

DEL SEN. RICARDO PACHECO RODRÍGUEZ, A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 9-A Y 9-C DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 9-A Y 9-C DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

El suscrito, Senador **RICARDO PACHECO RODRÍGUEZ**, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 Fracción II y 73 Fracción XXIX-E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 Fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, legislador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, propone a esta Asamblea la aprobación de la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo de los países, la calidad de vida de sus habitantes e inclusive su viabilidad, son cada vez más dependientes de su nivel de competitividad, si entendemos ésta como la capacidad de un país para retener y atraer más inversiones, que generen más empleos. La productividad de los factores en una economía no sólo se explica por la cantidad de capital y de mano de obra disponible, también por su calidad, es decir, por el cambio tecnológico y las capacidades crecientes de de su capital humano. Se distinguen como fuentes del crecimiento económico cuatro factores fundamentales: i) el crecimiento de la fuerza de trabajo, ii) el crecimiento de la calidad de la fuerza de trabajo, iii) el crecimiento del acervo de capital por virtud de la inversión, y iv) el cambio tecnológico que causa el aumento en la productividad y por tanto la reducción de los costos de producción.

De ahí que en materia de desarrollo económico éste sea el tema de nuestro tiempo y en el caso de México, uno de los retos más urgentes que enfrentamos. En efecto, de conformidad con todos los organismos internacionales y nacionales que miden la competitividad-país, México ha caído en un rezago en esta materia en relación con otras economías en el mundo. En este sentido, elevar nuestra competitividad es una tarea impostergable para alentar el crecimiento económico y la generación de empleos.

La competitividad de la economía mexicana durante los últimos años refleja un claro retroceso en comparación con economías también catalogadas en desarrollo (Brasil, India, China, entre otras), lo anterior ha llevado a los especialistas nacionales a analizar y discutir las diferentes directrices económicas, tecnológicas e instituciones que ayudarían al país a revertir tal situación. Este trabajo presenta, discute y analiza las siete principales directrices sobre las cuales el gobierno, instituciones y sociedad deben trabajar en conjunto para lograr elevar la competitividad empresarial.

En México a partir de 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), la competitividad se convirtió en un concepto de uso común en todos los sectores empresariales y niveles sociales. Dicho tratado fue el inicio de una acelerada apertura comercial de México con el resto del mundo; lo que ha dado como resultado que hasta 2006 se tengan diversos acuerdos comerciales y económicos con más de 30 países.

El Índice Global de Competitividad del World Competitiveness Report ubicó a México en el lugar 45 en el 2006, en el reporte del 2010 lo ubica en el lugar 47 de un grupo de 58 economías. En el grupo de los países latinoamericanos los mejor posicionados fueron Chile y Brasil en los lugares 28 y 38 respectivamente. Respecto a la inversión en telecomunicaciones como porcentaje del PIB, México en el 2008 ocupó el lugar 47 con una inversión del 0.37% del PIB mientras Chile ocupó el 4to lugar y Brasil el lugar 25 con una inversión del 1.03% y del 0.57% del PIB respectivamente [1].

Pero sin importar con qué indicador o metodología se evalué la competitividad de México, la conclusión es que todos ellos sugieren la instrumentación de políticas orientadas a mejorar el desempeño de las instituciones públicas y privadas, y la promoción y desarrollo tecnológico, coadyuvando significativamente a incrementar la competitividad del país en los próximos años; de lo contrario, México seguirá perdiendo lugares en cuanto a nivel de competitividad se refiere y lo más preocupante: el bienestar de la sociedad irá en detrimento.

Nuestro país debe enfrentar de manera decidida este gran reto nacional en materia de competitividad, a fin de garantizar a la población las oportunidades necesarias para mejorar sus estándares y calidad de vida. Para ello se deberá hacer México atractivo a la inversión productiva nacional y extranjera, que permita tanto elevar los ingresos de la población como la generación de empleos. Todo esto tendrá lugar en la medida en que el país pueda brindar a sus instituciones y a las empresas, las condiciones necesarias para incrementar su eficiencia productiva y poder competir en una economía abierta y global.

En este sentido, la competitividad debe ser el punto de arranque, un medio, el cual será seguido de un impulso al crecimiento económico vía flujo de capitales, lo que a su vez generará empleos en la cantidad y en la calidad que hace falta. Es necesario tener esto muy claro, la competitividad buscará generar inversiones y tendrá como objetivo final la generación de empleos mejor remunerados.

Para que México eleve su nivel de competitividad a nivel internacional, es necesario que cuente con un marco institucional que propicie el desarrollo de las actividades de los sectores productivos; este ha sido uno de los elementos fundamentales en la estrategia continua y sostenida de los países más competitivos: creación de instituciones tanto públicas como privadas, efectivas al momento de coadyuvar al mejor funcionamiento de las economías de mercado.

