

*Cómo citar este texto:*

Montero García, I.D. (2020). Reforma en Telecomunicaciones de 2013: Políticas públicas de comunicación en México dirigidas a eliminar los monopolios.

*Derecom*, 28, 95-109. <http://www.derecom.com/derecom/>

**REFORMA EN TELECOMUNICACIONES DE 2013:  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO  
DIRIGIDAS A ELIMINAR LOS MONOPOLIOS**

**TELECOMMUNICATIONS REFORM, 2013:  
PUBLIC COMMUNICATION POLICIES IN MEXICO  
AIMED TO ELIMINATE MONOPOLIES**

© Iván Daniel Montero García  
Universitat Autònoma de Barcelona (España)  
[idadaniel.monterog@gmail.com](mailto:idadaniel.monterog@gmail.com)

## Resumen

En este artículo se estudian las políticas de comunicación en México, en especial, las creadas e implementadas a partir de la Reforma en Telecomunicaciones de 2013 para eliminar los monopolios. De acuerdo con van Cuilenburg y McQuail en *Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm*, debido a la convergencia digital de los medios de comunicación y las telecomunicaciones, aunado al libre mercado y las transformaciones tecnológicas, se ha actualizado y redefinido el concepto de políticas de comunicación. Estas han sido guiadas hacia la regulación de las industrias de comunicación dada la concentración de grandes conglomerados, a la vez que se ha fomentado el desarrollo de la sociedad y la mejora de la democracia. En cuanto a este artículo se realiza un análisis e interpretación de estas políticas en la regulación de monopolios en telecomunicaciones y radiodifusión en México, específicamente, en cuanto a las medidas impuestas a Grupo Televisa y a América Móvil.

## Summary

In this paper we aim to study the public communication policies in Mexico, especially those created and implemented after the approval of the Telecommunications Reform of 2013 intended to eliminate monopolies. Based on the definition by van Cuilenburg and McQuail in *Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm*, the Communications Policy has been updated and redefined due to the digital convergence of the media and telecommunications, coupled with the free market and technological transformations. These have been guided towards the regulation of the communication industries taking into account the concentration in large conglomerates, while promoting the development of society and the improvement of democracy. In this article, we analyze the impact of these policies on the regulation of monopolies in telecommunications and

broadcasting in Mexico, specifically the actions implemented in Grupo Televisa and América Movil.

**Palabras clave:** Monopolios. Políticas de Comunicación. Reforma en Telecomunicaciones. México.

**Keywords:** Monopolies. Communications policy. Telecommunications Reform. Mexico.

## 1.Introducción

A partir del año 2012, luego de la victoria y regreso a la Presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional en México –que gobernó 70 años ininterrumpidamente hasta el año 2000- se llevó a cabo un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país con el objetivo de sacar adelante las reformas estructurales necesarias para el desarrollo de México; ese acuerdo se denominó el Pacto por México. Entre estas reformas se incluían ámbitos como el energético, laboral, educativo, hacendario, financiero, político-electoral, de competencia económica y el de las telecomunicaciones. En materia de telecomunicaciones se realizó con el objetivo de fomentar la competencia efectiva en televisión, radio, telefonía e Internet; del mismo modo se transformó el ente regulador, para crear el Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT (Presidencia de la República, 2014).

Al concretarse la Reforma en Telecomunicaciones de 2013 una de sus metas fundamentales era el desmantelamiento de los monopolios (Calleja, 2018; Sosa, 2018). Es así que en este artículo se realiza un análisis e interpretación de las políticas de comunicación en México, poniendo énfasis en la eliminación de los monopolios en el ámbito de las telecomunicaciones, la televisión abierta y de pago.

Para este estudio se realizó un análisis empírico secundario de diversas fuentes de información sobre las políticas de comunicación en México, como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014, documentos emanados del Instituto Federal de Telecomunicaciones –y de otros entes reguladores como la Comisión Federal de Competencia Económica o la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, como resoluciones, fallos, sentencias, dictámenes y/o veredictos. La compilación y análisis de información abarca el periodo hasta diciembre de 2018 cuando el gobierno priísta del sexenio 2012-2018, que fue el que alentó estos cambios, dejó el poder.

Igualmente, se debe puntualizar que para este análisis se recurrió a consultar a expertos en la materia como el Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Gabriel Contreras Saldívar; y la Comisionada María Elena Estavillo Flores, así como destacados académicos y expertos en políticas públicas de comunicación como Aleida Calleja, miembro de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, AMEDI, y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC, así como Gabriel Sosa Plata, académico y ex integrante del Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT. Esto se llevó a cabo con la finalidad de despejar dudas, realizar aclaraciones y corroborar las diversas interpretaciones de los datos obtenidos en los documentos anteriormente citados, ya que a veces éstos pueden dejar de lado detalles que solo las personas pueden explicar.

