en el sector.

¿Por qué era tan importante ese consenso?, porque cuando por fin lograban ponerse de acuerdo la SCT y la Cofetel, si esto no era del agrado de alguna empresa, ésta podría frenar la decisión mediante un **amparo** ante juzgados de lo administrativo que podrían estar en cualquier parte del país.

Así, los abogados de la SCT y de la Cofetel iban de un lado al otro, litigando asuntos de naturaleza especializada ante jueces que no conocían del tema.

Por ello, las decisiones de la autoridad tomaban mucho tiempo en avanzar o incluso quedaban detenidas indefinidamente.

Dentro de este universo de autoridades, se contaba también con la **Comisión Federal de Competencia (Cofeco)**, dependiente de la Secretaría de Economía, que hacía su mejor esfuerzo en materia de competencia en las telecomunicaciones, sin mucho éxito, por los omnipresentes amparos.

En este escenario, Cofeco, Cofetel y SCT buscaban combinarse para poder incidir en materia de competencia en el sector, a través de opiniones para sus respectivos procesos.

Sin embargo, muchas veces esas opiniones tendían a no avanzar, entre otras cosas porque dentro de los procesos de imposición de condiciones de la Cofeco, se buscaba un **acuerdo con las empresas** para la puesta en marcha de las condiciones, lo que **“descafeinaba”** el sentido original de las medidas.

En este sentido, en materia de competencia de telecomunicaciones y radiodifusión se contaba con **dos agentes económicos** con una muy fuerte presencia en cada uno de esos mercados, en un entorno regulatorio conocido que fortalecía sus posiciones y en el que siempre se podría buscar la intervención de los políticos en turno.

Antes de la reforma, la autoridad en materia de telecomunicaciones y radiodifusión era el **Poder Ejecutivo, se tenía discrecionalidad política, una doble ventanilla y diferencias entre implementación de medidas en materia de competencia económica**.

Por otra parte, los temas no avanzaban oportunamente dado el **abuso del amparo y la falta de conocimiento** por parte del Poder Judicial.

La **reforma de telecomunicaciones** del 11 de junio de 2013 se enfocó en avanzar en esta **problemática estructural**. Por ello, se creó como un **órgano constitucional autónomo** al regulador y autoridad de competencia de las telecomunicaciones, el **Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**. Es claro que la primera intención era desvincular las decisiones de intereses políticos que promovían la **discrecionalidad en las decisiones del Poder Ejecutivo**.

Con este mismo propósito y el de ser **independientes** en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, se estableció en la Constitución que su órgano de gobierno se forma por **siete comisionados** que deben cumplir con requisitos específicos, así como conocimiento y experiencia en la materia.

## 17 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Asimismo, se estableció un **proceso de designación de comisionados** apoyado en un **Comité de Selección** manejado por pares, esto es, otros órganos constitucionales autónomos.

Este comité envía una propuesta de **los tres a cinco aspirantes** con las calificaciones aprobatorias más altas al **Presidente de la República**, quien debe seleccionar uno de ellos para proponérselo al **Senado**, que a su vez determina si ratifica a dicho candidato mediante mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes.

Otro de los elementos claves de la reforma de telecomunicaciones es que estableció que las resoluciones del IFT sólo podrían ser impugnadas mediante el amparo indirecto y **no podrían ser objeto de suspensión**.

De igual forma, creó los **Tribunales Colegiados y Juzgados Especializados** en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica para atender la temática especializada del sector. Con ello, **se rompió el ciclo de amparos** para detener las decisiones de la autoridad.

El mayor valor que tuvo la reforma de telecomunicaciones es este **cambio estructural de la autoridad** para poder contar con procesos reglados, transparentes e independientes que han permitido que los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión crezcan de manera acelerada en beneficio de la población, a partir de la puesta en operación de la reforma.

Sin duda, **el IFT y los juzgados especializados** son la piedra angular de la reforma y **un pilar indiscutible** tanto para el presente como para el futuro.

Son claras las ventajas que esto ha ofrecido, más no por ello debemos considerar que todos los temas ya se han resuelto.

La reforma impulsó también otros cambios anhelados que eran **coyunturales**, como la aparición de nuevas cadenas de televisión, la preponderancia, el *must carry* o la Red Compartida.

**Hoy es un nuevo momento de reflexión para evaluar** qué ha funcionado y qué no y proyectar hacia dónde debemos ir en un mundo en el cual las telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información son un **motor indispensable para nuestro país**.

# Preponderancia en radiodifusión y telecomunicaciones: las medidas de la regulación asimétrica y las consecuencias para los sectores

Efrén Páez

## 19 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

El concepto de preponderancia fue creado exclusivamente para el mercado mexicano, sin antecedentes claros en la literatura económica y sin ningún ejemplo existente en la legislación de otros países. La introducción de este concepto se utilizó básicamente para dar una solución rápida a la existencia de grandes grupos económicos en radiodifusión y telecomunicaciones.

El concepto básicamente define un Agente Económico Preponderante (AEP) -en radiodifusión y telecomunicaciones- cuando la participación de mercado rebasa el 50 por ciento, medido por suscriptores, capacidad o tráfico. La medida buscó acelerar la fácil identificación de grupos preponderantes y la rápida imposición de una regulación asimétrica en contra de ellos, sin tener que pasar por largos juicios de competencia.

En el caso de la radiodifusión, las medidas asimétricas adoptadas incluyen permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de la señal del AEP de manera gratuita y no discriminatoria dentro de la misma zona de cobertura geográfica, entregar la contabilidad separada de los concesionarios de radiodifusión, entregar al IFT información de los sitios de transmisión y presentar anualmente al Instituto los planes de modernización de sus sitios de transmisión.

Para el AEP en el sector de telecomunicaciones, se incluyen la desagregación de elementos esenciales y la separación contable, funcional o estructural del AEP, el cual debe permitir el acceso de otros concesionarios a los medios físicos, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local.

Además, el agente preponderante debe ofrecer cualquier tipo de servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones local y someter a la aprobación del IFT sus ofertas públicas de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y desagregación de la red. Las medidas también pueden incluir la regulación de precios y tarifas y la definición de procesos para el monitoreo de las medidas impuestas por el Instituto.

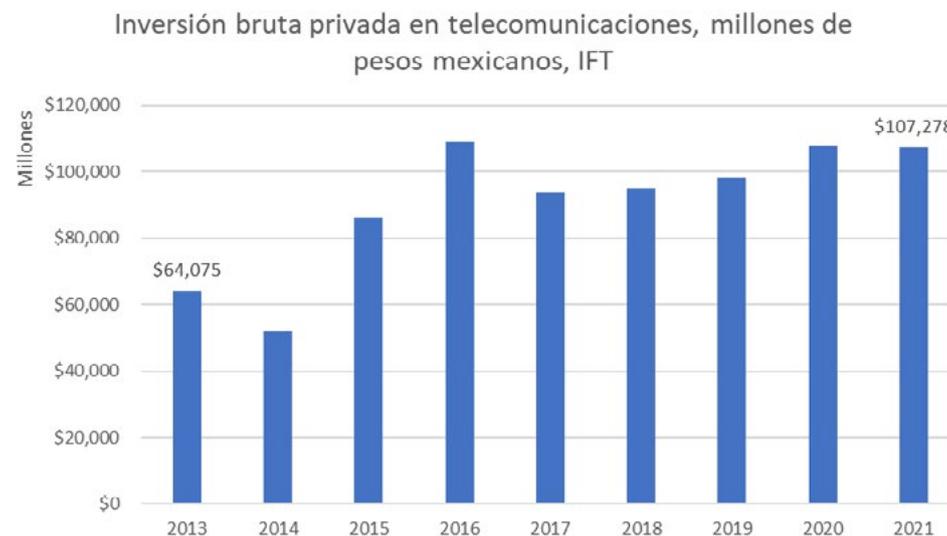
Cabe señalar que la preponderancia quedó definida por sector. Para su identificación, el IFT decidió realizar la sumatoria de las métricas de todos los segmentos pertenecientes a dicho sector. Así, por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, se suman los suscriptores de telefonía móvil, telefonía fija y televisión de paga para elegir al grupo económico que posea una participación superior al 50 por ciento de todo el sector.

En general, las medidas de preponderancia muestran un saldo positivo, ya que de forma muy acelerada se registró una caída en los precios, pero

también se registraron nuevos competidores y el incremento en la inversión de infraestructura.

En el sector de telecomunicaciones se registró la entrada de un nuevo operador con infraestructura mediante la Red Compartida, mientras que en radiodifusión se logró la entrada de un nuevo oferente nacional de televisión abierta y otros canales locales. Lo anterior, pese a algunos procesos de concentración de operadores móviles, fijos y TV de paga, pero que también han permitido operadores mejor capitalizados.

En ese sentido, se registra un crecimiento en la inversión del sector de telecomunicaciones en 67 por ciento desde 2013 hasta 2021, según el IFT, impulsado en buena medida por competidores diferentes al AEP, elevando la cobertura y el despliegue de infraestructura como fibra óptica. Los operadores en su conjunto del sector han invertido 812 mil 748 millones de pesos a lo largo de estos ocho años.



Sin embargo, aún persisten ciertos retos que no podrían no ser del todo resueltos por las medidas de preponderancia, o la aparición de consecuencias inesperadas que podrían tener nuevos efectos negativos a largo plazo.

Pese a las críticas desde la emisión de la ley, se mantiene la vigencia del artículo 9 transitorio, también conocido como “cláusula Cablecom”, que excluye el análisis de concentraciones en los mercados regulados siempre que exista un AEP.

## 20 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Esta cláusula ha permitido a Grupo Televisa ampliar su participación en TV de paga a más de 60 por ciento, y le hubiese permitido adquirir Megacable para elevar su participación hasta 80 por ciento, convirtiéndose prácticamente en el único oferente de TV de cable en el país.

Por otro lado, la ley es vaga cuando se indica que las medidas de preponderancia podrán ser removidas cuando el IFT considere que existe competencia en los mercados, sin aportar una definición específica, dejándolo como una facultad discrecional del órgano regulador.

En principio, si la participación del AEP disminuye por debajo de 50 por ciento de los usuarios de telecomunicaciones, las medidas de preponderancia podrían ser removidas. Sin embargo, el resto de competidores señalan que aún se debería considerar la preponderancia del AEP por tráfico y redes.

Asimismo, las medidas de preponderancia podrían limitar la actuación del IFT. Al ser medidas que consideran la actuación agregada de todo un sector -telecomunicaciones y radiodifusión- y a nivel nacional, el órgano regulador pierde la oportunidad de realizar análisis de competencia con mayor precisión y enfoque, ya sea por localidades o segmentos que requieren de medidas específicas.

Por ejemplo, localidades donde existe un único operador convergente o de TV de paga, o en aquellas zonas donde ni siquiera las medidas de preponderancia han atraído la atención de algún otro competidor en móvil.

Análisis

# Preponderancia

Jorge Fernando Negrete  
Presidente de DPL Group



## 22 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

“Atavismo” proviene de *atavus*, su raíz *avus*, abuelo, y del sufijo *ismus*, o condición. Es un comportamiento que hace pervivir ideas o formas de vida propia de los antepasados. Pero en el mundo animal es interesante porque hablamos de la reaparición en los seres vivos de caracteres propios de sus ascendientes más o menos remotos, como dedos extra en los caballos o dientes en la gallina. El atavismo en todas sus formas es un regreso al pasado o manifestación involutiva, de características biológicas pasadas. En un sentido sólido, el atavismo es una acción retrógrada.

