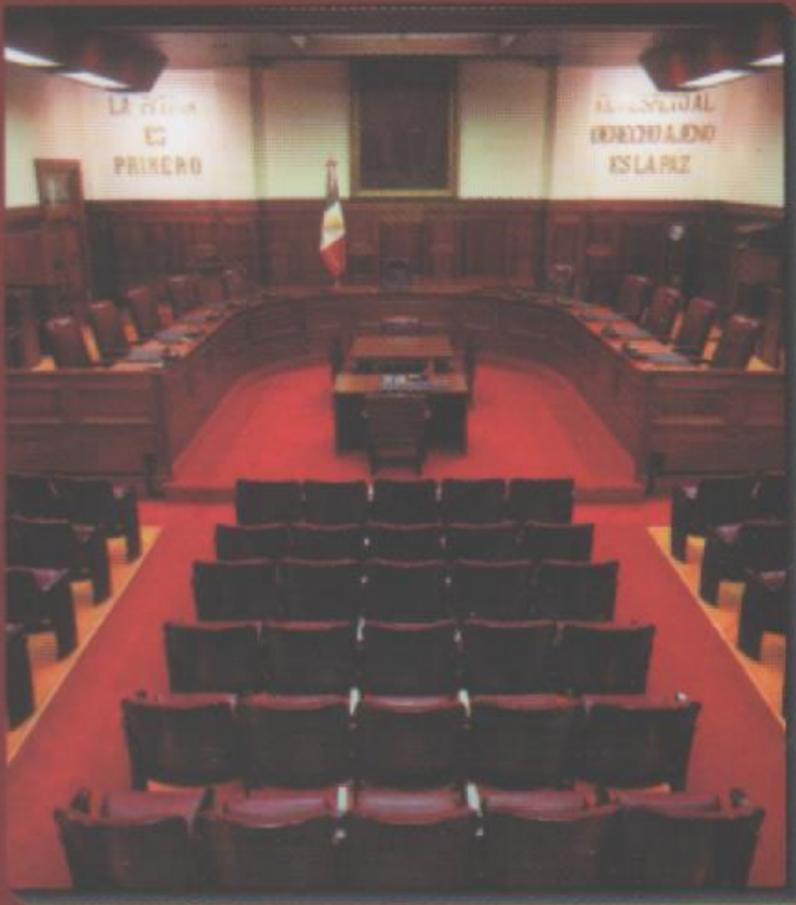


Suprema Corte de Justicia de la Nación

Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



Atribución de la Cofetel

en materia de interconexión
e interoperabilidad de las redes públicas
de telecomunicaciones

70



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ATRIBUCIÓN DE LA COFETEL EN MATERIA DE
INTERCONEXIÓN E INTEROPERABILIDAD
DE LAS REDES PÚBLICAS
DE TELECOMUNICACIONES**

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2014

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Juan N. Silva Meza
Presidente

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Alberto Pérez Dayán
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Comité Editorial

Lic. Arturo Pueblita Pelisio
Secretario de la Presidencia

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Coordinadora de Compilación
y Sistematización de Tesis*

Lic. Diana Castañeda Ponce
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Lic. Héctor Daniel Dávalos Martínez
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Héctor Fix-Fierro
Director

Mónica González Contró
Secretaria Académica

Elvia Lucía Flores Ávalos
Jefa del Departamento de Publicaciones

Clara Luz Álvarez González de Castilla
Investigadora

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia resolviendo los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más

relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas en forma simple y llana.

Es así como se presenta la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participará en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, esperamos que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Juan N. Silva Meza
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN

Desde finales de la última década del siglo XX, México ha experimentado importantes cambios en áreas como la financiera, económica y tecnológica, lo que ha llevado a que la administración pública federal adecue sus normas y actuación frente a estas materias.

Así, surgieron los órganos reguladores como parte de dicha administración, que se han ido transformando hasta asumir, por ley, algunas funciones y facultades de Secretarías de Estado, pero ahora, además, con autonomía e independencia para diseñar, implementar y reforzar las políticas regulatorias vinculadas con el servicio al público en esas materias, a fin de proporcionar garantías de vigilancia y control de los agentes del mercado.