## **2. Políticas públicas de comunicación en México y monopolios.**

Para este estudio del caso mexicano tomamos como referencia principal a Jan van Cuilenburg y Denis McQuail por su trabajo publicado en 2003 denominado *Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm*, donde visualizan el rumbo que han tomado las políticas de comunicación, en especial, en Estados Unidos y Europa en el siglo XX. Empero de la misma manera ofrecen una perspectiva global en este tema. En este texto, van Cuilenburg y McQuail demuestran acertadamente que, debido a la convergencia digital, las políticas públicas de comunicación están en curso de integración entre las políticas de medios y las políticas de telecomunicaciones. Aseveran además que, en este periodo de tiempo del nuevo paradigma de políticas, los Estados crearon ministerios de comunicación y promulgaron nuevas leyes para una regulación convergente entre medios y telecomunicaciones (van Cuilenburg y McQuail, 2003). En México no fue diferente pues se constituyó el Instituto Federal de Telecomunicaciones y se elaboró la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Otros autores coinciden con van Cuilenburg y McQuail en que el *boom* de las nuevas tecnologías de la información, enlazadas con la comunicación, ha modificado y revolucionado la noción de las políticas públicas de comunicación. Al tiempo que esta convergencia tecnológica también ha hecho de las compañías de los medios de comunicación entidades económicas responsables de una creciente cantidad de comercio nacional y mundial. Por ello, podemos decir que las políticas públicas de comunicación en las primeras décadas del siglo XXI se rigen por la interacción de regular los mercados económicos de las industrias de telecomunicaciones debido a la concentración de grandes conglomerados, a la vez que fomentan el desarrollo de la sociedad y la mejora de la democracia (Murciano, 2006; Freedman, 2008; Badillo, Mastrini, y Marengi, 2015).

A principios del siglo XX, el Estado mexicano tenía el monopolio de las telecomunicaciones, refiriéndose al telégrafo y la radiotelegrafía (CPEUM, 1917. Art. 28). Con respecto a la radiodifusión el rumbo fue diferente; se confirieron permisos y concesiones a privados para la explotación de la radio y la televisión. Dichos otorgamientos se dieron de manera discrecional alentando la concentración de los medios en las manos de unos cuantos (De la Luz, 2006).

Durante los últimos 60 años no existieron en México transformaciones significativas en las políticas de comunicación para contrarrestar la concentración en los medios de comunicación. Las modificaciones que se hicieron durante la segunda parte del siglo pasado han sido elaboradas para ponderar los intereses económicos de las empresas debido a una relación histórico-estructural que ha existido entre los distintos empresarios de los medios dominantes y el sistema político mexicano –facilitando el desarrollo económico a cambio de recibir un trato amigable por parte de la televisión–, lo cual explica de forma importante las lógicas anticompetitivas que prevalecen en la televisión abierta, que han derivado en una estructura monopólica hasta 1993 y oligopólica a partir de ahí (Díaz, 2007; Gómez y Sosa, 2010; Hallin, 2010; Califano, Rossi y Mastrini, 2013; Márquez, 2014).

Con respecto a las telecomunicaciones, a finales de los 80 y principios de los 90, tomaron el camino del neoliberalismo con la llegada de los presidentes priístas Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En este periodo se adelgaza la nómina de las

empresas estatales y se privatizan. Este fue el caso de la empresa Teléfonos de México, Telmex, –empresa monopólica del Estado– que pasa a manos de un privado, Carlos Slim.

En 1995, en un intento para revertir la tendencia de los medios de comunicación y las telecomunicaciones de formar monopolios, se crea el primer ente regulador de las telecomunicaciones, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Sin embargo, la COFETEL solo emitía opiniones a la hora de otorgar o revocar concesiones, a modo de sanción para regular actos monopólicos o de concentración, y, por ello, durante los primeros años de este órgano se cuestionó en tribunales su actuar y también a nivel mediático se desvirtuaban sus acciones (Álvarez, 2012).

Luego de años de aprendizaje, es a finales de 2005 cuando se debaten modificaciones en la regulación de los medios de comunicación, en La Ley Federal de Radio y Televisión, así como en la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo que resultó en la muy bien documentada y conocida *Ley Televisa*, la cual fue calificada así por conservar la posición del duopolio de las televisoras en México (Televisa y Televisión Azteca), al hacer más difícil la entrada de nuevos operadores en ese medio de comunicación (Gómez y Sosa, 2006). Posteriormente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación por el presidente Vicente Fox, pero meses más tarde anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, (SCJN, 2007), luego de que legisladores y miembros de la sociedad civil disconformes presentaran una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN.

Es en ese momento cuando se vuelve una prioridad para el sector público y privado, así como para la sociedad civil organizada reformar las telecomunicaciones en México.

### **3.La reforma en materia de telecomunicaciones**

El gobierno mexicano y sus actores políticos, presionados por demandas de la sociedad civil organizada (Dragomir, 2016) y entes de orden mundial como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –que había elaborado un estudio en 2012 sobre la situación de la industria de las telecomunicaciones en México en la que señalaba que las empresas Televisa y América Móvil tenían un poder monopólico en los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones, respectivamente– vislumbraron la necesidad de modificaciones en el paradigma de las telecomunicaciones y la radiodifusión para conformar una nueva política pública en materia de comunicación.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones incluía en su agenda el dismantelamiento de los monopolios existentes en estos sectores. Por ello una de las acciones fundamentales fue la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, un ente regulador independiente del poder federal. De la misma manera, se crearon tribunales especializados en la materia para dirimir los conflictos que pudieran surgir al fijar las medidas para regular a los operadores dominantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones (Diario Oficial de la Federación, 2013).