Regresan las propuestas atávicas para mantener la preponderancia en el sector de las telecomunicaciones. Como si fuera hace 16 años, con las mismas palabras de tristeza, anacrónicas y una emoción anticlimática que despierta pena por quien las expresa, se vuelve a solicitar a la autoridad que se impongan más medidas para evitar la reconcentración del sector, que no se le dé televisión al preponderante, que se divida a Telmex, se venda definitivamente, y se afirma que la excesiva participación de mercado a favor del preponderante también inhibe los incentivos para el despliegue de redes 5G.

Se quiere regresar al debate de hace 16 años y de hace 10, engañando.

¿Qué debe ofrecer un sistema de competencia a los consumidores? Bienestar económico ¿Cómo se expresa eso? Con beneficios directos para los consumidores como baja de precios, mejora en la calidad de los servicios, innovación, nuevos productos, consumo e inversión. ¿A quién protege la competencia económica? A la competencia misma, al consumidor y no a las empresas.

El mismo año de la Ley Federal de Telecomunicaciones del 2013 en México, España modificó su ley del sector, sin incluir una figura como la preponderancia mexicana. A finales del 2015, el regulador español desreguló 66 municipios y en los que Telefónica no estuvo obligada a dar acceso mayorista a su red de fibra y se obligó a todos a competir ferozmente. Al mismo tiempo, el regulador acompañó esta decisión protegiendo las inversiones en fibra, para el que las realizara. En España, Movistar tenía hace 10 años, 80% de la fibra óptica, 70% de TV de paga y 52% de mercado móvil. España, a diferencia de México, tomó la decisión de confiar en el derecho de la competencia y generar prácticas de estímulo y racionalidad jurídica y económica que beneficiaran a los consumidores, no a las empresas. Desde entonces, el número de conexiones de fibra hasta el hogar pasó de 3,1 millones en 2015 a 10,4 millones en 2020, un crecimiento de 230%. Mas aún,

el efecto inmediato fue la competencia convergente en España, que ha dado como resultado un efecto de innovación, inversión, mejora en la calidad de servicio y el despliegue de competencia convergente mas poderoso en Europa. España tiene 4 grupos que compiten convergentemente y hasta el 2021, contaba con mas de 12 millones de contratos que dan el quintuple play, al ofrecer más servicios integrados. Todo comenzó, por desregular la banda ancha fija. La desregulación acabó con los privilegios, subsidios cruzados, operadores perezosos y negocios protegidos. Todo eso se diluyó.

Por otra parte, México tiene de las tarifas fijas y móvil más bajas de América Latina, uno de los 5 Internet más asequibles del mundo y las tarifas de TV de paga más altas de toda la región, que se incrementan año con año.

En la Ley mexicana de telecomunicaciones del 2014, es un Agente Económico Preponderante la empresa o grupo de empresas que cuenten directa o indirectamente con una participación nacional mayor a 50% en los servicios de telecomunicaciones. Los competidores del preponderante no querían facilidades regulatorias, querían quedarse con su mercado, regalado por la ley.

A esto debemos preguntarnos ¿El tamaño es malo? La FCC (regulador de EUA) ha mencionado que la alta participación de un agente económico en un mercado no implica la existencia de poder sustancial. Ejemplo de ello es Costa Rica y Uruguay, algunos de los mejor conectados en América Latina con incumbentes superiores a 50% del mercado. El otro ejemplo era España en aquel momento (2013). Telefónica tenía 80% de fibra óptica, 70% de TV de paga y 52% del mercado móvil. Era un mega preponderante, pero la regulación inteligente creó, a 10 años de distancia, a 3 grupos que se aproximan en sus porcentajes de mercado. El mercado se expandió en cobertura, fibra, diluyó el tamaño del incumbente y enriqueció la industria por la integración de servicios convergentes.

La OCDE señaló oportunamente sobre la preponderancia y el proyecto de ley telecom de 2014 que “las medidas que el IFT puede imponer a los agentes preponderantes y a aquéllos con poder sustancial de mercado, deben estar alineadas” y “deberían ser idénticas”. No sucedió así.

La preponderancia se encuentra en el terreno moral, una confusión entre fallo de mercado y límite moral del mercado. El primero atiende el derecho de la competencia, el segundo la ideología. Eres malo por grandote. La falta de incentivos a invertir, genera un preponderante que ya no quiere crecer y sólo mantener su porcentaje de mercado, invirtiendo en mejorar la calidad

## 23 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

de su servicio. Trae esteroides, gracias a la preponderancia.

La preponderancia es producto del intervencionismo excesivo y va en contra del bien común, de la eficiencia del mercado y de la capacidad de regulación efectiva del IFT. La burocracia regulatoria es el fin y destino de la preponderancia. Se ha fatigado el aparato regulatorio que sólo regula por regular y cumplir la ley, no para conectar.

¿Hay obstrucción al crecimiento y la competencia? Con un segundo operador móvil con 45 millones de usuarios y segundo de habla hispana más grande en Iberoamérica; un sector fijo que invierte más que todo el sector telecom de Colombia y un preponderante que sólo creció su base de usuarios 8% en 10 años, lo dudo. ¿La preponderancia genera innovación y cobertura? No hay innovación, nuevos servicios, convergencia, tampoco inversión para cobertura social; se cancela el ejercicio del derecho fundamental de acceso a Internet y de derechos fundamentales.

Se les dijo que era dañino para su salud y apoyaron la preponderancia. Hoy se quejan de lo que crearon. Eso pasa por tomar, como en la obra de Carlos Enrique Taboada, veneno para las hadas.

## TESTIMONIO

MARYLEANA MÉNDEZ

Secretaria General de ASIET



La reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 marcó un hito en el sector de telecomunicaciones, ya que sentó las bases para un rediseño institucional, la promoción de mayores inversiones en el sector, así como la provisión de servicios a menor costo para los consumidores.

Se establece la obligación para el Estado de garantizar que los servicios públicos de telecomunicaciones sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

En apego a este ordenamiento constitucional, el gobierno mexicano debe crear las condiciones e incentivos y eliminar barreras para promover el despliegue de infraestructura y, sobre todo, conceptualizar el espectro radioeléctrico como un bien público cuyo uso eficiente maximice el bienestar social, de tal manera que así se promueva la democratización de los servicios, la competencia, la calidad y, en definitiva, el cierre de la brecha digital.

# Licitaciones y consecuencias de tener un espectro caro

Paula Bertolini

## 26 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Desde que se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), se realizaron seis licitaciones de espectro, aunque no todas fueron destinadas al servicio móvil: hubo tres destinadas a la industria móvil, mientras que el resto fue para flotillas, servicio complementario terrestre del servicio móvil por satélite y provisión de capacidad para sistemas de radiocomunicación privada.

La primera licitación de espectro para 4G se realizó en 2015, cuando AT&T y Telcel ganaron 80 MHz en la banda de AWS. Luego hubo una segunda licitación, en 2018, para entregar 120 MHz en la banda de 2.5-2.6 GHz, cuando AT&T y Movistar se adjudicaron todo el espectro.

La más reciente licitación que organizó el IFT (la licitación IFT-10), en octubre de 2021, resultó en un fracaso, con sólo dos participantes (AT&T y Telcel), con la mayoría de bloques de espectro que quedaron desiertos, y nada de puja.

En el proceso se presentaron ofertas para los bloques de las bandas de 2.5 GHz y 800 MHz, pero no para las bandas de frecuencias de 1,755-1,760 / 2,155-2,160 MHz (AWS) y 1,910-1,915 / 1,990-1,995 MHz (PCS), que todas son usadas para 4G. Concretamente, dejó desiertos 38 de 41 bloques que podrían contribuir a mejorar la conectividad y cerrar la brecha digital en el país.

Durante el concurso sólo participaron AT&T y Telcel, dado que Telefónica-Movistar anunció desde 2019 un plan de devolución de espectro que concluyó a finales de 2022, precisamente por lo insostenible que resulta el alto costo que establece la Ley Federal de Derechos para el uso del espectro. Tampoco participó Altán, por ese entonces en concurso mercantil.

### EL IMPACTO DEL ESPECTRO CARO

México presenta una grave problemática derivada de los altos costos de los pagos recurrentes por el uso del espectro que se encuentran establecidos en la Ley Federal de Derechos.

El espectro caro tiene varias consecuencias negativas, una de ellas es que reduce la inversión, porque siempre que un operador adquiere frecuencias, invierte para el despliegue o la calidad de la red. Las licencias onerosas para uso de frecuencias repercuten en despliegues más lentos de redes, en menor calidad y en velocidades más lentas de carga y descarga de Internet.

De acuerdo con un estudio realizado por GSMA, cinco millones de mexicanos han quedado fuera del acceso a Internet a través de 4G como consecuencia del alto costo de espectro. Además, según el reporte, con un espectro más asequible, las descargas de datos serían un 30 por ciento más rápidas.

El costo total del espectro se compone de pagos iniciales y costos por adelantado (costos financieros directos a los operadores por asignaciones y renovaciones) y tasas o cargos anuales. Mientras que a nivel regional las tasas anuales representan en promedio 20 por ciento del costo total del espectro, en México ese número alcanza 85 por ciento. Es por ello que la alta proporción que representan los derechos anuales en relación a los pagos iniciales genera una incertidumbre que impacta negativamente en toda industria de capital intensivo.

Es así como México se ha convertido en el único país de la región donde la cantidad de espectro asignado para servicios móviles disminuye, a pesar del crecimiento exponencial de la demanda de datos por usuario.

La cantidad de espectro asignado en el país es inferior a los 500 MHz. Esta cifra está por debajo de los requerimientos de espectro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que es de 1,720 MHz, y el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es de 1,276 MHz.

La lucha por la reducción de los costos del espectro en el país viene ya de larga data: son conscientes de esta problemática el regulador, que ha presentado en varias ocasiones propuestas a la secretaría de Hacienda y el Congreso para la reducción de los costos, e incluso algunos legisladores.

En 2022, la senadora Cora Pinedo Alonso envió una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Derechos (LFD) en materia de telecomunicaciones, con el objetivo de cambiar los cobros por los derechos anuales del espectro. Por su parte, también se conoció el proyecto de la senadora morenista Lucía Meza, que el 24 de octubre presentó una propuesta de reforma a la misma ley para disminuir hasta 30 por ciento los cánones de pago por espectro, con el objetivo de que luego las empresas reduzcan las tarifas de los servicios.

En definitiva, esta problemática sienta un precedente negativo de cara a la subasta de espectro 5G que se realizaría en 2023, haciendo que planee sobre México el alto riesgo de que el espectro quede infrautilizado. En carpeta está la subasta IFT-12 que incluiría 40 MHz en la banda de 2.5 GHz que devolvió Movistar y, posiblemente, bloques en la banda de 600 MHz, 800 MHz, AWS, PCS, Banda L, 3.3 GHz y 3.5 GHz, en su mayoría frecuencias para 5G.

# Medidas de fomento a la competencia y precios de los servicios a 10 años

Efrén Páez

Uno de los principales objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión expedida en 2014 fue incentivar la competencia en ambos mercados tras varios años de haber intentado reducir la influencia y tamaño de las compañías dominantes: América Móvil en telecomunicaciones y Grupo Televisa en radiodifusión.

La intención de la reforma en materia de telecomunicaciones fue introducir más competencia en todos los servicios. Este sector, en particular, se caracteriza por la existencia de altas economías de escala y economías de red, que naturalmente llevan a la concentración de los jugadores en el mercado, por lo que la tendencia a nivel mundial es ejercer una vigilancia de cerca del mercado para evitar la existencia de prácticas anticompetitivas.

