

012535

Instituto Federal de Telecomunicaciones

RECIBIDO
OFICINA DE PARTES
18 DIC. 2013

C. COMISIONADOS DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

NOMBRE Y HORA

Con respeto me dirijo a ese Instituto Federal de Telecomunicaciones, órgano constitucional autónomo, en mi calidad de Director del Seminario de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México. Lo hago, precisamente y a propósito del documento publicado en la página de internet de ese Instituto y denominado "*Proyecto de Lineamientos Generales Relacionados con lo dispuesto por la fracción I del artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones*" (los "Lineamientos"). Al respecto, hago las siguientes reflexiones:

De gran preocupación resultan al suscrito las aseveraciones que se contienen en el documento de mérito y en específico respecto a la interpretación que se plasma de dos conceptos jurídicos en particular, así como del ejercicio de una labor interpretativa que no le es propia a ese H. Instituto.

En primer término, no le está dado a ese Instituto realizar una interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me parece de gran trascendencia e importancia que el Constituyente Permanente hubiera creado ese Instituto junto con su basamento y objetivos perfectamente definidos a nivel Constitucional Federal, dotándole de la naturaleza jurídica de órgano constitucional autónomo.

Sin embargo, en mi opinión el hecho de que un órgano del Estado tenga la calidad de ente constitucional autónomo no significa que cuente con facultades omnipresentes que le permitan realizar una interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que esa labor está reservada al Poder Judicial de la Federación únicamente.

Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha consolidado como un Tribunal Constitucional y constituye el órgano llamado a interpretar la Constitución, al ser la máxima autoridad respecto a parámetros de control de constitucionalidad.

Tales facultades las ejerce en virtud de las funciones que la misma Constitución le provee, por tal razón los intérpretes de la Constitución solo pueden ser los Tribunales Constitucionales, en el trance de aplicar la norma fundamental, sin que al respecto esté conferida esa facultad, mucho menos de forma implícita, a autoridad alguna que no forme parte del Poder Judicial de la Federación.

Cabe aclarar que bajo ninguna óptica refiero que el Instituto Federal de Telecomunicaciones no tiene facultades para aplicar la Constitución, pero en esa labor y facultad conferida, no le es dable interpretar el texto constitucional. Solo lo debe aplicar en los términos en que ya está redactado.

Ahora bien, suponiendo que ese Honorable Instituto Federal de Telecomunicaciones estuviera investido de la facultad para interpretar las disposiciones de la Constitución, surge otro punto de objeto de preocupación de mi parte, el relativo al concepto de "Territorio Nacional" con que concluye ese Instituto, situación que se plasma en la foja 12 de los Lineamientos.

EIFT13-10481

Ciertamente, ese Honorable Instituto Federal de Telecomunicaciones determina que el territorio nacional debe ser entendido como aquella extensión continental de los Estados Unidos Mexicanos conformado por la superposición de las zonas de cobertura del servicio público de radiodifusión, de acuerdo con los títulos de concesión correspondientes; sin embargo, no encuentra asidero alguno en la legislación nacional el referido concepto.

En efecto, como bien lo sabrá esa nueva autoridad, si bien las normas jurídicas deben interpretarse para poder ser aplicadas, también lo es que la interpretación de las normas Constitucionales solo le está permitida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como antes se mencionó pero, independientemente de ello, me parece de suma importancia referir que el concepto de territorio que pretende emplear ese Instituto se aleja completamente del concepto de territorio determinado en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, ya que el Capítulo II del Título Segundo de la Constitución Federal vigente, en específico en su artículo 42 se determina claramente el concepto de territorio, cuyos elementos comprenden a las partes integrantes de la Federación; las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; y La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

Me parece pertinente hacer mención a la Teoría General del Estado que refiere al territorio como uno de los elementos esenciales del Estado, de acuerdo con la célebre y ya clásica definición de Jellinek. El concepto de territorio, surge con relación a la problemática sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas, esto es, el espacio en el que se debe realizar la conducta regulada jurídicamente constituye el territorio del orden normativo en cuestión.