En este sentido, es el Instituto Federal de Telecomunicaciones quien estaba obligado a determinar a los agentes económicos preponderantes en telecomunicaciones y radiodifusión con la intención de aplicar medidas asimétricas para que se mejorara la competencia en estos sectores. De la misma manera, la reforma ponía las bases para formar dos nuevas cadenas de

televisión abierta nacional, que funcionaran de manera eficiente de acuerdo con los mercados, con máxima cobertura nacional de servicios, derecho a la información y función social, con la finalidad de tener una nueva oferta que se sumara a las de Televisa y TV Azteca (Diario Oficial de la Federación, 2013).

En el papel, estas modificaciones a la Carta Magna adoptaron enmiendas legales que cambiaron drásticamente las reglas del juego en muchos sectores económicos, haciendo más difícil para las poderosas empresas de comunicación continuar consolidando su dominio en el mercado (Dragomir, 2016).

#### **4.Creación de las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014.**

La iniciativa enviada por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, para reglamentar las reformas hechas a los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones fue, en voz de gran parte de la comunidad científica del país, un retroceso de los avances logrados el año anterior (Senado, 2014; Calleja, 2018; Sosa, 2018).

El contenido del proyecto presentado, y que a la postre se aprobaría para establecer la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, fue para desarrollar el crecimiento en el sector convergente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, es decir, fue guiado por el ámbito económico (Alva de la Selva, 2015).

Como acertadamente señalan van Cuilenburg y McQuail (2003), el cambio de paradigma en las políticas de comunicación, se debe mayormente a la ambición de las corporaciones de medios y de los gobiernos por beneficiarse de las oportunidades económicas que ofrece la convergencia de las tecnologías comunicacionales. Y no fue la excepción el caso mexicano.

En materia de regulación de los monopolios, la reglamentación secundaria planteaba la creación de los lineamientos para la licitación de las dos nuevas cadenas de televisión abierta digital con cobertura nacional para competir con Televisa y TV Azteca en este rubro, así como imponer medidas al agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, a aquella empresa que tuviera una participación nacional mayor del cincuenta por ciento. También se facultaba al IFT otra manera de regulación asimétrica para dismantelar los monopolios en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión con el concepto de agente económico con poder sustancial. Para ser declarada así una empresa debe tener la capacidad de poder actuar sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestarla (LFTyR, 2014. art. 15).

Entre los artículos transitorios uno de los más relevantes era el noveno, denominado *Cláusula Cablecom*, el cual especificaba que mientras existiera un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y de radiodifusión, se podrían realizar fusiones o compras de una empresa a otra, las cuales no requerirían de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones con la finalidad de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo (LFTyR, 2014. art. noveno transitorio)

Ante la aprobación de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión hubo algunos intentos de plantear una acción de inconstitucionalidad a estas leyes secundarias. Sin embargo, había un consenso generalizado por el que no se podía volver a echar abajo una ley

en esta materia –como en la famosa *Ley Televisa*– ya que sí había habido ciertos avances (Pineda, 2015).

## **5.Las nuevas políticas públicas de comunicación en México contra los monopolios**

Otorgar más cadenas de televisión en México había sido un reclamo de distintos sectores de la sociedad desde hacía años, ya que Televisa y TV Azteca concentraban antes de 2013 el 94 por ciento de las concesiones de televisión abierta comercial en México (Levy, 2015).

### **5.1.La televisión abierta**

De acuerdo con las bases de la convocatoria, cada empresa presentaría dos ofertas, una económica y la otra de cobertura; lo económico debería superar el Valor Mínimo de Referencia (IFT, 2014b) determinado por el Instituto en 830 millones de pesos (alrededor de 41 millones de dólares) por cada cadena; con respecto a la cobertura, el plan que presenten ante el IFT deberá tener una cobertura de, al menos, 30 por ciento de la población de cada una de las 32 entidades federativas. Asimismo, podía competir en esta licitación, por primera vez, capital extranjero hasta en un 49 por ciento de la empresa, siempre y cuando cumplieran con la condición de reciprocidad señalada en la legislación respecto del país de origen de las inversiones. Entre las condiciones también se encontraba que tanto Televisa como TV Azteca no podían participar (IFT, 2014a).

El 11 de marzo de 2015 el pleno del IFT emite un fallo y considera a Grupo Radio Centro, S.A.B. de C.V. (Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable) y a Cadena Tres, S.A. de C.V., (Sociedad Anónima de Capital Variable) como ganadores de la Licitación No. IFT-1 Es el nombre de la Licitación (IFT, 2015). Sin embargo, Grupo Radio Centro no obtuvo al final la cadena de televisión debido a que incumplió el pago que había ofertado de la contraprestación, el cual era de 3.058 millones de pesos (200 millones de dólares).