Para impulsar la competencia en el sector de telecomunicaciones y de radiodifusión, la ley introdujo múltiples cambios a la legislación mexicana, de los cuales se podría apuntar a dos como los más relevantes: primero, la creación del IFT como órgano regulador autónomo, especializado y con facultades en el área de competencia económica; y segundo, la introducción del concepto de preponderancia, enfocada en remediar la existencia de grandes grupos económicos.

Por un lado, la creación del IFT fue un paso importante en la legislación mexicana, mediante el cual permitía al país cumplir con los requerimientos impuestos por tratados internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) -ahora Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá- y las recomendaciones de la OCDE, a la vez que se fortalecía la regulación y vigilancia del sector, mediante la introducción de un órgano autónomo, acompañado de tribunales especializados en la materia.

En el segundo caso, las medidas de preponderancia se concibieron a partir de identificar la existencia de grandes grupos económicos en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión. Ambos grupos enfrentaron por varios años múltiples juicios y cuestionamientos sobre su papel en el desarrollo de estos mercados, sin que se logaran concretar medidas que permitieran reducir su influencia y participación.

En ese sentido, la legislación mexicana optó por una medida que permitiera una rápida y fácil identificación de “preponderancia”, definida por la participación de mercado -por usuarios, capacidad o tráfico- y que impusiera medidas asimétricas a cada agente definidas por el propio Instituto.

En conjunto a las medidas de preponderancia definidas en exclusiva para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, la ley también dotó al IFT de facultades para vigilar la competencia en el sector bajo los términos de la Ley Federal de Competencia Económica, lo cual incluye determinar la existencia de agentes con poder sustancial de mercado, identificar la existencia de prácticas monopólicas absolutas y relativas, evaluar las concentraciones en telecomunicaciones y radiodifusión, e imponer sanciones y multas, entre otras.

Asimismo, para incentivar la competencia en ambos sectores se introdujeron otras medidas como la emisión de títulos de concesión únicas para impulsar los servicios convergentes, la emisión de una nueva licitación pública para la instalación de una nueva cadena de radiodifusión, la creación de la Red Compartida, la definición de los Operadores Móviles Virtuales (OMV), así como herramientas para protección al consumidor como revisión y publicación de tarifas.

El conjunto de estas medidas comenzó a dar resultados casi de forma inmediata, que se reflejaron en una baja de los precios de diferentes segmentos, además de la aparición de Grupo Imagen como la nueva cadena de televisión a nivel nacional en México, así como la entrada del operador estadounidense AT&T, mediante la adquisición de Iusacell y Nextel.

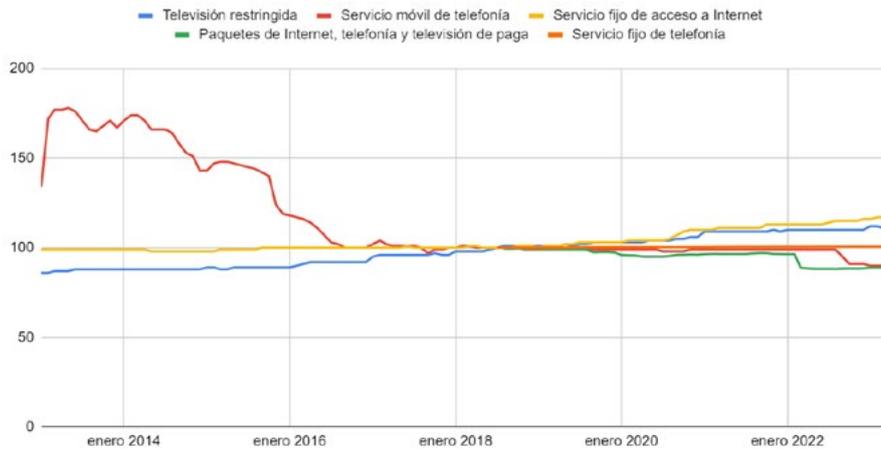
Los operadores en prácticamente todos los servicios se vieron obligados a ajustar sus tarifas y servicios que les permitan mantener la preferencia de los usuarios. La alta demanda de servicios móviles y la mayor competencia ante la entrada de un jugador internacional, provocaron que las tarifas de este rubro fueran las más dinámicas.

En general, los precios de los servicios de comunicaciones registraron una caída de 29 por ciento desde 2013 hasta 2022, según cifras del INEGI y el IFT. Este cambio fue impulsado principalmente por una caída en los precios de los

## 29 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

servicios móviles de 36.36 por ciento en los últimos 10 años, en conjunto con la desaparición de las tarifas de larga distancia nacional e internacional.

Índices de precios en telecomunicaciones por servicio, IFT



A partir del 2018, el IFT comenzó también a medir los precios de la oferta de paquetes triple *play*, los cuales, han reportado una caída de 11.08 por ciento desde entonces hasta 2022.

Por el contrario, el servicio de TV de paga mantiene una tendencia al alza tras registrar un incremento de precios de 25 por ciento desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2022, mientras que el servicio fijo de Internet también registró un alza de 17.17 por ciento. El servicio telefónico fijo, que empezó su medición en 2018, se ha mantenido prácticamente sin cambios desde entonces.

## TESTIMONIO

# RAÚL TREJO DELARBRE

## Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM



El próximo 11 de junio se cumplirán 10 años de que se promulgó la reforma constitucional para las telecomunicaciones y la radiodifusión. Y el 14 de julio se cumplirán nueve años de la ley reglamentaria. Me parece que mientras más tiempo transcurre, más se confirma la pertinencia de esas reformas legales.

En esta década hemos podido advertir insuficiencias, pero sobre todo la enorme utilidad que tiene para el país la existencia de una autoridad autónoma que regule la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Sin duda muchos de los cambios tecnológicos y en las coberturas de esos servicios habrían ocurrido con o sin tal reforma. Pero, aunque con limitaciones y con decisiones controvertidas, el IFT ha tomado medidas para equilibrar y regular esos mercados.

Los consorcios mediáticos y telefónicos no querían esa reforma constitucional. Más tarde intentaron atemperar sus efectos influyendo en la ley federal. Aún así, las coordenadas que estableció la reforma en los artículos 6o. y 27o. constitucionales, entre otros, dejaron establecidas obligaciones que las empresas de radiodifusión y telecomunicaciones no han podido eludir.

Hoy tenemos competencia en esos sectores, aunque con un organismo regulador restringido por previsibles intereses empresariales y, en los años recientes, por el ignorante desdén del gobierno federal. Cuando combate al IFT, el presidente López Obrador beneficia los intereses afectados por las acciones de ese organismo regulador y perjudica, de esa manera, a los consumidores y audiencias de tales servicios.

En la defensa del IFT y de la reforma constitucional ha faltado respaldo por parte de la sociedad activa. Sin embargo, paulatinamente, usuarios y audiencias de telecomunicaciones y radiodifusión van conociendo sus derechos y estarán cada vez en mejor disposición para exigir que se cumplan.

Análisis

# A 10 años de la reforma de telecomunicaciones, necesitamos un consenso renovado para impulsar el progreso

Edgar Olvera Jimenez,  
Socio en Greenberg Traurig y  
ex subsecretario de Comunicaciones



## 32 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

A lo largo de la historia, nuestro país ha experimentado la carencia de consensos y se ha conformado con aceptar los términos del último acuerdo o imposición, a pesar de ser conscientes de que estamos ante una nueva realidad que exige un cambio y progreso urgente.

Suelo mencionar y reiterar que nuestro país necesita construir consensos en lo que denomino “aspectos mínimos”. En esta ocasión, no quiero perder la oportunidad de compartir una breve reflexión a propósito de la conmemoración de los 10 años de la reforma de telecomunicaciones.

Estoy convencido de que tenemos coincidencias en la parte macro de los problemas de nuestro país; sin embargo, es fundamental tener la disposición, la conciencia y la humildad necesarias para reconocer que en ciertos momentos, es necesario dejar de lado los intereses personales y trabajar juntos hacia un objetivo común.

En la actualidad, nuestro país necesita alcanzar consensos mínimos en áreas cruciales como salud, educación, empleo, economía y seguridad. También necesitamos de un nuevo consenso “mínimo” que permita superar los obstáculos en el sector de las telecomunicaciones y generar un nuevo impulso para conectar a un mayor número de personas.

Parte de estos consensos “mínimos” incluyen los acuerdos del cómo, de la forma y del quién para atenderlos. Necesitamos estos consensos a este nivel, porque aquí es donde se presentan y causan interferencias los intereses materiales de los actores involucrados.

La reforma constitucional de telecomunicaciones de 2013 fue el acuerdo de un “mínimo” consistente en reconocer y plasmar a nivel constitucional el “derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.”

A partir de este consenso “mínimo”, hoy nadie en este país niega ese derecho y la necesidad de tenerlo. Nadie se opone a hacerlo posible y, sobre todo, a la necesidad de implementarlo. En síntesis, se acabó la discusión de si era un servicio suntuoso y exclusivo para algunos cuantos, dando paso a discutir el cómo, la forma y el quién. Algunos de estos cómo, formas y quiénes fueron plasmados inusual, pero estratégicamente, en la propia reforma constitucional y otros en sus leyes secundarias.

El acuerdo “mínimo” alcanzado generó que el derecho de acceso del que hablamos hoy figure con su respectiva importancia. Hoy está colocado entre

aquellos derechos de última generación que amplifican, potencian y hacen posible el ejercicio de otros. Hoy reconocemos que es un servicio que contribuye al desarrollo social y económico de los países y es indispensable que esté en el centro de la agenda política y de las acciones y programas de gobierno. Esto, es algo que debemos reconocer a diez años de distancia de la reforma de telecomunicaciones.

La reforma de telecomunicaciones de 2013 no se limitó a ser una declaratoria más del Estado mexicano, vino acompañada de cómo, formas y quiénes, como resultado de sus respectivos acuerdos “mínimos”. Los cómo, formas y quiénes se lograron realizar porque también hubo la voluntad de llevarlos a cabo y hoy tenemos resultados mixtos. Algunas cosas funcionaron por un tiempo, otras siguen funcionando y unas más no lograron su cometido.

En la ejecución de los cómo, formas y quiénes, hay que reconocer que nuestro país se dio la oportunidad de poner en práctica y dar continuidad a la reforma de telecomunicaciones y sus leyes secundarias, trascendiendo gobiernos y ofreciéndonos el gran valor de conocer sus resultados. Esta continuidad nos obliga a evaluar y determinar si se continua por el mismo camino, se ajusta o bien se realizan cambios para mejorar.

Este es uno de los desafíos recurrentes en nuestro país. No nos damos la oportunidad de implementar lo que escasamente acordamos. Esta falta de continuidad impide evolucionar, ya que en cualquier contratiempo se descarta lo acordado y se reinicia todo desde cero. Esto es una gran problema, por lo que se requiere del compromiso de mantener las cosas por un período de implementación y experimentación para obtener resultados a evaluar.

La reforma de telecomunicaciones y sus leyes secundarias son un caso excepcional de continuidad y hoy están listas para ser evaluadas. En principio, la reforma se basó en un diagnóstico de la situación que imperaba en ese momento y de los malestares y aciertos históricos del sector. Todo esto alimentó a la reforma.

La reforma de telecomunicaciones evaluó y determinó atender la problemática revisada, de esta forma las acciones acordadas pudieron dar un impulso inicial significativo aumentando la inversión, creciendo la infraestructura, estimulando la competencia, el número de personas cubiertas y conectadas y la reducción de precios. Sin embargo, en la actualidad y a diez años que se ha implementado, esta reforma ha perdido impulso por lo que se requiere una revisión de los aspectos que no están funcionando para buscar nuevos

## 33 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

consensos “mínimos”. Quizá no haya necesidad de un nuevo consenso para reconocer a las telecomunicaciones como derecho fundamental, pero si se requiere un nuevo consenso en la parte de los cómo, formas y quiénes para ajustar, eliminar y lograr un nuevo impulso.