El artículo 42 constitucional no se refiere exclusivamente al territorio nacional como la superficie terrestre del mismo, sino que además, concibe como integrante del territorio nacional al espacio y al subsuelo, ciertamente este último concepto no aparece expresamente consignado en el precepto; sin embargo, de una interpretación armónica y teleológica con el artículo 27 donde se hace referencia expresa al subsuelo, se confirma lo anterior.

Del referido artículo 42 se extrae que contrario a lo indebidamente determinado por el IFT, el territorio nacional está conformado por 6 elementos fundamentales, no estableciendo el Constituyente dentro de los elementos que conforman el territorio nacional las zonas de cobertura del servicio público de radiodifusión, como indebidamente interpreta y determina ese H. Instituto.

Para llegar a dicha determinación el IFT recurre al principio pro persona, sin embargo de considerar el territorio nacional en esa forma y no en los términos del artículo 42 constitucional, llegaríamos al absurdo de no contemplar como territorio nacional aquellas zonas donde no cuentan con zona de cobertura alguna señal radiodifundida, pasando por alto, lo previsto en un precepto constitucional.

Lo anterior me parece excesivamente contrario a cualquier disposición normativa o tratado internacional, ya que no existe elemento jurídico alguno en el que se pudiera llegar a sostener tal conclusión, en el sentido de que el territorio nacional solo puede ser considerado como la zona geográfica en la cual se ve la televisión, más aun ese H. Instituto no aporta elemento alguno que robustezca su argumento con el que sustenta sus Lineamientos sujetos a consulta, ni tampoco prueba alguna con la que se acredite que en aquellas zonas del territorio nacional donde no tiene

zona de cobertura la señal de algún canal de televisión abierta no existe población o asentamiento humano alguno.

Lo cierto es, que en el régimen constitucional mexicano, se establece una jerarquización de las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, en específico el artículo 133 de la Constitución Federal coloca en la citada jerarquía en primer lugar a esa misma Constitución como Ley Suprema de toda la Unión, asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado a los Tratados Internacionales de los que el estado mexicano sea parte en un nivel superior a las leyes federales.

En tal virtud, si en el artículo 42 de la Constitución multirreferido, se prevé qué debe entenderse por territorio nacional, disposición cuya jerarquía se encuentra en primer lugar como norma suprema y con mayor importancia, luego entonces, no es dable que se pretenda cambiar el concepto de territorio nacional en una norma general denominada Lineamientos, que evidentemente se encuentran en un nivel por debajo de la constitución de conformidad con el derecho positivo mexicano, en concordancia con la teoría de jerarquización de normas.

En efecto, los Lineamientos objeto de la presente consulta, si bien es cierto son normas generales, no menos lo es que ni siquiera tienen la naturaleza jurídica de Ley, por consecuencia no pueden contravenir o modificar el concepto de territorio nacional que ya está previsto en el mencionado artículo 42 de nuestra carta magna.

Por consiguiente, no debemos perder de vista la indebida inaplicación de un precepto constitucional como lo determina el IFT en los Lineamientos objeto de consulta, lo anterior ya que a la luz del principio pro persona se determina inaplicar el artículo 42 constitucional al caso en particular.

Al respecto, el artículo 1º constitucional establece la obligación para las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, esto es la obligación que tiene todas las autoridades de respetar los derechos humanos, aplicando en beneficio de los individuos el principio pro persona, el cual no es más que, la obligación de las autoridades de acudir a la norma más amplia y la interpretación más extensiva para reconocer derechos humanos en beneficio de los individuos.

A contrario sensu de lo anterior, es insuficiente determinar que atendiendo al principio pro persona no se aplica una norma al caso en particular, si antes no se realizó un estudio que vincule a dicha norma con la vulneración de un derecho humano de esa naturaleza contenido en nuestra Constitución o en un tratado internacional que haya sido ratificado por nuestro país.