La tercera cadena de televisión en México, llamada Imagen TV, salió al aire el 17 de octubre de 2016, terminando así con el duopolio televisivo de Televisa y TV azteca, demanda que por años no había sido escuchada por la subordinación del gobierno a estas dos empresas (Trejo, y Vega, 2011).

El IFT pregonó que en las bases de la licitación para esta nueva cadena nacional habría estándares para tener mayor pluralismo y diversidad en la radiodifusión abierta (Contreras, 2018; Estavillo, 2018). Empero el Instituto nunca ha tenido o generado indicadores o métricas para medir estos factores por lo que, al final, los requisitos sobre contenidos fueron irrelevantes y ganó el que ofreció más dinero.

De la misma manera, no se logró conjuntar a varios interesados en este proyecto para la obtención de nuevas cadenas nacionales, por lo que al final solo se creó una, pero distando mucho de los objetivos principales de la reforma que eran ampliar las voces en el sector de la televisión. No existen contenidos, ni una programación o voces diferentes, continúa predominando en la radiodifusión un modelo comercial norteamericano basado en telenovelas, fútbol y noticias (Villamil, 2009). Los principales exponentes de cada uno de estos rubros formaron parte en algún momento de Televisa. El dueño de Imagen TV, la nueva cadena

nacional, Olegario Vázquez Raña es un empresario ligado al poder, quien ya poseía un periódico de circulación nacional y otros canales regionales de televisión.

El loable esfuerzo de la reforma en materia de telecomunicaciones que puso la responsabilidad en el IFT para intentar desintegrar el monopolio de Televisa en la radiodifusión –o lo que muchos consideran duopolio, si se contempla la participación en este sector con TV Azteca– quedó hasta el momento en la creación de un oligopolio en la televisión abierta nacional mexicana.

### 5.2. Agentes Económicos Preponderantes en Radiodifusión y Telecomunicaciones. Agente Económico con Poder Sustancial en el servicio de Televisión de Pago

Desde 2013 existen dos formas de regular las empresas que se considera actúan de manera monopólica; la primera es ser considerado Agente Económico Preponderante (por sector) y la otra forma es ser Agente Económico con Poder Sustancial (por servicio).

Para ser identificado como Agente Económico Preponderante, la empresa debe tener una participación nacional, en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, directa o indirectamente, superior al 50 por ciento, ya sea por el número de usuarios, por el de suscriptores, por la audiencia, por el del tráfico en sus redes o por el de la capacidad utilizada de las mismas (Diario Oficial de la Federación, 2013).

El 6 de marzo de 2014 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones identifica como Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, al Grupo Televisa S.A.B. (IFT, 2014d) y diversas empresas relacionadas; y Radiomovil Dipsa, Telmex, Telnor, Telcel, América Móvil, Grupo Carso y Grupo Inbursa (IFT, 2014c), respectivamente, a quienes les impuso una serie de medidas para evitar que se afectara la competencia y la libre concurrencia.

### 5.3. Grupo Televisa

En radiodifusión, el IFT impuso diversas sanciones a Grupo Televisa como la de no adquirir ciertos contenidos en exclusiva –como las finales del fútbol nacional, el mundial de fútbol, los Juegos Olímpicos o los *playoffs* de la liga mexicana de béisbol del Pacífico–; compartir su infraestructura pasiva (es decir torres, transmisores o caminos de acceso a las retransmisoras); publicar en su sitio de Internet y entregar al Instituto la información relativa a sus diversos servicios de publicidad que ofrece con el objetivo de que no utilice la venta de publicidad como instrumento para restringir la entrada y crecimiento de otros agentes en el sector. Estas disposiciones serían revisadas bianualmente por parte del IFT para analizar su funcionamiento (IFT, 2014c).

En 2017, el IFT modificó su ordenamiento autorizando de nueva cuenta a Televisa a sub-licenciar dichos contenidos a otros concesionarios de radiodifusión, situación que parece contraria a debilitar esta empresa ya que, para acceder al contenido relevante, una empresa con menor poder adquisitivo tendrá que comprárselo a Televisa (IFT, 2017).

Televisa, además de ser preponderante en la televisión abierta, con un 67 por ciento de la audiencia en México (IFT, 2014d), de acuerdo con la Autoridad Investigadora del propio IFT, también tiene el mayor porcentaje de suscriptores en el servicio de la televisión de pago con un

60 por ciento en el mercado y tiene presencia en este servicio en 2124 municipios (Diario Oficial de la Federación 2015), de los 2454 municipios mexicanos, es decir, un 87 por ciento. Empero, por ley (LFTyR, 2014. Art. 276), no puede ser señalado como preponderante porque ya existe un Agente Económico en ese sector, Telmex/Telcel, quien tiene más del 50 por ciento en el sector de las Telecomunicaciones y por obvias razones no podrían existir dos AEP con más del 50 por ciento del mercado en un mismo sector.

Sin embargo, existe otra forma de regular de manera asimétrica al Grupo Televisa y esta es a partir del concepto de Agente Económico con Poder Sustancial en el mercado. De acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, un Agente Económico con Poder Sustancial es aquel que fija precios o restringe el abasto en el mercado por sí mismo, sin que los competidores puedan contrarrestar dicho poder (LFCE, 2014, Art. 59).