México se encuentra en una posición privilegiada al iniciar un tercer capítulo del sector telecomunicaciones: el primero fue el previo a la reforma, el segundo la reforma de telecomunicaciones y sus 10 años de aplicación y el tercero implica la continuidad a través de su revisión, ajuste y nuevo impulso. Son pocos los sectores nacionales que se encuentran en esta posición. El sector de telecomunicaciones tiene ese privilegio y sería fundamental llamar a los actores clave para llevarla a cabo.

No reconstruyamos desde cero el sector, tomemos y mejoremos lo que funciona y cambiemos lo que no, hay que incrementar la competencia, la inversión, la infraestructura, eliminar las barreras y prevenir nuevas, hay que entender que la realidad del sector es distinta a hace 10 años; hoy tenemos más y mejores tecnologías, servicios, aplicaciones, Inteligencia Artificial, realidad aumentada, robotización, comercio electrónico nacional y transfronterizo; también tenemos nuevos problemas y desafíos como la privacidad, la ciberseguridad y la hiper información descontrolada, todo lo cual necesita ser comprendido para encontrar nuevas fórmulas de solución. Es importante que se distinga la capa de infraestructura, de la de servicio, y es también indispensable comprender lo que pasa dentro del servicio. Debe existir mayor entendimiento de lo que es la red y lo que pasa dentro de la misma, debemos entender mejor la necesidad de la privacidad y la seguridad y encontrar nuevos mecanismos para su atención.

Resulta indispensable reconfigurar y fortalecer las capacidades de las instituciones reguladoras, con un enfoque en las áreas que requieran especialización, siempre manteniendo la autonomía necesaria para evitar su politización y posible captura. Es fundamental reforzar el papel del poder ejecutivo como creador de políticas públicas, líder en la conectividad social, impulsor de inversiones y expansión de infraestructuras, además de ser el mediador de acuerdos y el responsable de hacer que estos ocurran y se ejecuten.

Cada uno de los aspectos mencionados merecen una discusión individual y un análisis profundo. Al compartir esta reflexión, mi objetivo no es ser exhaustivo en la problemática, si no solo hacer un llamado inicial, dado que nos encontramos en un momento histórico en el que podemos dar continuidad

a un sector que lleva décadas construyéndose, generar un nuevo diagnóstico y una nueva evaluación para crear un nuevo acuerdo. En resumen, lograr un nuevo “mínimo” para reimpulsar el sector de las telecomunicaciones.

**¿La Red Compartida  
está cumpliendo sus  
objetivos sociales o  
es otro elefante blanco?**

Paula Bertolini

## 35 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Uno de los proyectos de conectividad que imaginó la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones para bajar los precios y expandir la cobertura de los servicios fue la Red Compartida, una red móvil mayorista obligada a vender capacidad a terceros y que funciona en la banda de 700 MHz.

La Red Compartida surgió en México en 2016 tras una licitación que fue ganada por el consorcio Altán Redes, luego de que ocurriera el apagón analógico para poder usar ese espectro.

La Red Compartida surgió como una asociación público-privada, Altán Redes puede utilizar los 90 MHz del espectro radioeléctrico y, a cambio de ello, se le impusieron obligaciones de cobertura poblacional. El consorcio tenía la obligación de cubrir 92.2 por ciento de la población de México cuando concluya el proyecto y cubrir de manera progresiva a 111 Pueblos Mágicos. Las metas eran:

- Cobertura de 85 por ciento de la población a más tardar el 24 enero de 2022 y,
- 92.2 por ciento a más tardar el 24 de enero de 2024.

Sin embargo, el consorcio solicitó prórrogas que le fueron otorgadas. La compañía estuvo haciendo malabares con una red que nació con pocas posibilidades de éxito. Altán informó a principios de 2021 que deberá extender cuatro años más, hacia 2028, el cumplimiento de su meta de cobertura de

92.2 por ciento del territorio nacional. El retraso se debe a que no alcanzó los ingresos estimados y se quedó con pocos recursos económicos para cumplir los compromisos.

Cuando el gobierno imaginó el proyecto, estimó que a finales de 2022 habría por lo menos 10 millones de usuarios masivos conectados a la red. De acuerdo con cifras de Altán Redes, actualmente hay alrededor de seis millones de personas que utilizan la Red Compartida a través de los servicios de los Operadores Móviles Virtuales (OMV) como Weex, Pillofón o Izzi Móvil.

Desde su inicio de operaciones, analistas y expertos de la industria habían señalado la complejidad técnica y económica del proyecto de la Red Compartida. Entre los principales cuestionamientos se encontraban su viabilidad; el reto técnico para desplegar y operar una red pública únicamente en la banda de 700 MHz sin acceso a otras bandas del espectro; y que se haya prohibido el uso y explotación de dicha banda por el resto de operadores, además de los recursos que el Estado habría obtenido a partir de su posible licitación.

Otro de los elementos por lo que es cuestionada es que la iniciativa, que obtuvo beneficios con el objetivo de llevar cobertura a zonas desconectadas, tenga 80 por ciento de su tráfico en zonas con competencia, lo que aleja a la empresa de su objetivo de creación y, a la vez, puede distorsionar el mercado y generar una escalada de guerra de precios.

### DATOS A OCTUBRE DE 2022:



Altán Redes ofrece la mayor cobertura nacional: de forma directa, a través de infraestructura propia 4.5 G a más de 70.73% de la población:

- **+80 millones** de personas
- **96,663** localidades de 0 a 250 habitantes
- **12,271** localidades de 250 a 5,000 habitantes
- **87** Pueblos Mágicos
- **56** mercados comerciales

### RESCATE Y VIABILIDAD

En 2021, Altán Redes solicitó un concurso mercantil para reestructurar su deuda, preservar el valor de la compañía, salvaguardar los activos, su operación y los empleos de sus 250 colaboradores. El anuncio se conoce meses después de haber alcanzado un incremento de capital cuyo monto no trascendió y después de retrasar los objetivos de cobertura.

La compañía debía 250 millones de dólares a 119 empresas, según la sentencia de reconocimiento de créditos emitida por el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Concursos Mercantiles.

En junio de 2022, Altán Redes logró un acuerdo de financiamiento entre sus acreedores. El aporte por 388 millones de dólares le permitirá seguir en operación. La inyección de capital fue realizada por el gobierno mexicano, a través de la banca de desarrollo, para salvarla de la quiebra.

El gobierno decidió tomar el control de Altán Redes como una alternativa al concurso mercantil. La administración de AMLO lo pudo hacer pues la banca de desarrollo aportó más de 29 por ciento de la inversión inicial del proyecto. De todas formas, no se trató de un proceso de nacionalización de una empresa privada, ya que en ella todavía participan otros acreedores como Morgan Stanley y China Mexico Fund.

El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló que la operación estaba en una “situación financiera delicada”, por lo que tomaron la decisión de aportar recursos, “y esa empresa que va a permitirnos que haya Internet en todos los pueblos, ya es de la nación”. El Estado mexicano es socio mayoritario y ya tiene la administración de la empresa, dijo AMLO en conferencia matutina el 10 de junio.

Lo cierto es que la viabilidad de la asociación público-privada de la Red Compartida sigue generando dudas, más ahora con la administración del Estado, que a la vez desliza su interés en vender servicios a usuarios finales.

El sólo rescate del gobierno no parece ser suficiente para la supervivencia del proyecto, ya que debe monetizar la red y hacer cursar tráfico de voz, datos y video en la banda de 700 MHz. Para hacerlo más rentable se le debería permitir a Altán habilitar el mercado secundario de espectro, en el cual los operadores puedan rentar parte de esta banda que está subutilizada.

## TESTIMONIO

# SERVANDO VARGAS

Especialista en telecomunicaciones



La reforma de telecomunicaciones que dio origen al IFT ha tenido grandes beneficios. El aumento de la inversión, una nueva cadena de televisión abierta, la eliminación de la larga distancia nacional, una tendencia sostenida en la reducción de precios de la mayoría de los servicios de telecomunicaciones derivada de una mayor competencia, son algunos de los beneficios más representativos. Estos últimos logros han tenido un impacto positivo para las familias mexicanas con menores ingresos.

No obstante lo anterior y a pesar del progreso logrado, es evidente que aún existen grandes retos como una mayor cobertura que permita llegar a zonas marginadas, así como la asequibilidad de los servicios y equipos de telecomunicaciones, pero sin duda el alto precio del espectro es un pendiente que deberá ajustarse a la baja para evitar comprometer las inversiones y la calidad de los servicios móviles que han sido pilares para enfrentar la Covid-19.

Para lograr lo anterior, serán necesarias otras acciones o reformas que ayuden a concluir con los retos existentes.

# Cuatro decisiones de los tribunales que cambiaron el rumbo de las telecomunicaciones

Alejandro González

## 39 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

La reforma en materia de telecomunicaciones de 2013 trajo consigo la creación de los tribunales especializados en competencia económica y telecomunicaciones.

De acuerdo con Clara Luz Álvarez, especialista en el tema, “los juicios de amparo en contra de todos los actos, las omisiones y las normas expedidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y por la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) serán competencia de los Tribunales de Competencia y Telecom”.

A lo largo de 10 años de existencia, no sólo estos tribunales han resuelto diversos asuntos relacionados con el sector, incluso han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En DPL News te recordamos algunos de ellos.

**1. Competencia entre reguladores.** Uno de los casos más sonados fue por una disputa entre el propio IFT y la Cofece sobre sus competencias para regular mercados de servicios en línea. Este caso en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, estableció que la Cofece era competente en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube.

Ello ocurrió tras una investigación que había iniciado el órgano regulador de las telecomunicaciones sobre la compra de Cornershop por parte de Walmart a mediados de 2019; sin embargo, la Cofece consideró que era ella debía hacerlo.

Tras una serie de disputas entre ambos órganos reguladores, un tribunal decidió que el IFT tendrá competencia en casos de sistemas operativos móviles, mientras que la Cofece en temas sobre mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la Nube.

**2. Lineamientos de derechos de las audiencias.** Otra de las controversias que se han resuelto ante los tribunales es aquella que surgió cuando el IFT publicó en 2016 los lineamientos de derechos de las audiencias que entrarían en vigor un año después; sin embargo, los radiodifusores estuvieron en desacuerdo y emitieron un amparo.

El órgano regulador establecía que en los programas de radio y TV se debía diferenciar entre opinión y publicidad, lo cual originó el amparo de los radiodifusores. Fue en 2017 cuando se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la cual se habían establecido las obligaciones mencionadas.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó un amparo que un juez de distrito otorgó a la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias (AMDA) donde argumenta la inconstitucional de dos párrafos del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) de 2017 y un artículo transitorio.

La sentencia enumeró las vulneraciones a los derechos de las audiencias y le regresó al IFT la atribución de emitir lineamientos de protección a las audiencias.

**3. Nombramiento de comisionadas.** El 22 de agosto del 2022 el IFT dio a conocer que interpondría una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por la omisión del Ejecutivo Federal de proponer al Senado de la República a las candidatas a comisionadas del órgano regulador, a partir de las listas que le fueron enviadas por el Comité de Evaluación.