Entre esos órganos, se encontraba la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), actualmente Instituto

Federal de Telecomunicaciones (IFT), éste como órgano constitucional autónomo derivado de la reforma a la Norma Fundamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

Precisamente, por el ejercicio de las facultades regulatorias otorgadas a la entonces Cofetel, principalmente las contempladas en los artículos 9-A y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se presentaron diversos juicios de amparo, en donde algunas resoluciones de éstos fueron revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos los amparos en revisión 795/2011 y 782/2011; el primero tramitado ante la Primera Sala, en la cual se reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la resolución por la cual dicha Comisión emitió el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad (PTFI); y el segundo asunto, atendido por el Tribunal en Pleno, al reclamarse dos resoluciones: una emitida por el Secretario de Comunicaciones y Transportes sobre el recurso de revisión en contra de una resolución de la Cofetel, y otra sobre la expedición por ésta del citado PTFI.

Por la importancia de estos asuntos, que definen y dan alcance a las facultades de un órgano regulador relevante como es la Cofetel, en este número de la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, se presentan las síntesis de las resoluciones emitidas por el Alto Tribunal en los mencionados asuntos, en donde se resaltan los principales razonamientos de las señoras y señores Ministros que dan sentido a las sentencias respectivas.

También, se agrega el cuerpo de la tesis aislada 1a. CXIV/2012 (10a.) y el voto concurrente que formuló el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, derivados del amparo en revisión 795/2011. Cabe precisar que las citas a la Ley de Amparo que se hacen en estos documentos, corresponden a la Ley que estuvo vigente hasta el 2 de abril de 2013.

Asimismo, y con el objeto de introducir al lector en la materia tratada en esta publicación, se presenta un breve estudio sobre los órganos reguladores autónomos y, en especial, de la entonces Cofetel, respecto a su creación y facultades establecidas en la legislación respectiva.

Además, se enriquece esta obra con el comentario que sobre dichas ejecutorias realiza la doctora Clara Luz Álvarez González de Castilla, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el marco del convenio de colaboración que tiene este Alto Tribunal con esa Casa de Estudios.

I. ÓRGANOS REGULADORES AUTÓNOMOS

1. BREVE REFERENCIA

En México, por disposición constitucional, la facultad reglamentaria se encuentra asignada al Ejecutivo Federal, conforme a la fracción I del artículo 89 de la Norma Fundamental, lo que conlleva a que la organización administrativa del gobierno federal se base en la autoridad presidencial y de los titulares de los órganos y entidades de la administración pública bajo su responsabilidad, por lo que las autoridades reguladoras estaban subordinadas, tanto legal como administrativamente a ellos.

Sin embargo, diversas circunstancias se fueron generando para dotar a estos órganos reguladores de autonomía e independencia, como fue la necesidad de regular sectores industriales y financieros estratégicos que estaban siendo privatizados o desregulados, así como por el diseño institucional de una economía de mercado.

Con dichos órganos, se separaron "las facultades que tiene el gobierno para elaborar y promover políticas públicas, de sus facultades regulatorias" y así aislar las decisiones regulatorias de injerencias políticas y contar con un proceso basado en criterios técnicos económicos.¹

2. ÓRGANOS REGULADORES EN MÉXICO

Bajo las nuevas políticas para la creación de órganos reguladores en México, dentro de los primeros podemos señalar, entre otros, a la Comisión Federal de Competencia (CFC) de 1993; la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) creadas en 1995; la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) de 1996; la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) del año 2000; y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) de 2002.