Bajo esta óptica en el caso sujeto a consulta pública, es inocuo determinar la inaplicación del concepto territorio nacional del artículo 42 constitucional, atendiendo al principio pro persona, cuando en el caso no existe otro ordenamiento o tratado internacional que se apegue o sea sustento de las determinaciones que establece el IFT en sus Lineamientos, es decir, no existe tratado internacional que determine que dentro del territorio nacional se deben contemplar las zonas de cobertura de las señales de radiodifusión por lo cual resulta innecesario inaplicar el precepto constitucional mexicano.

Como se ha manifestado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º Constitucional es obligación de las autoridades respetar los derechos humanos y otorgar a los individuos la protección de los mismos en todos sus actos.

En este sentido, la autoridad tiene la obligación de promover y garantizar los Derechos Humanos, realizando la interpretación más extensiva y proteccionista para los individuos, no obstante lo anterior en ningún precepto de la Constitución se establece la facultad de la autoridad de crear o determinar la existencia de derechos humanos que no estén reconocidos por el Estado Mexicano, como indebidamente lo determina el IFT.

Lo anterior es así, ya que determina establecer como Derecho Humano el acceso al servicio público de radiodifusión, derecho que no se encuentra reconocido en ninguno de los tratados internacionales de los que México forma parte, por lo que su aplicación en los Lineamientos resulta indebida.

Considero que ese H. Instituto confunde como un derecho humano el servicio público de radiodifusión en relación con del derecho de acceso a la información, este último plenamente reconocido por el Estado Mexicano tanto en la constitución como en los tratados internacionales.

En efecto, en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé el derecho humano en beneficio de los gobernados para tener acceso a la información, debo señalar también que en términos del artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de toda persona, sin discriminación por motivo alguno.

En virtud del principio 2 de la Declaración de Principios, "todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Bajo esta óptica, los ciudadanos mexicanos tienen el **derecho de acceder a la información** sin limitante alguna, derecho que no está condicionado al acceso a los servicios de para la población, sin embargo no solamente a través del servicio público de radiodifusión se pueden tener acceso al derecho humano a la información, sino que solamente es un medio o vehículo entre otros tantos existentes, a través del cual se hace posible y palpable para los gobernados el derecho a la información, por consiguiente equiparar el servicio público de radiodifusión, o darle la calidad de un derecho humano resulta completamente equivocado y carente de sustento jurídico, esto es, esa H. IFT no tiene facultades para crear arbitrariamente a su libre juicio y criterio derechos humanos, como lo pretende realizar en los Lineamientos de referencia.

Es importante señalar, que la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Se ha precisado que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otras personas, como el derecho a difundir las propias creencias o informaciones. También se ha enfatizado que un determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones, por lo cual, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta al mismo tiempo el derecho de quien quiere difundir una idea o una información y el derecho de los miembros de la sociedad a conocer esa idea o información. Adicionalmente, el derecho a la información y a recibir la mayor cantidad de opiniones o de informaciones diversas, exige un esfuerzo especial para lograr

el acceso en condiciones de igualdad y sin discriminaciones de ningún tipo al debate público. Esto supone condiciones especiales de inclusión que permite el ejercicio efectivo de este derecho para todos los sectores sociales, pero bajo ninguna óptica la jurisprudencia antes mencionada hace referencia al servicio público de radiodifusión.

Por consiguiente, es importante que el IFT no confunda el servicio público de radiodifusión con el derecho humano de acceso a la información, derecho que aún y cuando están relacionados son diferentes. En atención a las manifestaciones antes vertidas, solicito a ese H. Instituto tome en consideración las consideraciones aquí expuestas al momento de dictar los Lineamientos.

POR SU CONSIDERACIÓN.

México, Distrito Federal, a 13 de diciembre de 2013.

"Por mi raza hablará el espíritu"



MTRO. EDMUNDO ELIAS MUSI

Director del Seminario de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho, UNAM