Durante los años 2020 y 2021 se realizaron tres procesos dirigidos exclusivamente a mujeres, en atención a lo previsto en la reforma constitucional de paridad de género, para ocupar las tres vacantes en el Pleno del órgano regulador, el cual por disposición constitucional debe estar integrado por siete comisionados.

Sin embargo, el presidente Andrés Manuel López Obrador se ha mostrado omiso en la elección de las candidatas tras recibir la lista de las mismas para ocupar los tres puestos que a la fecha siguen teniendo al Pleno con sólo cuatro comisionados.

**4. La neutralidad de la red** es otro de los temas que ha tenido que escalar y resolverse en los tribunales. El 18 de febrero de 2021, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones concedió un amparo a la organización Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) y Observacom que ordenó al IFT a emitir lineamientos para proteger la neutralidad de la red.

Dicha organización explicó que la jueza concedió el amparo que reconocía la obligación del IFT de emitir los lineamientos para proteger la neutralidad de la red. Sin embargo, dado que la jueza no estableció una fecha límite para la emisión de los lineamientos, tanto R3D como el IFT impugnaron la sentencia.

R3D explica que la neutralidad de la red, así como los lineamientos para su protección, son indispensables para garantizar que los concesionarios y autorizados para prestar el servicio de acceso a Internet no lleven a cabo prácticas

## **40** Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

de gestión de tráfico contrarias a los derechos a la libertad de expresión, al derecho a la privacidad de las personas usuarias, a la competencia, a la innovación y a la pluralidad que una Internet libre y abierta permiten.

Al final, R3D explicó que a pesar de que la consulta pública del Anteproyecto contó con la participación histórica de más de 150 mil personas en defensa de la neutralidad de la red, a través de la campaña Salvemos Internet, el IFT tomó la decisión de expedir lineamientos que permiten que los proveedores de acceso de Internet puedan discriminar el tráfico de ciertas aplicaciones, contenidos y servicios con base en criterios comerciales, incumpliendo su obligación de proteger la neutralidad de la red, según la organización.

# Estrategia Digital Nacional, antes y ahora

Raúl Parra

## 42 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

La actual administración federal, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, ha estado bajo polémica por su escasa planeación en materia digital. El IFT nació tras la reforma de telecomunicaciones de 2013 y, por lo tanto, surgió del mismo plan de gobierno que impulsó la Estrategia Digital Nacional 2013-2018.

Tal como lo asienta el propio presidente de aquel entonces, Enrique Peña Nieto, en el mensaje inicial, el objetivo de la reforma fue “fomentar la competencia y la inversión en el sector”, para que haya una “mayor disponibilidad y calidad en los servicios de telecomunicaciones” y garantizar el derecho de los mexicanos a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

En ese sentido, la Estrategia Digital Nacional (EDN), denominada “México Digital”, fue la guía y el plan de gobierno de las acciones y políticas necesarias para acercar las TIC a la población en dicho sexenio, y estuvo coordinada al inicio por Alejandra Lagunes Soto Ruiz.

La EDN del gobierno de Peña Nieto se puso como meta que México alcanzara el índice de digitalización promedio y convertirse en el país líder de América Latina para 2018 a través de seis ejes, a los que denominó “objetivos”: **1) transformación gubernamental, 2) economía digital, 3) educación de calidad, 4) salud universal y efectiva, 5) seguridad ciudadana y 6) habilitadores.**

Esa EDN consideraba un impacto multidimensional de la digitalización que repercutía en los ámbitos económico, social y político.

Al contrastar las dos estrategias digitales nacionales, la anterior de Peña Nieto y la actual de López Obrador, la diferencia más notable es la extensión: mientras que la de Peña Nieto tenía 45 páginas, la de AMLO tiene escasas 10 páginas, es decir, es muy escueta, no muy prolija.

Otro de los defectos de los cuales se le señala a la EDN de AMLO fue su demora, ya que salió demasiado tarde. Mientras que Peña Nieto la publicó al año siguiente de asumir la presidencia, el gobierno de López Obrador se tardó tres años: pues no la publicó sino hasta el 6 de septiembre de 2021.

Eso en cuanto a la forma; sin embargo, respecto al fondo, la diferencia también es mayúscula, ya que al estar basadas ambas en el Plan Nacional de Desarrollo de los respectivos gobiernos, reflejan la ideología de cada uno.

Así, a diferencia de la anterior, en el nuevo gobierno sólo tres de los cinco principios rectores de la EDN están relacionados con tecnología y digitalización: **3) eficiencia** en los **procesos digitales, 4) seguridad** de la **información y 5) soberanía tecnológica.** Los dos primeros, **1) austeridad y 2) combate a la**

corrupción, son los dos pilares ideológicos de Andrés Manuel López Obrador, pero no necesariamente contribuyen a aumentar los índices de conectividad en el país.

El objetivo de la EDN 2021-2024 está planteado en términos muy similares a los anteriores, ya que establece como misión “promover e impulsar que las y los mexicanos gocen y se beneficien del acceso a las tecnologías de la comunicación, así como de los servicios de banda ancha e Internet y su potencial transformador para el desarrollo social, cultural y económico”.

La principal diferencia viene en la visión, ya que la nueva EDN busca construir “un país digitalizado y un gobierno austero, honesto y transparente, con autonomía e independencia tecnológica, centrado en las necesidades ciudadanas, principalmente de los más pobres”.

La EDN 2021-2024 es coordinada por Carlos Emiliano Calderón Mercado y tiene dos ejes de acción:

**1) Política Digital en la Administración Pública Federal**, que busca transformar la administración pública mediante el uso y aprovechamiento de las TIC para mejorar y transparentar los servicios gubernamentales que se otorgan a la ciudadanía, y

**2) Política Social Digital**, cuyo objetivo general es incrementar la cobertura de Internet en todo el país para combatir la marginación y comunicar las zonas más pobres y alejadas, para lo que desarrolló el proyecto prioritario “Internet para Todos”.

## TESTIMONIO

# MARÍA ELENA ESTAVILLO

Excomisionada del IFT y fundadora de Conectadas



La reforma constitucional en telecomunicaciones y competencia ha sido la transformación institucional más importante desde la privatización de Telmex y la apertura a la competencia de los años 90.

Fue una evolución del proceso de competencia que avanzó en un inicio, pero se había estancado. Reflejó un importante aprendizaje de esos años y dio un empuje evidente al sector con una autoridad autónoma que se ha convertido en referente, un marco regulatorio que en su momento mejoró la competencia, aumentó la cobertura, disminuyó los precios e impulsó la pluralidad, entre otros beneficios.

# TV restringida en México: un pendiente de la reforma que pagan caro los usuarios

Alejandro González

## 45 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

La reforma constitucional del sector de las telecomunicaciones en México de 2013 trajo consigo muchos beneficios para los usuarios de servicios; sin embargo, hay uno que desde hace una década siguen pagando caro las personas: se trata de la televisión de paga, cuyo mercado lo tiene acaparado Grupo Televisa.

La compañía de Emilio Azcárraga aprovechó en aquél entonces una cláusula que fue conocida como “cláusula cablecom” para convertirse en el gigante de la televisión restringida del país.

Se trató del artículo noveno transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuya reforma se realizó en junio de 2014, en el cual se estableció que mientras exista una empresa preponderante en telecomunicaciones o radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, “no requerirán autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)” las concentraciones.

Bajo esta cláusula, Grupo Televisa pudo comprar 100 por ciento de la empresa que comercialmente se denominaba Cablecom y cuya razón social era TV de paga Grupo Cable TV.

Hasta entonces, Grupo Televisa era propietario de 51 por ciento de Cablecom, pero gracias a dicha cláusula, no tuvo impedimento para comprarla por completo y con ello convertirse en el gigante que es hoy.

### UNA DÉCADA PARA DUPLICAR ACCESOS

Grupo Televisa ya era en 2013 la empresa con mayor número de accesos de TV de paga a nivel nacional; sin embargo, supo aprovechar la “cláusula cablecom” para que en apenas una década se convirtiera en el acaparador indiscutible.

De acuerdo con cifras del Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT) del IFT, Grupo Televisa tenía hace 10 años 7.6 millones de accesos de TV restringida en todo México, mientras que el dato más reciente, de septiembre de 2022, la empresa de Emilio Azcárraga ya había alcanzado 15 millones de accesos, es decir, prácticamente duplicó su participación.

¿Pero eso es mucho o es poco? Para ponerlo en perspectiva, en junio de 2013 Grupo Televisa acaparaba 57.5 por ciento del total de accesos que era de 13.2 millones. De hecho, hoy esta empresa tiene más clientes en los hogares que el total del mercado de hace una década.

El competidor más cercano de Televisa, desde hace una década, ha sido Megacable, empresa jalisciense que en junio de 2013 tenía apenas 15.9 por ciento del total de accesos a nivel nacional con 2.1 millones.

Megacable, a lo largo de 10 años, ha logrado acercarse un poco más a Televisa; sin embargo, apenas tenía en septiembre de 2022 alrededor de 5 millones de accesos, 21.8 por ciento, mientras que la participación de Televisa es de 65.5 por ciento.

### IZZI AUMENTA TARIFAS ANUALMENTE

Por ejemplo, Izzi nació como marca en noviembre de 2014. De acuerdo con un reporte de *Expansión* y la periodista Liliana Corona, en septiembre de 2015, es decir, en menos de un año de su creación, la cablera aumentó su tarifa 4 por ciento.

En 2016 Izzi, de Grupo Televisa, también incrementó los precios de sus paquetes, mientras que un año después repitió el aumento a sus tarifas y prácticamente así lo ha hecho de manera anual. El más reciente aumento fue el 1 de abril del 2023, todos con el argumento de la inflación en el país.

### TELEVISA ADQUIERE AXTEL

En 2018 Televisa anunció la adquisición del negocio de fibra óptica de Axtel en la Ciudad de México, Zapopan, Monterrey, Aguascalientes, San Luis Potosí y Ciudad Juárez, con lo que Grupo Televisa aumentó su negocio en dichas zonas.

De acuerdo con Axtel, dicha transacción significó que Televisa se haría de 227 mil 802 clientes residenciales y micronegocios, además de 4 mil 432 kilómetros de red de fibra óptica y otros activos relacionados con la operación del segmento masivo, es decir, servicios en hogares, en estas ciudades.

### TELEVISA SIN MIEDO AL PODER SUSTANCIAL

Grupo Televisa fue declarado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones como agente económico con poder sustancial en 2020 en 35 mercados de siete estados del país, lo que significa que, de acuerdo con el órgano regulador mexicano, la televisora tiene la capacidad de modificar precios, sin que sus competidores puedan igualar o contrarrestarlo.

El regulador mexicano dio a conocer hace tres años que dicha declaratoria fue a raíz de la investigación realizada por la Autoridad Investigadora, cuyo dictamen preliminar se emitió en septiembre de 2019, la cual se realizó con base en lo establecido en el artículo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión tras el aviso de concentración que diversas empresas subsidiarias de Grupo Televisa presentaron al IFT en diciembre de 2018.