El 18 de marzo de 2015 la autoridad Investigadora del IFT concluyó que el grupo de interés económico encabezado por Grupo Televisa sí tiene poder sustancial en el mercado de TV de pago. Empero el Pleno del IFT, después de leer el análisis de su propia unidad de investigación, decidió votar en contra de designar a Televisa como agente económico con poder sustancial en el mercado de la televisión de pago (IFT, 2015b).

Sin embargo, luego de esta disposición del IFT en 2016, Televisora del Valle de México promovió una revisión de la sentencia ante los tribunales especializados creados en la reforma en materia de telecomunicaciones (Álvarez, 2018). En 2017, el Primer Tribunal en materia Administrativa, especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, concedió la razón a esta televisora local y ordenó al IFT que revisara de nueva cuenta su decisión de no considerar a Televisa como agente económico con poder sustancial, debido a que –como diversos especialistas señalaron en varios medios de comunicación– era incomprensible que un análisis del mismo Instituto mostrara pruebas de su dominancia en la televisión restringida y los comisionados votaran en contra de ese reporte (Sosa, 2018).

Así que el IFT, el 24 de febrero de 2017 notificó a Grupo Televisa que era agente económico con poder sustancial en el mercado de televisión de pago en el territorio nacional. Luego de este revés judicial, ahora fue Televisa quien acudió ante la ley, esta vez, a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual en 2018 ordenó al IFT dejar sin efectos la decisión de designar a Grupo Televisa como agente económico con poder sustancial en el sector de la televisión restringida (IFT, 2018).

Durante todo el tiempo que duró el proceso, el IFT se reservó el derecho de imponer medidas a Grupo Televisa en el sector de la televisión de pago, a pesar de que por ley tiene la potestad de implementar medidas incluso si la resolución final se estuviera dirimiendo en los tribunales.

El dominio de Televisa ante el poder político ha sido un tema que por muchos años se ha investigado y que, a pesar de estar en el debate público, no ha menguado (Trejo y Vega, 2011). El Grupo Televisa ha logrado mantener intactos sus intereses a pesar de la nueva legislación (Gómez, 2016).

De la misma forma, en agosto de 2014, Grupo Televisa anunció mediante un comunicado que llevó a cabo, en términos de ley, la adquisición del 100 por ciento del capital social de Grupo Cable TV, S.A. de C.V., Cablecom, mediante el pago de 8.550 millones de pesos (unos 425 millones de dólares) (Televisa, 12 de agosto de 2014). Dicha adquisición estaba detenida porque necesitaba de la autorización de la antigua autoridad reguladora, la COFETEL.



Sin embargo, con la entrada de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se realizó sin requerir la aprobación del nuevo regulador, el IFT, ya que el artículo noveno transitorio de esta ley marca que en tanto exista un agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones – América Móvil (Telmex y Telcel), según se dictaminó–, no se requerirá autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones para las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni para las cesiones de concesión ni para los cambios de control que deriven de éstas. Esto con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo (LFTyR, 2014. Art. Noveno Transitorio).

Esta situación se asemeja a las políticas públicas de cuando gobernaba el PRI en el siglo XX, quien favoreció a este grupo mediático en función de sus intereses económicos y de sus ventajas competitivas. La política pública de comunicación en la televisión de pago en México a partir de la Reforma en Telecomunicaciones continúa dejando pendientes ya que, parafraseando a Van Cuilenburg y McQuail, se está tratando de no actuar en la regulación donde interfiere con el desarrollo del mercado y dando prioridad a la economía y a los intereses de las grandes industrias sobre el bienestar sociocultural.

#### 5.4. Telecomunicaciones. América Móvil (Radiomóvil Dipsa, Telcel y Telmex)

Otro actor que fue denominado agente económico preponderante, AEP, en 2014 por el IFT, por tener el monopolio en su sector, es la compañía América Móvil que controla Telcel y Telmex (Telefonía móvil y fija, respectivamente, y otras empresas como Grupo Carso y Grupo Financiero Inbursa), por lo que las políticas para generar competitividad en sus sectores se han endurecido en detrimento de sus intereses.

El IFT le ordenó dar un trato equitativo a las empresas competidoras. Por ello deberá crear una empresa con órganos de dirección independientes de Telmex para prestar servicios mayoristas, es decir, una nueva compañía que le dé servicio de fibra óptica y cobre tanto a Telmex como a otras compañías. Este plan, llamado Plan Final de Implementación de Separación Funcional, mencionado desde 2014, deberá terminar el 31 de diciembre de 2019, cuando tiene que haber concluido por completo el proceso de separación funcional de acuerdo con lo establecido por el Plan Final de Implementación de Separación Funcional. El 1 de enero de 2020 tienen que estar en operación las empresas mayoristas. A partir de esa fecha se espera que comiencen a materializarse los resultados (IFT, 2017b).