Además de las anteriores, están la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas (CNSNYS) y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Todas estas autoridades reguladoras tienen encomendadas funciones públicas en áreas relevantes de la economía, como son las de energía y telecomunicaciones, o las consideradas de

¹ López-Ayllón, Sergio y Haddou Ruíz, Alí Bernardo, "Rendición de cuentas de los órganos reguladores autónomos algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México", *Documentos de trabajo del CIDE Número 179*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, mayo de 2006, pp 14-15, consultado el 10 de diciembre de 2013 en la página electrónica <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20179.pdf>

interés público,² como competencia económica, sistema de pagos y datos personales, o bien, en las que se busca mejorar el desempeño de la administración (mejora regulatoria y acceso a la información pública), lo cual conduce a que sus decisiones públicas deban ser altamente especializadas y objetivas, características que brindan seguridad y confiabilidad institucional.³

Al respecto, destaca que por el tipo de funciones que desempeñan los órganos reguladores, los sujetos regulados cambian, por ejemplo, la Cofetel y la CFC regulan a agentes económicos públicos y privados, mientras que la Cofemer y la CNH en sus relaciones intraadministrativas sólo se ocupan de los públicos. Muestra de ello es que en tanto la Cofetel ejerce funciones de autoridad respecto de empresas telefónicas, la Cofemer le revisa sus proyectos de normas.⁴

3. REGULACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

Como se pudo advertir de los párrafos precedentes, uno de los sectores regulados es el de las telecomunicaciones; sobre este tema, Gonzalo Martínez Pous realizó un estudio de su cronología en nuestro país, así como de su marco jurídico; dada su importancia, a continuación se reseña: en 1881 aparece la Compañía Telefónica Mexicana (filial de Western Electric); en 1905 llega a México Ericsson; en 1947 compiten dos redes hasta este año

² De acuerdo con el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el "tema de las telecomunicaciones y, de manera concreta, el de la interconexión entre redes públicas, incluyendo las tarifas respectivas, se encuentra regulado por un sistema legislativo calificado de orden público por su trascendencia en la vida económica del país" Zepeda, Fernando, "Telecomunicaciones al día Jurisprudencia para nuevas necesidades", *El mundo del Abogado*, año 14, núm 148, agosto 2011, p 7

³ Roldan Xopa, José, "Órganos reguladores ¿hacia dónde? Los errores de los senadores Beltrones y Mejía", *El mundo del Abogado*, año 13, núm 141, enero 2011, p 10

⁴ *Ibid*, p 11

sin interoperabilidad, se fusionan y se crea Teléfonos de México (Telmex) con capital predominantemente extranjero; en 1958 se mexicaniza Telmex y en 1972 el gobierno es el socio mayoritario, donde en 1976 se incorpora al sector paraestatal; en 1990, Telmex se modifica y se privatiza;⁵ en el año de 1995 se reforma la Constitución Federal con lo que se permite la inversión privada en el sector satelital; el 6 de junio de 1995 se promulga la Ley Federal de Telecomunicaciones y, a través de ella, se regulan los medios de transmisión; en 1997 comienza a operar la Cofetel como órgano desconcentrado y se le concede la exclusividad para negociar las tarifas de liquidación internacional; en el 2004, derivado de la resolución de la Organización Mundial de Comercio, México tiene que abrir el mercado internacional a través de nuevas normas internacionales de larga distancia; más tarde, en 2006, las leyes de telecomunicaciones y radiodifusión se modifican y a la Cofetel se le otorga autonomía técnica; así, en el año de 2009 se emite la primera reglamentación sobre interconexión.⁶

Retomando el marco jurídico de las telecomunicaciones, en lo que interesa, en primer lugar están las disposiciones previstas en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el 27 se establece, en su párrafo cuarto,

⁵ OCDE (2012), *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/97892264166790-es>, p 23

⁶ Martínez Pous, Gonzalo, "Órgano regulador, autoridades y actores relevantes en telecomunicaciones en México", en Álvarez, Clara Luz (Coord.), *Telecomunicaciones y tecnologías de la información*, México, Novum, 2012, pp 86-87

Cabe destacar que acorde con lo exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del Diputado Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del PRI de 22 de noviembre de 2005, otro de los factores que influyó a que la regulación en las telecomunicaciones se modificara, fueron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio que incluyeron un capítulo de telecomunicaciones, donde se establecieron las bases para el acceso y la interconexión de los sistemas de telecomunicaciones en América del Norte.

que "Corresponde a la Nación el dominio directo de... el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional" y en el sexto que:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. ...