## UNA DÉCADA DE PODERÍO DE TELEVISA

- |  | <b>Accesos totales de TV restringida</b>   | <b>El más cercano competidor es Megacable</b>             |
|--|--|---|
| • Junio de 2013: <b>7.6 millones</b> de accesos poseía Grupo Televisa o <b>57.5%</b> del total de accesos. | • Junio de 2013: <b>13.2 millones</b> de accesos totales de TV restringida en México.      | • Junio de 2013: tenía <b>2.1 millones</b> de accesos.    |
| • Septiembre de 2022: <b>15 millones</b> de accesos posee Grupo Televisa o <b>65.5%</b> total de accesos.  | • Septiembre de 2022: <b>22.9 millones</b> de accesos totales de TV restringida en México. | • Septiembre de 2022: tenía <b>5 millones</b> de accesos. |

---

**Fuente:** Banco de Información de Telecomunicaciones del IFT.

Detalló que dicha concentración consistió en la adquisición de la totalidad de las acciones representativas del capital social de FTTH de México, cuyos activos esencialmente son los clientes residenciales de Axtel para los servicios de voz, Internet y televisión restringida a través de fibra óptica, así como la infraestructura necesaria para la prestación de estos servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, Grupo Televisa interpuso un amparo en contra de dicha resolución del IFT, el cual fue ganado por la empresa a través de una resolución del Poder Judicial de la Federación, el cual además pidió al regulador emitir una nueva resolución ya que encontró vicios y violaciones en la investigación.

Con ello, Grupo Televisa continúa como el jugador principal en el mercado de servicios fijos empaquetados, pues a la fecha ninguno de sus competidores ha tenido la capacidad de siquiera pisarle los talones en el mercado nacional.

# Competencia en televisión abierta digital: licitaciones, más oferta y el desafío de las plataformas de *streaming*

Raúl Parra

## 48 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Tal como lo asentó el ex presidente Enrique Peña Nieto, uno de los objetivos del decreto de reforma de telecomunicaciones que promulgó fue **fomentar la competencia en el sector**. Pese a que esta aspiración no se materializó en todos los servicios como la televisión de paga, en la televisión abierta sí tuvo repercusiones respecto de la aparición de nuevos jugadores.

Durante décadas, **Televisa** (anteriormente, **Telesistema Mexicano**) tuvo el dominio de la televisión abierta en México. Eso cambiaría en 1993 con la privatización de **Imevisión** y la compra de la televisora por parte de Ricardo Salinas Pliego y el subsecuente nacimiento de **TV Azteca**, con lo que desde entonces se conformaría un duopolio en la televisión abierta mexicana.

Con el gobierno de Peña Nieto vino el apagón analógico y la transición a la televisión digital terrestre (TDT) en México. Con este servicio, además, la reforma de telecomunicaciones trajo otro factor colateral: la aparición de un nuevo competidor. Un año después de la promulgación de la reforma, el 7 de marzo de 2014, se lanzó la Licitación **IFT-1** para formar dos cadenas de televisión digital terrestre con cobertura nacional.

**Grupo Imagen**, que forma parte del conglomerado mexicano Grupo Empresarial Ángeles (GEA), participó en la licitación para convertirse en la tercera cadena de televisión abierta nacional. El 11 de marzo de 2015 el pleno de comisionados del IFT falló a favor de autorizar a **Cadena Tres** la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital a efecto de formar **una cadena nacional en México**. Quince días después, el 26 de marzo, se le otorgaron a Grupo Imagen los títulos de concesión para operar 123 estaciones de televisión.

El 26 de octubre de 2015, Cadena Tres anunció el proyecto del lanzamiento de la nueva cadena, que comenzó finalmente sus transmisiones el 17 de octubre de 2016.

El otro ganador de la licitación IFT-1 para operar una cadena nacional de televisión abierta fue **Grupo Radio Centro**, pero no pagó los **3 mil 058 millones** que ofreció, por lo que fue multado con 400 millones de pesos. Sin embargo, la empresa no desistió y en 2017 ganó la licitación por un canal de televisión abierta en la Ciudad de México, por el que pagó **426 millones de pesos**. En octubre de 2019 presentó el canal **La Octava TV**, pero esa aventura no le duró mucho, pues en junio de 2022 vendió su canal 8.1 de televisión abierta a **El Heraldo Media Group**.

## EL DESAFÍO DEL CONSUMO Y LAS PLATAFORMAS DE STREAMING

Seis años después del apagón analógico y la aparición de un nuevo jugador, el consumo de televisión abierta sigue siendo mayoritario: **77 por ciento de las personas con televisor** ve canales abiertos y, en promedio, se ven **2.5 horas de televisión abierta al día**, según la Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales 2022 del IFT.

No obstante, según la propia ENCCA 2022, la participación de **Imagen TV** sigue siendo minoritaria: apenas alcanzó a colarse en el quinto lugar, con tan sólo 9 por ciento, mientras que los cuatro canales más vistos de México siguen siendo dominados por Televisa y TV Azteca, con dos cada uno: Las Estrellas y el canal 5 en primera y tercera posiciones, y Azteca Uno y 7 en segundo y cuarto lugares, respectivamente.

Sin embargo, pese a tener ya una transmisión digital, los canales de televisión tradicionales se han visto desafiados por la emergencia de las plataformas de *streaming*, si se toma en cuenta que, según ComScore, la penetración de la **televisión conectada (CTV)** es de **47 por ciento**, equivalente a **35 millones de personas**.

De esta forma, la televisión tradicional ha sido desplazada por las nuevas plataformas OTT, lo que ha conducido a la crisis de las empresas televisivas del anterior duopolio: Televisa reportó una pérdida neta de **789 millones de pesos** en el primer trimestre de 2023; mientras que **TV Azteca** reportó una deuda financiera de 528 millones de dólares al cierre del tercer trimestre de 2022 y el 2 de junio la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) suspendió la cotización de sus acciones.

Al cierre de 2022, la mitad de las personas que ven contenidos por Internet declaró usar páginas o aplicaciones que requieren pagar una suscripción periódica, según la ENCCA. Entre ellas, **Netflix** es la reina, con casi la totalidad de los usuarios (90%); seguida por **Disney+**, con un cuarto (25%) y, finalmente, **PrimeVideo** y **HBO Max**, con 18 y 16%, respectivamente.

Las cifras de consumo en plataformas de *streaming* indican que cada usuario puede tener suscripciones a múltiples plataformas.

## TESTIMONIO

# SALMA JALIFE

**Presidenta de Centro  
México Digital**



La reforma de 2013 se centró en fortalecer e incorporar aspectos que han sido esenciales para lograr un impacto transformador que se evidenció desde el primer año de su aplicación.

Se agregaron como derechos fundamentales el acceso a las TIC, Internet y banda ancha. Se creó un marco legal convergente para telecomunicaciones y radiodifusión en el cual se delinearon funciones para un nuevo organismo regulador autónomo con funciones de competencia económica. Se responsabilizó al Ejecutivo Federal de la Política para la Inclusión Digital Universal. Se diseñaron criterios para determinar agentes preponderantes y regulación con poder sustancial de mercado.

Finalmente, se identificaron dos proyectos de infraestructura con la participación de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y se abrió la inversión extranjera al 100 por ciento. Todo lo anterior atípicamente, incorporado en la Constitución Política mexicana.

Con ello, en los primeros dos años se incrementó en 9 puntos porcentuales la inversión extranjera directa para lograr una mayor competencia y diversidad de servicios.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones, como regulador de cuarta generación de acuerdo a la clasificación que hace la UIT, ha sido capaz de reducir precios mediante acciones de competencia, incrementar la calidad de los servicios a través de normas técnicas y reglamentos así como mejorar la experiencia de audiencias, usuarios y consumidores.

La creación de tribunales especializados ha servido para dar solución expedita a controversias en temas especializados en telecomunicaciones y radiodifusión.

# Consejo Consultivo del IFT: un trabajo que no se ve ni se comunica

Jorge Bravo

# 51 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) cuenta con un Consejo Consultivo integrado por personas expertas en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, quienes deben ser independientes de los agentes regulados y presentar una declaración de intereses, porque algunas personas pueden ser representantes de empresas de la industria tecnológica.

Se trata de un *corpus* asesor en la observancia de los principios establecidos en los artículos sexto y séptimo constitucionales, y sus sesiones son públicas.

El Pleno del IFT tiene la atribución de nombrar a los integrantes de dicho consejo. En una década de vigencia de la reforma constitucional en mate-

ria de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, se han instalado siete consejos ciudadanos y han desfilado 49 especialistas. Éstos pueden estar en su encargo por un año y prolongarse indefinidamente. Cada consejo debe estar integrado por 15 miembros, incluido el presidente. Entre los requisitos de su integración se debe garantizar que cuente con al menos una persona con experiencia y conocimientos en concesiones de uso social.

Según el Estatuto Orgánico del IFT, las atribuciones del Consejo Consultivo del IFT son 1) expedir su programa anual de trabajo, al cual se pueden incluir temas no previstos; 2) aprobar sus reglas de operación; 3) presentar al Pleno

## Integrantes de los consejos consultivos del IFT

### Primer Consejo Consultivo (febrero 2015 a febrero 2016)

[Clara Luz Álvarez González de Castilla](#)  
[Irma Ávila Pietrasanta](#)  
[Carlos Arturo Bello Hernández](#)  
[Aleida Elsi Calleja Gutiérrez](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Santiago Gutiérrez Fernández](#)  
[Erick Huerta Velázquez](#)  
[Salma Leticia Jalife Villalón](#)  
[Irene Levy Mustri](#)  
[Elisa V. Mariscal Medina](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Carlos Alejandro Merchán Escalante](#)  
[Carlos Ponce Beltrán](#)  
[Carlos Manuel Urzúa Macías](#)

### Segundo Consejo Consultivo (marzo 2016 a marzo 2017)

[Clara Luz Álvarez González de Castilla](#)  
[Patricia Arriaga Jordán](#)  
[Carlos Arturo Bello Hernández](#)  
[Enriqueta Cabrera Cuarón](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Santiago Gutiérrez Fernández](#)  
[Erick Huerta Velázquez](#)  
[Erik Huesca Morales](#)  
[Salma Leticia Jalife Villalón](#)  
[Irene Levy Mustri](#)  
[Elisa V. Mariscal Medina](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Carlos Alejandro Merchán Escalante](#)  
[Rodrigo Morales Elcoro](#)

### Tercer Consejo Consultivo (julio 2017 a julio 2018)

[Patricia Arriaga Jordán](#)  
[Rodolfo de la Rosa Rábago](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Santiago Gutiérrez Fernández](#)  
[Erik Huesca Morales](#)  
[Salma Leticia Jalife Villalón](#)  
[Federico Kuhlmann Rodríguez](#)  
[Elisa V. Mariscal Medina](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Alejandro Ulises Mendoza Pérez](#)  
[Jorge Fernando Negrete Pacheco](#)  
[José Luis Peralta Higuera](#)  
[Paola Ricaurte Quijano](#)  
[Gabriel Sosa Plata](#)

### Cuarto Consejo Consultivo (noviembre 2018 a noviembre 2019)

[María Cristina Capelo](#)  
[María Cristina Cárdenas Peralta](#)  
[Sara Gabriela Castellanos Pascacio](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Luis Fernando García Muñoz](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Santiago Gutiérrez Fernández](#)  
[Erik Huesca Morales](#)  
[Elisa V. Mariscal Medina](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Alejandro Ulises Mendoza Pérez](#)  
[Jorge Fernando Negrete Pacheco](#)  
[Lucía Ojeda Cárdenas](#)  
[Armida Sánchez Arellano](#)  
[Primavera Téllez Girón García](#)

### Quinto Consejo Consultivo (junio 2020 a junio 2021)

[Sara Gabriela Castellanos Pascacio](#)  
[Isabel Clavijo Mostajo](#)  
[Mario de la Cruz Sarabia](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Erik Huesca Morales](#)  
[Salvador Landeros Ayala](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Jorge Fernando Negrete Pacheco](#)  
[Lucía Ojeda Cárdenas](#)  
[María Catalina Ovando Chico](#)  
[Eurídice Palma Salas](#)  
[Fabiola Alicia Peña Ahumada](#)  
[Armida Sánchez Arellano](#)  
[Salomón Woldenberg Esperón](#)