También desde 2014, para Telcel (Radiomóvil Dipsa) –empresa del mismo grupo que Telmex, pero ésta de telefonía móvil– se decidió imponer tarifas asimétricas, así como dejar de cobrar al usuario el servicio *roaming* cuando estén fuera del área de servicio local o región en la que contrataron el servicio. Además de que la empresa Telcel debe entregar desbloqueados los teléfonos móviles a los suscriptores en el esquema de prepago y en el esquema de pospago cuando el equipo ha sido pagado en su totalidad en el momento de contratar el servicio (IFT, 2014c).

Cabe mencionar que, en julio de 2014, Telmex impugnó estas decisiones ante el Segundo Tribunal Colegiado Especializado en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual, en 2016, resolvió negar dicha solicitud por lo que la empresa tuvo que recurrir a otras instancias (Telmex, 26 de agosto de 2016).

Aunado a las disposiciones que debía acatar por ser considerado AEP, se sumaban otras medidas. Al aprobarse la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el artículo 131 trataba el tema de la tarifa de interconexión entre dos empresas de telecomunicaciones, la cual decía que no podía cobrar tarifa alguna por el uso de su red si se trataba de un agente económico preponderante (Diario Oficial de la Federación, 2014).

La empresa Radiomóvil Dipsa interpuso otra acción judicial solo que esta vez ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) donde se decidió por unanimidad de votos que el artículo 131 referido sí es inconstitucional, debido a que, de acuerdo con la reforma en telecomunicaciones, debería ser el IFT quien determinara la tarifa de interconexión con base en un modelo de costos. Sin embargo, al publicarse la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se fijó directamente que dicha tarifa de interconexión no la podría cobrar el AEP por lo que ésta sería cero (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 16 de agosto de 2017).

Con esta resolución, Telcel, a partir de 2018, volverá a cobrar a las otras empresas que usan su red, es decir, las empresas que son un poco más del 20 por ciento del mercado volverán a pagar cuando sus clientes llamen a los usuarios de Telcel. Luego de un estudio realizado por el IFT, la tarifa de interconexión quedó con una medida asimétrica de 11.27 centavos de peso mexicanos por minuto que tendrá que pagar Telcel a las otras empresas y de 2.85 centavos por minuto en el sentido contrario (IFT, 2017a). Ante estos episodios se prevén más disputas legales por parte de los actores de las telecomunicaciones en los meses por venir (IFT, 02 de noviembre de 2017).

## **Conclusiones**

A lo largo del siglo XX el gobierno consintió el crecimiento de monopolios en las empresas de radiodifusión y de telecomunicaciones ya que dejaba las prácticas de regulación a una negociación discrecional entre el Estado y las empresas de comunicación que, al final, podía resultar en apoyo mediático a favor del gobierno de turno (Alva de la Selva, 2015). La reforma en materia de telecomunicaciones buscó, al menos en el papel, disminuir la influencia de las empresas que concentraban la mayor parte del negocio de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

Uno de los intentos por parte de esa reforma fue la transformación del ente regulador de las telecomunicaciones y radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, una de las primeras acciones para el combate del monopolio en la industria de la comunicación mexicana. Un primer aspecto positivo es que, a partir de 2013, el IFT es ya un actor fundamental en este ámbito y, cuando se decide, puede influir en reducir el poderío de los monopolios comunicacionales en México.

Por otra parte, cuando el IFT ha actuado, se ha encontrado con cierta reticencia por parte de esas compañías de los medios de comunicación de aceptar las nuevas medidas. Dichas empresas están en su derecho de llevar a juicio todas las decisiones que no les parezcan adecuadas. Sin embargo, mostrar su disconformidad judicialmente ante cada decisión que no les favorezca ha hecho más lento el afianzamiento de un régimen democrático y de libertades en México ante los poderes fácticos de los medios de comunicación.

Otro punto a destacar es que las medidas han sido más severas para Telmex, aunque poco ha cambiado porque continúan teniendo a la mayoría de suscriptores y las medidas asimétricas, como su separación funcional, siguen postergándose. Uno de los principales

objetivos que busca Telmex es posponer la regulación asimétrica hasta que logre ofrecer el servicio de televisión de pago para que sus clientes puedan disfrutar del *triple play*, situación que lo haría más dominante en ese sector debido a que es en lo único que da clientes a sus competidores.

Con respecto a Televisa que, en teoría, tiene las mismas medidas asimétricas que Telmex, la aplicación de la reglamentación ha sido más laxa. El principal objetivo de Televisa es no perder la influencia en esta etapa en que, debido al auge de las plataformas *streaming* y al cambio de hábitos en los usuarios mexicanos, está perdiendo telespectadores y, como consecuencia, dinero. De acuerdo con el IFT (2019), en casi 4 años subió del 10 al 30 por ciento lo que los usuarios de telecomunicaciones pagan por un servicio de OTT.

De la misma forma, la creación de dos cadenas de televisión abierta de cobertura nacional no consiguió conjuntar a varios interesados en el proyecto, por lo que al final solo se creó una nueva cadena, empero distando mucho de los objetivos principales de la reforma que eran ampliar las voces en el sector de la televisión.