Antes de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, existía la idea generalizada que debería ser un solo operador quien tuviera la infraestructura y prestara el servicio. Se pensaba que de otra manera existiría redundancia en infraestructura y los costos serían trasladados a los usuarios. El operador de telecomunicaciones como monopolio natural podría beneficiarse de las economías de escala. Generalmente el único operador era propiedad del Estado, debiendo cumplir al mismo tiempo con ciertas metas de política pública (p. ej., llevar teléfonos a zonas alejadas). El propio operador establecía los requisitos técnicos, fabricaba los equipos o tenía la exclusividad para venderlos.

Al abrir las telecomunicaciones a la competencia, se requería de una autoridad capaz de regular el nuevo mercado de telecomunicaciones para que los interesados en ingresar a éste tuvieran certeza de un nivel equitativo de condiciones entre los dominantes y los nuevos entrantes. Las Secretarías de Estado eran las encargadas de elaborar la política de telecomunicaciones y supervisar el desempeño de las empresas públicas de telecomunicaciones. El inconveniente para que se convirtieran en autoridades regulatorias era, entre otros, que tendrían presiones de continuar con la rentabilidad de la empresa pública, de cumplir con objetivos de política social y de mantener el subsidio a ciertos servicios.

En México, durante la última década, se han establecido algunas instituciones dentro del poder ejecutivo que tienen una gran influencia sobre la competitividad del país, una de ellas es la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). La existencia de figuras institucionales de este tipo sólo es el primer paso ya que, no obstante que en algunas de ellas su estructura y mandato son las adecuadas y funcionales, su nivel de facultades dejan mucho que desear para llevar a cabo su objetivo principal que es el de regular áreas específicas de la economía nacional promoviendo su tránsito a un entorno de competencia que eventualmente requiera un mínimo de regulación y permita la evolución irrestricta de sus mercados. El mandato del regulador debe de estar limitado a corregir las fallas de mercado mientras estas subsistan en el sector y no otros que puedan actuar en sentido contrario o disvirtuar su objetivo. Para ello, debería actuar sólo regulando, en caso de existir, actividades consideradas como monopolios naturales y dando prioridad a maximizar los factores que impliquen transferir más actividades al mecanismo de mercado, permitiendo así la evolución de la competencia y la existencia de

competidores cada vez más eficientes y ágiles respecto al crecimiento del mercado. En otras palabras, procurar la entrada de nuevos operadores sin ser proteccionista, ni un obstáculo a la expansión de los competidores existentes.

La limitación de COFETEL, en cuanto al nivel de sus facultades, la hacen ver como insuficiente tanto al interior como al exterior del país; lo cual le impide constituirse como el eje de un marco institucional sólido y confiable que efectivamente regule e incentive las buenas prácticas en materia de Telecomunicaciones.

Es necesario reconocer que al sector de las telecomunicaciones le caracteriza una estructura de costos que implica elevadas inversiones en activos fijos de carácter hundido, es decir en activos específicos sin uso alternativo diferente al de las telecomunicaciones, con prolongados plazos de amortización y sujetas a un elevada tasa de obsolescencia técnica dado el acelerado cambio tecnológico que experimentan y que, por lo tanto, se requiere un constante flujo de inversión en su modernización. Todo ello hace de la inversión en telecomunicaciones sea de largo plazo y sujeta a un elevado nivel de riesgo; por lo que la certidumbre jurídica es un factor central del desarrollo del sector.

Es por esa razón que los Senadores que suscribimos esta iniciativa, estamos convencidos de que el órgano regulador requiere, en primer término, independencia de los agentes regulados. De otra manera, el regulador podría comprometer la neutralidad de su función y comprometer o limitar la competencia en el mercado, sin que sea la inversión e innovación la que determine el crecimiento de los operadores de redes de telecomunicaciones.

Por otro lado, la autonomía del órgano regulador en relación a las autoridades políticas también es vital. Dadas las características anteriormente señaladas de la inversión en el sector de referencia, es fundamental dar certidumbre de largo plazo a los criterios del órgano regulador, cambios en sus prioridades, criterios y herramientas regulatorias no permiten un entorno de certidumbre que favorezca la planeación de inversiones de largo plazo. Es por ello que tanto organismos internacionales como las recomendaciones del sector académico internacional recomiendan que el organismo regulador tenga un mandato claro, de largo plazo y estable mediante su autonomía de los vaivenes político electorales y que pueden desvirtuar sus objetivos hacia objetivos coyunturales con sesgos hacia prioridades políticas, que le den inconsistencia en el tiempo a su desempeño en perjuicio de la inversión, innovación y empleo del sector telecomunicaciones.

No podemos obviar, los actores políticos, que el desarrollo de las telecomunicaciones está íntimamente ligado al desarrollo democrático de una nación y, por ello, el uso político y discrecional del órgano regulador es inaceptable para un país que busca consolidar y ampliar los beneficios de su democracia.

En ese sentido, la autoridad reguladora debe reflejar un compromiso con la credibilidad y estabilidad de sus criterios en el largo plazo y por tanto mostrarse independiente y no subordinada a otras entidades sujetas a los vaivenes político electorales de coyuntura como lo son las Secretarías de Estado.