### Sexto Consejo Consultivo (julio 2021 a julio 2022)

[Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido](#)  
[Sara Gabriela Castellanos Pascacio](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Erik Huesca Morales](#)  
[Salma Leticia Jalife Villalón](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Jorge Fernando Negrete Pacheco](#)  
[Lucía Ojeda Cárdenas](#)  
[Eurídice Palma Salas](#)  
[José Luis Peralta Higuera](#)  
[Víctor Rangel Licea](#)  
[Cynthia Gabriela Solís Arredondo](#)  
[Martha Irene Soria Guzmán](#)  
[Sofía Trejo Abad](#)

### Séptimo Consejo Consultivo (octubre 2022 a octubre 2023)

[Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido](#)  
[Sara Gabriela Castellanos Pascacio](#)  
[Ernesto Flores-Roux](#)  
[Mario Germán Fromow Rangel](#)  
[Gerardo Francisco González Abarca](#)  
[Misha Leonel Granados Fernández](#)  
[Ali Bernard Haddou Ruíz](#)  
[Erik Huesca Morales](#)  
[Salma Leticia Jalife Villalón](#)  
[Luis Miguel Martínez Cervantes](#)  
[Jorge Fernando Negrete Pacheco](#)  
[Lucía Ojeda Cárdenas](#)  
[Edgar Olvera Jiménez](#)  
[Eurídice Palma Salas](#)  
[Cynthia Gabriela Solís Arredondo](#)

## Número de recomendaciones por Consejo Consultivo

Primer Consejo Consultivo	Segundo Consejo Consultivo	Tercer Consejo Consultivo	Cuarto Consejo Consultivo	Quinto Consejo Consultivo	Sexto Consejo Consultivo	Séptimo Consejo Consultivo
20	13	14	17	17	18	3

su informe anual de actividades; 4) formular recomendaciones, las cuales no son vinculantes, y 5) atender las consultas y formular las propuestas y opiniones que le solicite el Pleno o el Presidente del IFT.

Emitir recomendaciones u opiniones es la labor más importante del Consejo Consultivo del IFT, las cuales deben ser aprobadas por al menos seis votos de los consejeros presentes. Hasta el cierre de esta edición, se habían presentado 102 recomendaciones sobre los temas más diversos de las telecomunicaciones y la radiodifusión, pero también de otros asuntos de interés como la economía digital, la Inteligencia Artificial, neutralidad de la red, política satelital, ciberseguridad, sobre controversias constitucionales, respecto de la Covid-19 y muchas más.

Es identificable que muchas recomendaciones responden al perfil y agenda de los consejeros que las proponen, quienes suelen colaborar en comités de trabajo.

Aunque el Consejo Consultivo cuenta con una página de Internet propia, sus sesiones son públicas y cuentan con un espacio de sala de prensa, la comunicación social del cuerpo colegiado es deficiente y sus recomendaciones no alcanzan una mayor difusión, no obstante se abordan temas de la mayor importancia para el sector y la industria.

Por ejemplo, la sala de prensa comunica la integración de los consejos, el nombramiento del presidente en turno, pero nunca se informa ni la orden del día ni las recomendaciones aprobadas, mucho menos se elabora un resumen de las mismas para fomentar la máxima transparencia.

Los informes anuales de actividades sí contienen información completa, condensada y resumida tanto del programa anual de trabajo como de cada una de las recomendaciones, pero dichos reportes no se comunican.

En siete consejos, la sala de prensa sólo ha difundido una recomendación sobre medios públicos, otra sobre una iniciativa legislativa para desaparecer al IFT y una carta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos de las audiencias.

Es decir, el Consejo Consultivo del IFT carece de una estrategia de comunicación social y ésta es pobre si se compara con el trabajo y el número de recomendaciones emitidas, las cuales valdría la pena conocer.

Las recomendaciones del Consejo Consultivo del IFT que se presentan al Pleno no son vinculantes para dicho órgano colegiado. Sin embargo, no queda claro y se desconoce cuál es el resultado o a qué puerto llegan esas recomendaciones, las cuales son enviadas al Pleno a través de la Secretaría Ejecutiva.

Valdría la pena por parte del IFT un seguimiento puntual y pormenorizado a cada una de las recomendaciones. Es claro que el Pleno tiene la atribución de adoptarlas o rechazarlas, pero se desconoce cuál es el destino de ese trabajo, qué porcentaje de recomendaciones son adoptadas por el Pleno y qué porcentaje de las mismas son dejadas de lado.

El Consejo Consultivo del IFT debiera tener una labor más proactiva de dar a conocer su trabajo.

# Qué tan públicos son los medios públicos en México a 10 años de la reforma

Violeta Contreras

## 54 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

¿Qué tan públicos son los medios públicos en México? ¿Realmente sirven a la ciudadanía o más bien a otros poderes? [La reforma constitucional de 2013](#) buscó cambiar en el plano jurídico la situación de los medios públicos, que durante décadas estuvieron abiertamente supeditados al gobierno en turno.

En ella, se sentaron las bases para promover un modelo de comunicación más democrático, plural y equilibrado en el país, que se inclinara por servir a la sociedad y no al poder político. Se reconoció en el artículo 6° (fracción III) de la Constitución Política que la radiodifusión es un servicio público de interés general.

Así, otorgó al Estado la obligación de garantizar su prestación en condiciones de competencia y calidad, de forma que se brinden los beneficios de la cultura a toda la población y se preserve la pluralidad y veracidad de la información.

También el artículo 10 transitorio contempla que “los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales”.

La reforma dio visos de cambios sustanciales en el modelo de comunicación tal y como se conocía. Sin embargo, como lo explica Javier Esteinou,<sup>1</sup> las leyes secundarias que vinieron después dejaron relegado el apoyo sustancial del Estado a las concesiones de uso público y social.

El apoyo a los medios públicos, señala, quedó en un limbo jurídico. Las leyes secundarias no especificaron los instrumentos que tendrían para cumplir con las obligaciones que dispuso la reforma. Y, aunque ha habido avances, el cambio de fondo que se esperaba en el modelo de comunicación no se dio y no se ha dado hasta ahora.

Hoy los medios públicos difícilmente pueden verse como un contrapeso y con una visión más equilibrada del acontecer social, político y económico. La estructura de estos medios y la dependencia financiera del presupuesto

fijado por el Estado hacen que sean más susceptibles a replicar la visión del poder político en turno.

Muchos de los medios públicos en el país pertenecen a los gobiernos estatales y federal o son de alguna forma controlados por ellos, a través del presupuesto o de las personas que nombran para dirigirlos. No necesariamente significa que sean medios oficiales, pero compromete su independencia y los principios trazados en la reforma.

Por ejemplo, en noviembre de 2022, los medios públicos se volcaron a cubrir la Marcha por la Cuarta Transformación (4T) en la Ciudad de México, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador para “festejar” los primeros cuatro años de su gobierno junto a miles de simpatizantes.

Si bien por sí mismo el hecho es noticioso, la cobertura de los medios públicos se olvidó de la imparcialidad y la pluralidad, y en su lugar el Canal 11, Canal 14, Canal 22, Capital 21, Radio Educación e Imer hicieron mancuerna [en una transmisión de más de siete horas](#) en la que se disolvieron las fronteras entre información, opinión y hasta propaganda, como lo advirtió Ernesto Villanueva, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, [en su columna](#) en la revista *Proceso*.

Celebración, festejo, fiesta y apoyo fueron las palabras recurrentes que usaron los reporteros y conductores de los medios para describir la marcha. Se entrevistaron a personas que únicamente hablaron de forma positiva del gobierno y al aire se leyeron sólo opiniones de respaldo por parte de organizaciones nacionales y figuras públicas.

Incluso, Jenaro Villamil, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, al aire se incluyó a sí mismo muchas veces entre los simpatizantes que apoyan el gobierno de la 4T mediante afirmaciones como “somos muchos” o “estamos viviendo el renacimiento de una sociedad de derechos”.

Quedó claro en ese momento la influencia del poder político sobre los medios públicos para promocionar un evento. Esta “cobertura especial” fue un ejemplo de lo que no se debe hacer, alejándose de las mejores prácticas recomendadas por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unicef), como la independencia editorial y la pluralidad.

Sin embargo, el problema no es exclusivo de México sino que se trata de un adolecimiento general en América Latina, donde las fuerzas políticas

---

1 Esteinou, J. (2015). “Los medios de comunicación de Estado dentro de la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones en México”, CONEICC, recuperado el 18 de mayo de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/411375>

## 55 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

influyen profundamente en la cultura mediática, como explican Martín Becerra y Silvio Waisbord.<sup>2</sup>

La falta de autonomía sobre los contenidos y de capacidad para la gestión financiera no es un problema menor en la democracia, pues impide que los medios logren mayor alcance social, credibilidad y relevancia entre las audiencias.

No hay que dejar de lado que se han logrado avances importantes, sobre todo en cuanto a la producción de contenido. En la actualidad, existe una mayor apertura en los medios públicos a la diversidad y pluralidad en temas como la igualdad de género, las masculinidades, la sexualidad y la comunidad LGBTQ+. También ya cuentan con defensores de las audiencias, quienes se encargan de atender y dar voz a las peticiones, comentarios, quejas y observaciones de las audiencias.

Pero, además de la independencia editorial y financiera, aún caminan lento en otras áreas como la modernización tecnológica y la innovación, que les permitiría crear más programas y contenidos relevantes y atractivos para la sociedad.

---

<sup>2</sup> Becerra, M. & Waisbord, S. (2015). Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina, Unesco, recuperado el 17 de mayo de 2023 de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234746>

## TESTIMONIO

# JAVIER CORRAL JURADO

**Periodista, abogado, ex legislador, ex Gobernador de Chihuahua y director de Sándor Márai Librería**



Las reformas constitucionales de 2013, en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, dieron un vuelco democratizador al artículo sexto y séptimo de nuestra Carta Magna. Piedra angular, es la definición de las telecomunicaciones y la radiodifusión como un servicio público, el cambio constitucional de mayor calado desde la Constitución de 1917.

El servicio público significa que debe ser garantizado por el Estado en condiciones de equidad y cobertura universal; mientras que la actividad de interés público tiende a ser sólo fomentada o promovida por éste.

La diferencia no es menor, porque el primero obliga a generar políticas públicas que lo hagan posible, pero, además, dice nuestro artículo sexto constitucional:

“El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet”.

Así de puntual y claro es el mandato.

Como legislador, nada entusiasma más que ver la incorporación de ideas y propuestas por las que uno lucha, plasmadas en la Constitución. En mi caso, la batalla duró casi dos décadas, y a diez años de este esfuerzo colectivo, los nuevos retos obligan a reagruparnos, entender las nuevas dinámicas, debatirlas y construir como asociación los cimientos del futuro incierto e inquietante que se vislumbra y se aproxima a pasos agigantados.

# Los derechos de las audiencias: una década de un derecho en pugna

Violeta Contreras

## 58 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Históricamente, a pesar de su importancia, los derechos de las audiencias han sido poco reconocidos, respetados y comprendidos en México. Por eso, la reforma de junio de 2013 fue un parteaguas en esta materia, pues incluyó los derechos de las audiencias en el artículo 6° de la Constitución, donde también se establece el derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información.