En relación con el párrafo previamente citado, destaca que de acuerdo con el artículo séptimo transitorio del Decreto⁷ por el que se modificó y se creó al instituto mencionado, la Cofetel continuaría en funciones hasta en tanto se integra ese órgano constitucional. Al respecto, debe precisarse que el Senado de la República ratificó a los Comisionados del Instituto Federal de Comunicaciones el día 10 de septiembre de 2013.⁸

Por lo que hace al referido artículo 28, en éste se reafirma la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones y, derivado de su reforma el 2 de marzo de 1995, se prevé que la comunicación vía satélite será área prioritaria en términos del artículo 25 del mismo ordenamiento y que el "Estado al ejercer

⁷ Vease el 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

⁸ Vease el *Diario de los Debates del Senado de la República del Primer Período Ordinario LXII Legislatura*, de fecha 10 de septiembre de 2013. Consultado el 3 de diciembre de 2013 en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&id=42918>

en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

Por otra parte, en segundo lugar, debe precisarse la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995, ordenamiento que en su numeral 41 establecía que era facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tratándose de la operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros: planes que tenían como objetivos permitir el amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones, otorgar un trato no discriminatorio a los concesionarios y fomentar la sana competencia entre ellos.

En correlación con lo anterior, también se dispuso en el artículo décimo primero transitorio de dicha Ley, que el Ejecutivo tendría la obligación de constituir un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que contaría con las facultades y organización necesarias para promover y regular en el país el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, según lo señalara su decreto de creación.

En acatamiento a la disposición indicada, el 9 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se crea la Cofetel para regular los temas del sector, entre ellos: los Acuerdos para la obtención de concesiones, los planes técnicos fundamentales de numeración, señalización, calidad, interconexión e interoperabilidad, las reglas del servicio

de larga distancia, entre otros, de lo que se ahondará más en el apartado siguiente.

Cabe destacar que una vez creada la Cofetel, fue hasta el 11 de abril de 2006 cuando se le incorpora dentro de las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, esto es, hasta esa fecha se eleva el organismo a rango legislativo,⁹ para quedar de la siguiente forma:

Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Expedir disposiciones administrativas,¹⁰ elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones;
- II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones, así como elaborar anteproyectos de adecuación,

⁹ Tesis P/J 47/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 967, Reg. IUS 170836

¹⁰ En relación con esta atribución, de acuerdo con Clara Luz Álvarez los órganos reguladores de telecomunicaciones deben contar con ella a fin de adaptarse a lo evolución de las telecomunicaciones, ya que si este tipo de decisiones se dejarán para las leyes expedidas por los órganos legislativos, el marco jurídico quedaría sujeto casi al mismo tiempo de su emisión, además de que los legisladores carecerían del conocimiento técnico especializado en la materia. En cambio, los reguladores al emitirlos cuentan con el conocimiento técnico y la perspectiva de la evolución de las telecomunicaciones por lo que pueden adaptarla. Álvarez, Clara Luz, "Casos emblemáticos de telecomunicaciones", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 33, 2012, p. 26

modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes;

III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector;

IV. Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación;

V. Someter a la aprobación de la Secretaría, 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. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales;

VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones;

VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;

IX. Llevar el registro de telecomunicaciones previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones;

X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;

XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;

XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XVI. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y

XVII. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Para los fines de la presente Ley, al órgano desconcentrado a que se refiere este artículo se le podrá denominar también como la Comisión.

En este contexto, cuando se incorpora en la ley a la Cofetel, los legisladores en el proceso legislativo¹¹ respectivo argumentaron, entre otras cosas, que este órgano debía asumir las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta, y mantener su esfera competencial respecto de la regulación de los servicios de telecomunicaciones, ya que en el marco normativo vigente, en ese entonces, eran diversas las autoridades facultadas para

¹¹ Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Radio, Televisión y Cinematografía, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión de fecha 1 de diciembre de 2005 Consultado el 27 de noviembre de 2013 en la dirección electrónica: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=2611&IdRef=2&IdProc=3> y la Exposición de Motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del Diputado Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del PRI de 22 de noviembre de 2005 Consultado el 27 de noviembre de 2013 en la dirección electrónica <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=2611&IdRef=2&IdProc=2>

otorgar concesiones, por lo que se consideró necesario concentrar las facultades en un solo órgano regulador, para lo cual adujeron textualmente:

De ahí que la concentración de facultades y atribuciones en esta materia que se propone para la Comisión Federal de Telecomunicaciones, garantice la aplicación de normas y criterios uniformes en el otorgamiento de concesiones para operar medios electrónicos de comunicación, pues dicho órgano será el único regulador en cuestiones técnicas de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones.