La evidencia económica confirma el efecto positivo de la autonomía del organismo regulador sobre los indicadores de evolución de las telecomunicaciones en diversos países. Académicos reconocidos en el ámbito internacional han encontrado evidencia cuantitativa que indica que un regulador actuando separadamente de la Secretaría, Ministerio o Departamento de Estado esta positivamente relacionado con el nivel de inversión y el nivel de penetración de las telecomunicaciones en la población.

Esta autonomía ha adquirido diferentes matices en cada país. En EUA la Federal Communications Commission es independiente del Poder Ejecutivo y responde directamente al Congreso Federal. En Alemania hasta 2005 existía un órgano regulador que respondía a un ministerio de gobierno, con una organización administrativa similar a la de COFETEL. En 2005 se creó el Bundesnetzagentur como una autoridad federal independiente y con competencia en telecomunicaciones, correo, electricidad, gas y ferrocarriles. En Brasil la autoridad reguladora es autónoma y la conformación de sus miembros de decisión es ratificada por el Senado.

Entre las facultades de los órganos reguladores están el otorgamiento de autorizaciones para el ingreso de nuevos operadores de telecomunicaciones, el establecer reglas y estándares de calidad, administrar recursos fundamentales como el espectro radioeléctrico y los esquemas de numeración, el resolver disputas sobre interconexión de redes, supervisar el cumplimiento del marco jurídico y de las autorizaciones, así como sancionar cuando sea necesario. En los países que han decidido que en el ámbito de las telecomunicaciones tanto el ministerio como el órgano regulador tengan responsabilidades, la distribución de facultades no ha sido uniforme, ni la relación entre ministerio-regulador una fácil y libre de conflictos.

En México durante las discusiones y proyectos para la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 (LFT), el órgano regulador siempre estuvo presente con diversas facultades. Sin embargo, en la recta final de la aprobación de la LFT, se suprime el establecimiento del órgano regulador y sus facultades, remitiéndolo a un artículo transitorio en el cual se ordena al Ejecutivo Federal crear un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En cuanto a las facultades, éstas se dividieron entre la COFETEL y la Subsecretaría de Comunicaciones lo cual ha generado fuertes críticas, y a ello se ha atribuido la “doble ventanilla” que se refiere a que para un solo trámite se realizan dos gestiones una ante la COFETEL y otra con la Subsecretaría de Comunicaciones. Esa concurrencia de facultades ha obedecido fundamentalmente a la existencia de procedimientos fragmentados y a la constricción de COFETEL en relación con la SCT.

Una deficiencia palpable de COFETEL ha tenido desde su creación, que fue elevada a rango de ley con las reformas de 2006 a la LFT, es que no puede sancionar sino únicamente opinar si procede una sanción. Sin embargo, no existe razón alguna para que COFETEL opine y la Subsecretaría de Comunicaciones decida si se sanciona o no al infractor.

Por las razones anteriormente expuestas, se considera prudente que la COFETEL se convierta en el único regulador en materia de Telecomunicaciones, siendo un órgano descentralizado, cuyos nombramientos sean hechos de forma escalonada y pasen por la ratificación del Senado. Sin duda, esto garantizará su independencia e imparcialidad, agilizando los procedimientos bajo su encargo y velando siempre por prácticas competitivas en el ramo.

Es con base en los razonamientos anteriores que se somete a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 9-A Y 9-C DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 9-A y 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 9-A. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es un **órgano descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, y autonomía de decisión**, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. La Comisión tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones y no estará subordinada a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I...III

IV. Otorgar, modificar, prorrogar y revocar las concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, conforme los procedimientos administrativos de licitación pública, entre otros;

V. Aprobar el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondientes;

VI...XIV.

XV. Sancionar las infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XVI. ...XVII

....

Artículo 9-C. Los comisionados serán designados **de forma escalonada** por el Titular del Ejecutivo Federal y **ratificados por el Senado de la República ó, en periodo de receso, por la Comisión Permanente**, y deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. ...III.

...

(se deroga último párrafo)

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo. Los nombramientos para la renovación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones deberán ser presentados por el Titular del Ejecutivo en un periodo de 90 días a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, sin que, debido al cambio de naturaleza jurídica de este órgano, puedan ser considerados dentro de dichos nombramientos los comisionados en funciones hasta la publicación de la presente.

Atentamente,

SEN. RICARDO PACHECO RODRÍGUEZ

**SEN. MANLIO FABIO
BELTRONES RIVERA**

**SEN. ADOLFO TOLEDO
INFANZÓN**

**SEN. CARLOS ACEVES DEL
OLMO**

**SEN. ROGELIO HUMBERTO
RUEDA SÁNCHEZ**

**SEN. FRANCISCO ARROYO
VIEYRA**

**SEN. AMIRA GRICELDA
GÓMEZ TUEME**

**SEN. FERNANDO CASTRO
TRENTI**

**SEN. FRANCISO HERRERA
LEÓN**

SEN. RENÁN CLEOMINIO ZOREDA NOVELO