Al elevar los derechos de las audiencias a rango constitucional, la reforma también dispuso que el Estado estableciera los mecanismos necesarios para proteger y garantizar este derecho. Sin embargo, hasta ese entonces todavía no había una certeza de lo que significan los derechos de las audiencias. Estaba plasmado en la Carta Magna, pero sin ninguna definición o alguna interpretación sobre a lo que se refería. La reforma fue apenas la primera aparición de este concepto en el marco jurídico mexicano.

Para Narciso Guzmán Huerta,<sup>3</sup> la vaga definición de los derechos de las audiencias en el decreto generaba incertidumbre jurídica acerca de quiénes eran los titulares de dicha garantía. Fue hasta julio de 2014 cuando hubo más luz acerca del tema. Ese año, se emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR).

La ley incluyó un capítulo (IV) dedicado especialmente a los derechos de las audiencias, en el cual se define que este derecho abarca recibir contenidos plurales y diversos; que reflejen diferentes ideas y opiniones de acuerdo con el ánimo democrático; que diferencien entre información y opinión; que mantengan la misma calidad de audio y video; que respeten los derechos humanos; que respeten los horarios, y además determinó que los medios deben brindar el derecho de réplica a las audiencias.

Asimismo, la ley de 2014 atribuyó al recién creado Instituto Federal de Telecomunicaciones la tarea de vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, por lo que ordenó a este organismo la elaboración de lineamientos en la materia, los cuales deben ser cumplidos por todos los concesionarios de radiodifusión o televisión o audio restringidos.

Esta legislación también dio paso a la creación de la figura de defensoría de las audiencias, que es responsable de recibir y dar seguimiento de forma

imparcial los comentarios, peticiones y quejas de las audiencias acerca de los contenidos.

Pero el reconocimiento de los derechos de las audiencias no ha sido un camino en línea recta ni progresivo. Cuando el IFT publicó por fin los lineamientos, los concesionarios de radio y televisión no estuvieron de acuerdo con las obligaciones que les atribuía la ley, y argumentaron que los derechos de las audiencias eran improcedentes e, incluso, atentaban contra la libertad de expresión y la libertad de empresa.

También han sostenido que impiden una transmisión adecuada de la programación, pues resulta, según ellos, imposible distinguir entre opinión e información y diferenciar entre propaganda y publicidad en todo momento.

El descontento de los grandes empresarios desató una ola de descalificaciones y desinformación en los medios de comunicación de los que son dueños. Se generó y difundió una extensa campaña en contra de estos derechos, en la que participaron empresarios, líderes de los medios, funcionarios, la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y hasta organizaciones internacionales.

Más tarde en 2017, el poder mediático terminó por ejercer la presión suficiente que dio impulso a una serie de controversias constitucionales contra los lineamientos de derechos de las audiencias. Aunque fue el gobierno de Enrique Peña Nieto el que respaldó el reconocimiento de estos derechos, después fue el propio encargado de sepultarlos.

Tanto la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo como los legisladores interpusieron inconformidades a los lineamientos, reclamando que los derechos de las audiencias sólo podían ser normados por el Ejecutivo. Eso terminó por dar cabida a la aprobación de la llamada contrarreforma, la cual derogó la disposición que obligaba a diferenciar entre opinión e información en los contenidos y, entre otras cosas, determinó que los concesionarios serían los encargados de “autorregularse”.

Desde entonces, la lucha por la defensa de los derechos de las audiencias ha sido ardua y ha nadado a contracorriente sostenida por la sociedad civil, las organizaciones sociales y la academia. La Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias (AMDA) promovió amparos contra la reforma de 2017, que más tarde fueron confirmados por una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2022, la Corte invalidó la contrarreforma de 2017 al considerar que el proceso para su aprobación fue desaseado e irregular. La sentencia judicial

3 Guzmán, N. (2021). Análisis de los derechos de las audiencias en México. Infotec. Recuperado el 16 de mayo de <https://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1027/489/1/AN%C3%81LISIS%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20AUDIENCIAS%20EN%20M%C3%89XICO.%20ELEMENTOS%20PARA%20UNA%20DEFINICI%C3%93N.pdf>

confirmó que los senadores promovieron cambios de forma viciada sólo para congraciarse con los dueños de las televisoras y radiodifusoras. Así, volvió a quedar vigente la LFTR de 2014 y se restauraron los derechos de las audiencias.

Aunque el fallo de la Suprema Corte fue un triunfo para las audiencias, la lucha aún no ha terminado. El IFT todavía no emite los lineamientos que establezcan la manera como los concesionarios de radio y TV deberán cumplir con la legislación en la materia.

El órgano regulador considera que no está claro qué artículos están vigentes (los de 2014 o 2017) y probablemente no publicará los lineamientos hasta que no se resuelva esa confusión. Y sobre todo, podría demorar más en un momento en el que el Instituto se encuentra debilitado ante la falta de tres comisionadas en el Pleno. Por otro lado, existe también la posibilidad de que el Senado impulse una nueva reforma a la ley secundaria.

Mientras las tensiones continúan en el campo jurídico y mediático, en la práctica los derechos de las audiencias han avanzado pero a un paso muy lento. Los medios públicos o descentralizados como Canal Once, Televisión Educativa y el Imer cuentan con sus defensorías de las audiencias, pero las televisoras y radios comerciales en su mayoría no disponen de esta figura o carecen de los canales adecuados para facilitar el contacto de las audiencias con quien debería ser su voz en los contenidos.

En tanto esa situación no cambie y se garantice el pleno ejercicio de estos derechos, los contenidos que se transmiten en la televisión, tanto abierta como restringida, seguirán siendo poco sustanciosos, sin pluralidad y diversidad, de baja calidad y alejados de una visión de los derechos humanos. Además, al día de hoy todavía existe un importante desafío para socializar entre las audiencias cuáles son sus derechos y qué vías están disponibles para ejercerlos.

# Reconocimientos Internacionales a la Reforma de Telecomunicaciones de México

Sharon Durán

## 61 Diez años de la reforma de telecomunicaciones en México

Mientras otros países apenas analizaban y evaluaban las posibilidades para reformar la normativa sobre telecomunicaciones, México dio el paso y se atrevió a llevar a cabo reformas estructurales que aún, 10 años después, ubican al país como un líder nato en este sector.

Ese liderazgo brindó importantes beneficios y oportunidades para la población mexicana y le dió reconocimientos que la nación ostenta y disfruta.

La **Global System Mobile Association (GSMA) le otorgó a México el galardón *Government Leadership Award 2016*** por la reforma constitucional de telecomunicaciones, que significó un cambio estructural, tecnológicos y económicos para la población.

El premio, otorgado durante el Mobile World Congress 2016, en Barcelona, España, **es el más importante en el mundo de la industria móvil**. Distingue a los gobiernos por la implementación de políticas que promueven el crecimiento del sector, facilitan el acceso de la población a la banda ancha móvil, favorecen la inversión y la competencia en las telecomunicaciones, además de mostrar buenas prácticas de transparencia gubernamental, así como de consulta pública e independencia regulatoria.

Otro de los más importantes premios fue por parte de la **Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)**, que en 2017 destacó el **Programa México Conectado como uno de los mejores proyectos del mundo en la categoría de Infraestructura en Información y Comunicación**.

Entre tanto, la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** aseguró que la reforma constitucional de telecomunicaciones ha **incentivado el crecimiento del mercado a través de una nueva y más moderna regulación, pues la hace menos restrictiva que el promedio de los países miembros**.

Lo anterior se debe a que los niveles de penetración del servicio de banda ancha móvil y el número de personas que tienen acceso, prácticamente se duplicaron gracias a la reforma, pasando de 23 a 57 suscriptores por cada 100 habitantes, de acuerdo con cifras del gobierno de México.

Asimismo, el Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, que evaluó la implementación de las recomendaciones presentadas de 2012 a 2017, concluyó que las reformas estimularon la competencia comercial, lo cual generó una importante reducción de los precios de la banda ancha móvil, estimada entre 69 y 81 por ciento.

A su vez, esto resultó en una mayor demanda por parte de los usuarios y un rápido crecimiento en el acceso a Internet que generó 50 millones de nuevas suscripciones a los servicios de banda ancha móvil, entre 2012 y 2016.

Por tal motivo, la OCDE resaltó los resultados positivos de la implementación y sugirió mantener su impulso, poniendo mayor énfasis en la inclusión.

**Eruconsult**, una empresa especializada en consultoría satelital, también se sumó a los reconocimientos a la reforma a las telecomunicaciones de México y en 2018 **otorgó un reconocimiento al gobierno mexicano por la labor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la ejecución de la reforma y el impulso al sector satelital**, pues “refleja la estrategia y el compromiso del gobierno federal para mejorar los servicios para la población”, dijo Pacome Revillón, CEO de Euroconsult.

Estos reconocimientos son mundiales y destacan la trascendencia de la reforma de telecomunicaciones en su intención de llevar a cabo un cambio que impactó la vida de los ciudadanos y transformó la competencia del sector de las telecomunicaciones en el país.

## TESTIMONIO

# ADRIANA LABARDINI

## Abogada especialista en regulación y competencia y ex comisionada del IFT



A 10 años de esta importante reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y de la creación del órgano constitucional autónomo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), como garante de la competencia económica y de derechos humanos fundamentales, es importante reconocer los avances en favor del interés público: la disminución de barreras para la inversión en redes públicas y en medios de radiodifusión; la promoción de la competencia económica y la ampliación de opciones para usuarios y audiencias, a fin de disminuir brechas de acceso, favorecer un pluralismo en los medios y promover la expansión de infraestructuras para la sociedad de la información, dando entrada a actores no sólo comerciales y públicos, también sociales, comunitarios e indígenas.

El andamiaje institucional para lograr lo anterior fue un gran parteaguas: la edificación de un órgano experto, especializado e independiente, colegiado y multidisciplinario con mandatos muy amplios, robustos y relevantes: asegurar la competencia, la eficiente asignación de recursos esenciales como el espectro radioeléctrico, la normalización técnica para el correcto funcionamiento de redes y equipos de telecomunicaciones y radiodifusión, la promoción de nuevos actores como concesionarios sociales sin fines de lucro con un rol importante en el cierre de la brecha digital y del pluralismo en los medios y contenidos.

Hoy es día de fortalecer al Instituto, no de desmantelarlo, y de exigirle indicadores objetivos de desempeño muy puntuales, capaces de habilitar un entorno propicio para cerrar brechas, estimular inversiones, brindar opciones, seguridad y confiabilidad en el uso tecnológico y coordinarse con la administración pública federal y otros órganos autónomos como el INAI.

Pero su misión requiere de un Pleno completo, plural, de expertas y expertos para poder cumplir la promesa de un ecosistema digital competitivo, innovador, incluyente y universal. De una visión de prospectiva sin ceguera de taller, impulsor del cambio a través de herramientas tecnológicas. Es día de revisar cómo el IFT puede potenciar su impacto positivo en el ecosistema digital y alinear intereses privados al interés público.

DPL News consultó y solicitó testimonios a más protagonistas de la reforma telecom en México, quienes declinaron participar en el presente documento

Directora de DPL News  
**Paula Bertolini**

Editora en Jefe  
**Margarita Cruz**

Diseño gráfico  
**Gis Israel Sánchez**

Comunicación digital  
**Fernanda Aguirre**

Directora de Mercadotecnia de DPL Group  
**Carolina González**

Directora de DPL Live  
**Elizabeth Salazar**

Director de Desarrollo de Negocios de DPL Group  
**Erwin Negrete**

Director General de DPL Group  
**Jorge Bravo**

Presidente de DPL Group  
**Jorge Fernando Negrete P.**

[www.dplnews.com](http://www.dplnews.com)

 @dpl\_news

 DPL Group

 DPL News

 dpl\_news

 DPL News