Sin embargo, también es pertinente aclarar que muchas de estas modificaciones en la reforma en materia de telecomunicaciones encaminadas a promover la competencia de los mercados solo quedaron reflejadas en las reglamentaciones. Por ejemplo, al término de redacción de estas conclusiones, América Móvil sigue teniendo casi el 70 por ciento del mercado en telecomunicaciones y Grupo Televisa sigue conservando más del 60 por ciento de los usuarios de televisión de pago.

Las nuevas políticas de comunicación contra los monopolios son más estrictas. Sin embargo, la baja regulación de años puede ahora considerarse como estricta. El objetivo del gobierno de México del sexenio 2012-2018 fue imponer medidas asimétricas a Telmex y Televisa para que otros competidores entraran en sus respectivos sectores a competir y, a partir de ahí, la política del IFT podría ser que la mejor regulación es donde no se regula. Coincidentes somos con van Cuilenburg y McQuail quienes acertadamente puntualizaban que en el nuevo paradigma de políticas de comunicación los gobiernos, como en este caso, el mexicano, están retrocediendo en la regulación cuando se den supuestos de interferencia con el desarrollo del mercado al tiempo que se da relativa mayor prioridad a la economía sobre el interés general de la sociedad cuando se llega el momento de establecer prioridades.

## Bibliografía

ALVA DE LA SELVA, A. (2015). "Las razones de la reforma". En Salgado, E., y Ramírez, A. (coord) *Nuevo Marco Regulatorio en Telecomunicaciones y Radiodifusión*. México: Editorial Porrúa/Universidad Anahuac.

ÁLVAREZ, C. (2012). "Casos judiciales emblemáticos de telecomunicaciones". *La Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Nº. 33. p. 23-40. Recuperado desde: <https://bit.ly/2TS9loZ> (consultado el 10 de septiembre de 2019).

ÁLVAREZ, C. (2018). "Regulatory State and judicial decisions in telecommunications in Mexico". *The Law, State and Telecommunications Review*. Brasilia, v. 10, n. 1, p. 15-36, May.

BADILLO, A., MASTRINI, G., & MARENGHI, P. (2015). "Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas". *Comunicación y Sociedad*, (24), 95-126. Recuperado desde: <http://bit.ly/2nTCgOe>, (consultado el 10 de septiembre de 2019).

BIRKINBINE, B., GÓMEZ, R., WASKO, J. (edit.) (2016). *Global Media Giants*. New York y London: Routledge.

CALIFANO, B., ROSSI, D., Y MASTRINI, G. (2013)- "Introducción". en MASTRINI, G., BIZBERGE, A., DE CHARRAS, D. (edit.). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Tucumán: Editorial La Crujia, p. 14.

DÍAZ, V. (2007). "Antecedentes cronológicos de la Ley Federal de Radio y Televisión". en Huber, R., Villanueva E. (coord.): *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?* Universidad Nacional Autónoma de México. México: Fundación Konrad Adenauer. p. 13-42.

DRAGOMIR, M. (2016). "Media Reform in Mexico", en FREEDMAN, D., OBAR, J., MARTENS, C. y MCCHESENEY, R. (edit.) *Strategies for Media reform: international perspectives*. New York: Fordham University Press. p. 325-330.

ESTEINO, J. y ALVA DE LA SELVA, A. (2009). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Senado de la República.

FREEDMAN, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. UK: Cambridge Polity Press.

GÓMEZ, R. y SOSA, G. (2006). "Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones en México". *Quaderns del CAC*: número 25.

GÓMEZ, R y SOSA, G. (2010). "La concentración en el mercado de la televisión restringida en México". *Comunicación y Sociedad*. 14. p. 109-142.

HALLIN, D. (2000). "Media, political power and democratization in Mexico", en CURRAN, J. y MYUNG-JIN, P. (coedit.) *De-westernizing media studies*. NY: Editorial Routledge.

LEVY, I. (2015). "La reforma de las telecomunicaciones en México: ¿Una reforma a la mexicana?" *Monografía: Reformas estructurales en México*. Barcelona Centre for Internacional Affairs. p.71-90. Recuperado desde: <https://bit.ly/2ECxlan>, (consultado el 10 de septiembre de 2019).

MÁRQUEZ-RAMÍREZ, M. (2014). "Post-authoritarian politics in a neoliberal era: revising Media and journalism in Mexico", en GUERRERO, M. y MÁRQUEZ-RAMÍREZ, M. (coedit.). *Media systems and communication policies in Latin America*. Palgrave Macmillan. p. 272-292.

MURCIANO, M. (2006). "Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: Pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social". *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, nº20. Bilbao: UPV/EHU, p. 371-398. Recuperado desde: <http://bit.ly/2mYdKwj>, (consultado el 10 de septiembre de 2019).

PINEDA, J. (2015). "Principios constitucionales inacabados en la ley secundaria", en SALGADO, E., Y RAMÍREZ, A. (coord.) *Nuevo marco regulatorio en telecomunicaciones y radiodifusión*. México: Editorial Porrúa/Universidad Anahuac.

TREJO, R., y VEGA, A., (coord.) (2011). *Diversidad y calidad para los medios de comunicación*. Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) y LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

VAN CUILENBURG, J. y MCQUAIL, D. (2003). "Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm". *European Journal of Communication*. 18/2.