En este sentido, señalaron que la reforma también atendía a que en el ámbito internacional, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en su Convención Preparatoria realizada en el año de 2003, emitió recomendaciones en las que sugiere la existencia de un regulador común para todas las redes y servicios de telecomunicaciones, para lo cual destacó que:

En dichas recomendaciones se establece que los textos de Ley de las Telecomunicaciones deben regir todas las actividades de la materia, incluida la atribución de frecuencias; asimismo, recomienda que "la Ley establecerá una clara distinción entre las instancias de reglamentación encargadas de la política sectorial y la reglamentación, y definirá con precisión sus respectivas misiones y atribuciones". De ahí que la Iniciativa en estudio hace lo propio, al dejar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la elaboración del Programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la administración y operación del proceso de otorgamiento de concesiones de frecuencias.

Cabe mencionar que si bien este ordenamiento, desde su publicación hasta el día de hoy, ha sufrido 6 reformas, ninguna de ellas ha modificado a los numerales antes precisados.

4. LA COFETEL

Como se puede advertir del marco jurídico referido y conforme al texto original de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encargaba de regular las telecomunicaciones hasta el año de 1995, pues a raíz del decreto de creación de la Cofetel, ésta tuvo la responsabilidad de regular y desarrollar al sector junto con la Comisión Federal de Competencia, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Hacienda, encargándose la primera de ellas de supervisar, la segunda de proteger a los consumidores y la tercera de determinar los precios mínimos para las licitaciones de espectro y para la renovación de las concesiones.¹²

Así, el principal órgano encargado de la regulación en materia de telecomunicaciones hasta el 10 de septiembre de 2013 fue la Cofetel, la cual, como ya se refirió, se creó mediante decreto de 9 de agosto de 1996 con fundamento en el artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 7 de junio de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cabe destacar que respecto a la creación de la Cofetel por Decreto del Ejecutivo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en

¹² OCDE (2012), *op. cit.*, p. 49

el amparo en revisión 106/2002, determinó que ello atendió al mandato del Congreso de la Unión.¹³

Ahora, respecto a la naturaleza jurídica de la Cofetel acorde con el Decreto, se le considera como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, creada con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.¹⁴

Derivado de lo anterior, sus funciones eran: supervisar, revisar y promover la competencia y la eficiencia en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, por lo que se encargaba de aplicar la regulación y normativa técnica, emitir planes fundamentales sobre algunos puntos como la interconexión y resolver disputas relacionadas con las tarifas de interconexión entre los competidores.¹⁵

Bajo este orden, como se adujo anteriormente, la reforma regulatoria forma parte de la del Estado; muestra de ello destaca que la Cofetel haya sido un órgano cuyo marco institucional la facultaba para diseñar e implementar una política de Estado, para lo cual tenía atribuciones que trascendieran la actividad administrativa de corto plazo del gobierno federal.¹⁶

¹³ Cfr. Álvarez, Clara Luz, "Casos emblemáticos de telecomunicaciones", *op. cit.*, p. 25, y véanse los datos del amparo en la siguiente dirección electrónica <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=48379>, consultada el 2 de diciembre de 2013.

¹⁴ Véase el Artículo Primero del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Invalidez de las reformas a las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión*, México, SCJN/IIJ UNAM, 2009, núm. 41 de la serie *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, p. 61 y Comisión Federal de Telecomunicaciones, *Informe de resultados (2006-2012)*, México, COFETEL, 2012, p. 246.

¹⁵ OCDE (2012), *op. cit.*, p. 50.

¹⁶ Cfr. Comisión Federal de Telecomunicaciones, *Informe de resultados (2006-2012)*, México, COFETEL, 2012, p. 246.

En este sentido, la forma en que lleva a cabo lo anterior es por medio de "la construcción de instituciones para el sector telecomunicaciones", "que estructuran los incentivos que gobiernan el actuar de los regulados", esto es, las resoluciones emitidas constituyen "reglas formales que modifican el status quo y transforman diferentes aspectos del sector, cuando se implementan adecuadamente y no se detienen por procesos judiciales."¹⁷

Así, con base en las atribuciones referidas en el artículo segundo, fracción I, del Decreto por el que se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el 9-A, fracción I, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es que la Cofetel emitía los planes técnicos fundamentales.

Por tanto, el 10 de febrero de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Plan Técnico Fundamental de interconexión¹⁸ e interoperabilidad, el cual se integra de los apartados siguientes:

- Antecedentes;
- Considerandos;
- Resolutivos, compuesto por cinco capítulos, el primero de ellos relativo a las disposiciones generales; el segundo, a las condiciones de interconexión, el tercero, a los aspectos técnicos de la interconexión, el cuarto a los aspectos económicos de la interconexión y el quinto sobre las disposiciones comunes y

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ Tenía por objeto "establecer los términos y condiciones para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas" *Ibid*, p. 120

- Transitorios

Conforme al artículo 1o. del referido Plan, éste tiene por objeto "establecer los términos y las condiciones para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad¹⁹ de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas".

En el artículo 3o., se consagran los objetivos del referido Plan, que son:

I. Regular la prestación y acceso a los Servicios de Interconexión entre Concesionarios, a efecto de promover la eficiente Interconexión e Interoperabilidad de RPTs y de Servicios de Telecomunicaciones;

II. Promover una competencia equitativa entre diversos prestadores de Servicios de Telecomunicaciones;

III. Asegurar la Interconexión e Interoperabilidad de las RPTs y de los Servicios de Telecomunicaciones, en las condiciones y plazos que prevé la Ley;

IV. Garantizar que los Concesionarios permitan la Interconexión a sus RPTs en condiciones no discriminatorias, procurando la eficiencia derivada de la evolución tecnológica

¹⁹ De acuerdo con la regla segunda, fracciones XII y XIII, de las Reglas del Servicio Local de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, citadas por Clara Luz Álvarez, la interoperabilidad son las "características técnicas de las redes públicas de telecomunicaciones interconectadas, por medio de las cuales se asegura la provisión de un servicio específico de una manera consistente y predecible, en términos de la entrega funcional de servicios entre redes", mientras que la interconexión es la "conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes", la cual les "permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red". Cfr. Álvarez, Clara Luz, "Casos emblemáticos de telecomunicaciones", *op. cit.*, p. 32

incorporada a las mismas, e independientemente del tipo de tecnología y servicios que se presten a través de dicha infraestructura;

V. Garantizar que los Servicios de Interconexión permitan a los Usuarios utilizar el Acceso al Usuario que suministre cualquier Concesionario, de manera amplia e irrestricta en condiciones de eficiencia, calidad y sobre bases no discriminatorias, para acceder a los Servicios de Telecomunicaciones, capacidades, aplicaciones y contenidos, ofrecidos por otros prestadores de servicios y sin cargo adicional alguno por el uso irrestricto del Acceso al Usuario de acuerdo con la capacidad contratada, sin que ello signifique que no pueda priorizarse entre los Tráficos de voz, datos o video para garantizar el uso más eficiente de la red;

VI. Regular el acceso desagregado a los elementos, servicios, capacidades, funciones e infraestructura de red relativos a los Servicios de Interconexión, sobre bases de tarifas, términos y condiciones no discriminatorios, evitando que los Concesionarios tengan que consumir y/o pagar por recursos que no requieren para la Interconexión e Interoperabilidad de su RPT con la de otros Concesionarios;

VII. Promover la adopción de Tarifas de Interconexión basadas en costos, y

VIII. Permitir el acceso amplio e irrestricto a información necesaria para la prestación de los Servicios de Interconexión.