VILLAMIL, J. (2009). "Contra la dictadura del "rating." Derechos de las audiencias". *Revista Mexicana de Comunicación*. Dic 2008/feb 2009, Vol. 21. nº114, p. 15-48.

## Legislación

México. (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto Vigente. Publicada el 05 de febrero de 1917.

México. (2014) *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. Texto Vigente. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014. Recuperado desde: <http://bit.ly/1zCzcYq>

México. (2014) *Ley Federal de Competencia Económica*. Texto Vigente. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Recuperado desde: <https://bit.ly/2GTAuX0>

México. Diario Oficial de la Federación. (2013). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*. DOF 11-06-2013. Recuperado desde: <https://bit.ly/1oS5hHz>

México. Diario Oficial de la Federación (2014). *DECRETO por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*. DOF 14-07-2014. Recuperado desde: <https://bit.ly/1zCzcYq>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2014a) *ACUERDO por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba las bases de licitación pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de canales de transmisión para la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital, a efecto de formar dos cadenas nacionales en los Estados Unidos Mexicanos (Licitación No. IFT-1)*. P/IFT/EXT/070314/78. Recuperado desde: <https://bit.ly/2GRscTt>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2014b) *ACUERDO por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina el valor mínimo de referencia, a que se refiere el numeral 4.1.3.5 de las bases de licitación pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de canales de transmisión para la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital, a efecto de formar dos cadenas nacionales en los Estados Unidos Mexicanos (Licitación No. IFT-1)*. P/IFT/EXT/15041490/ValorMinimo. Recuperado desde: <https://bit.ly/2NAD5cX>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2014c). *Versión pública del Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76*. Recuperado desde: <http://bit.ly/1UVFKxU>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2014d). *Versión pública del Acuerdo P/IFT/EXT/060314/77*. Recuperado desde: <https://bit.ly/1oOZ95r>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2015a). *Acta de fallo a favor de Cadena Tres y Grupo Radio Centro. (Licitación No. IFT-1)*. Recuperado desde: <http://bit.ly/2mjmGPE>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2015b). *Versión pública del Acuerdo/1FT/Ext/300915/114*. Recuperado desde: <https://bit.ly/2tH8phf>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2017a) *ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*. P/IFT/021117/657. Recuperado desde: <https://bit.ly/2Equ7L7>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2017b). *Versión pública del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119*. Recuperado desde: <http://bit.ly/2qcn76>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2018). *Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones da cumplimiento a la resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en el Recurso de Inconformidad 1643/2017, en el expediente AI/DC-001-2014*. P/IFT/200318/239. Recuperado desde: <https://bit.ly/2EFp4YK>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2019). *PRIMERA ENCUESTA 2019. Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones*. Usuarios y Audiencias. Recuperado desde: <https://bit.ly/2OYG00F>

## Documentación

BMV. TELMEX (26 de agosto de 2016). "TELMEX informa". Recuperado desde: <https://bit.ly/38xKLpX>, (consultado el 10 de septiembre de 2019).

CALLEJA, A. (2018). Comunicación personal (Entrevista) Integrante de OBSERVACOM. Realizada el 05 de abril de 2018.

México. Diario Oficial de la Federación. (2015) *DATOS Relevantes del Dictamen Preliminar sobre la Existencia de Poder Sustancial en el Mercado Relevante de Provisión del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, radicado en el Expediente AI/DC-001-2014*. DOF: 18/03/2015. Recuperado desde: <https://bit.ly/1FC5VQX>

México. Presidencia de la República. (2014) *Reformas en Acción*. Recuperado desde: <https://youtu.be/cQXIZmCOy80>

México. Senado de la República. (2014). *Foro de análisis sobre las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión Senado de la República*. Versión estenográfica. Congreso de la Unión. LXII Legislatura. Viernes 04 de abril de 2014. Recuperado desde: <https://bit.ly/2l9afkT>

México. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2007) *Solicitud de votación en contra de la Ley de Radio y Televisión*. Exp 749/2007-PL. Recuperado desde: <http://bit.ly/2npZAa2>

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (16 de agosto de 2017). "Corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones establecer la regulación tarifaria conforme a sus facultades constitucionales: Segunda Sala". *Comunicado No. 138/2017*. Recuperado desde: <https://bit.ly/2ANRmjX>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (02 de noviembre de 2017) "Entrevista a Gabriel Contreras, Comisionado Presidente del IFT, en Fórmula Financiera con Maricarmen Cortés sobre tarifas de interconexión" *Comunicación y medios*. Versión Estenográfica. Recuperado desde: <https://bit.ly/2tNew3z>

México. Instituto Federal de Telecomunicaciones (05 de marzo de 2018). "El Pleno del IFT emite el Plan Final de Separación Funcional de Telmex". *Comunicado de prensa*. Recuperado desde: <https://bit.ly/2DeTgpw>

OCDE. (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. OECD Publishing. París. Recuperado desde: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>

SOSA, G. (2018). *Comunicación personal (Entrevista) Integrante del Consejo Consultivo del IFT*. Realizada el 11 de mayo de 2018.