Estos objetivos, según la propia Cofetel se reducen en los beneficios que a continuación se enuncian:²⁰

- Regular la prestación y el acceso de los servicios de interconexión;
- Asegurar la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones y de los servicios en la materia en las condiciones y plazos que contempla la Ley Federal de Telecomunicaciones;
- Garantizar que los concesionarios permitan la interconexión en condiciones no discriminatorias;
- Asegurarse que los servicios de interconexión permitan a los usuarios utilizar el acceso a usuarios que suministre cualquier concesionario de manera amplia e irrestricta;
- Regular el acceso desagregado a los elementos, servicios, capacidades, funciones e infraestructura de red relativo a los servicios de interconexión;
- Promover la adopción de tarifas de interconexión basadas en costos;
- Permitir el acceso amplio e irrestricto a información necesaria para la prestación de los servicios de interconexión; y
- Alentar una competencia equitativa en el sector.

²⁰ Cfr. Comisión Federal de Telecomunicaciones, *op cit*, p. 121

5. ALGUNAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES EN LAS QUE FUE PARTE LA COFETEL

Como se advierte de los párrafos precedentes, la forma de hacer política pública por parte de Cofetel fue a través de sus resoluciones, las cuales generalmente conllevaban modificaciones en la materia, que fueron motivo de procesos judiciales.

Es así donde el Alto Tribunal resolvió diversos asuntos al respecto, los cuales, de acuerdo con la propia Cofetel, aportaron los "elementos más importantes para el fortalecimiento del órgano regulador".²¹ De manera que por el impacto que conllevaron las sentencias, tanto en los sectores regulados como en los precedentes que genera, el órgano regulador los clasificó según su extracto de la siguiente forma:²²

- Interconexión, en este rubro se determinó improcedente la suspensión de los efectos de las resoluciones que fijan aspectos no acordados por las partes sobre las condiciones de interconexión, la obligación de interconectar y de fijar tarifas;²³
- Respecto de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones dictadas por la propia Comisión, se resolvió que el Pleno del órgano regulador era el competente para conocer del previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;²⁴

²¹ *Ibid.*, p. 30 y Álvarez, Clara Luz, "Casos emblemáticos de telecomunicaciones", *op. cit.*, p. 38

²² *Cfr.* Comisión Federal de Telecomunicaciones, *op. cit.*, pp. 30-34

²³ Tesis P/J 10/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 5, Reg. IUS 161445

²⁴ Tesis I 10o A 58 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 3163, Reg. IUS 163210

- En cuanto a las facultades del órgano, se adujo que éste tenía las atribuciones: —indelegables— de aprobar el concesionamiento y de declarar desiertos los procedimientos utilizados para otorgar el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión;²⁵ declarar la caducidad, nulidad, rescisión o revocación de concesiones y permisos de radiodifusión; —respecto de las discrecionales— para establecer obligaciones específicas relacionadas con las tarifas, la calidad del servicio e información a ciertos concesionarios, mismas que no violan el principio de legalidad; de determinar el mercado relevante y el poder sustancial de los concesionarios, lo cual no invade las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) ni viola el principio de legalidad; de imponer específicas obligaciones a los concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante, lo que no viola el principio de igualdad constitucional;
- Respecto de la autonomía de Cofetel se determinó que sólo estaba subordinada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en cuanto a sus facultades no exclusivas;²⁶
- En relación con el espectro, se afirmó que exigir mayores requisitos para otorgar permisos a las estaciones oficiales que a las privadas, no viola el principio de igualdad y que la radiodifusión y las telecomunicaciones no constituyen un servicio público, sino actividades de interés

²⁵ Cfr. Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegia de Abogados, A.C., "Fortalecimiento de la COFETEL", *Abogado corporativo*, México, año 3, núm. 15, enero-febrero 2010, p. 42

²⁶ Tesis P/J 98/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 945, Reg. IUS 163870

público, por lo que las concesiones que se otorgan son sobre bienes de dominio público;²⁷ y

- Respecto a la facultad de la Cofetel para expedir planes técnicos fundamentales que permitan la interconexión e interoperabilidad de sus redes, se determinó que ésta no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica.²⁸

6. FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Álvarez, Clara Luz, "Casos emblemáticos de telecomunicaciones", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 33, 2012, pp. 25, 26, 30-34.

Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A.C., "Fortalecimiento de la COFETEL", *Abogado corporativo*, México, año 3, núm. 15, enero-febrero 2010.

Comisión Federal de Telecomunicaciones, *Informe de resultados (2006-2012)*, México, Cofetel, 2012.

Martínez Pous, Gerardo, "Órgano regulador, autoridades y actores relevantes en telecomunicaciones en México", en Álvarez, Clara Luz (Coord.), *Telecomunicaciones y tecnologías de la información*, México, Novum, 2012, pp. 86-87.

²⁷ Cfr. Comisión Federal de Telecomunicaciones, *op cit*, p. 34

²⁸ Esta última resolución derivó del amparo en revisión 795/2011, al cual se hará referencia posteriormente y del que emana la tesis 1a CXIV/2012 (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 269; Reg. IUS: 2001044

Roldán Xopa, José, "Órganos reguladores: ¿hacia dónde? Los errores de los senadores Beltrones y Mejía", *El mundo del Abogado*, año 13, núm. 141, enero 2011, p. 10.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Invalidez de las reformas a las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión*, México, SCJN/IIJ UNAM, 2009, número 41 de la serie *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

Zepeda, Fernando, "Telecomunicaciones al día Jurisprudencia para nuevas necesidades", *El mundo del Abogado*, año 14, núm. 148, agosto 2011, p. 7.

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996.

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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

Ley Federal de Telecomunicaciones.

Plan Técnico Fundamental de interconexión e interoperabilidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2009.

Otros

Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Radio, Televisión y Cinematografía, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión de fecha 1 de diciembre de 2005. Consultado el 27 de noviembre de 2013 en la dirección electrónica: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=2611&IdRef=2&IdProc=3>

DVD-ROM Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS 2012. Junio 1917-Diciembre 2012, México, SCJN/PJF, 2012.

Exposición de Motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del Diputado Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del PRI de 22 de noviembre de 2005. Consultada el 27 de noviembre de 2013 en la dirección electrónica: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=2611&IdRef=2&IdProc=2>

Diario de los Debates del Senado de la República del Primer Periodo Ordinario LXII Legislatura, de fecha 10 de Septiembre de 2013. Consultado el 3 de diciembre de 2013 en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&id=42918>

López-Ayllón, Sergio y Haddou Ruíz, Alí Bernardo, "Rendición de cuentas de los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades

reguladores en México", *Documentos de trabajo del CIDE Número 179*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, mayo de 2006, pp. 14-15, consultado el 10 de diciembre de 2013 en la página electrónica: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20179.pdf>

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

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

II. AMPARO EN REVISIÓN 795/2011

1. ANTECEDENTES

El 25 de marzo de 2009, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el representante legal de siete empresas privadas solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de los actos atribuidos al Congreso de la Unión, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Secretario de Gobernación y al Director del *Diario Oficial de la Federación*, en el ámbito de su competencia, por la emisión, promulgación, refrendo y publicación del decreto en el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, específicamente los artículos 9-A, fracción I, 41 y 71, apartado C, fracción V, publicada en el referido Diario el 7 de junio de 1995, así como su reforma publicada en el mismo órgano de difusión el 11 de abril de 2006.

Asimismo, reclamó la "Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico

Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad", aprobada en su sesión extraordinaria de dicha Comisión, celebrada el 3 de febrero de 2009, y publicada el 10 de febrero siguiente en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

La parte quejosa indicó como garantías violadas las contenidas en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 73, 89, fracción I, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además señaló que no existía tercero perjudicado y expresó los antecedentes y conceptos de violación que estimó pertinentes.

La Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió a trámite la demanda; asimismo, reconoció a otras dos empresas su carácter de terceras perjudicadas. Tramitado el procedimiento, el 26 enero de 2010 dictó sentencia, la cual fue revocada por el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a efecto de que se repusiera el procedimiento del juicio de amparo indirecto y se recabaran las constancias necesarias que permitieran determinar la existencia o inexistencia de dos juicios de amparo promovidos por la misma quejosa, contra el mismo acto reclamado y la misma autoridad responsable, causa de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente en ese momento, invocada por la parte tercera perjudicada.

En cumplimiento a esa determinación, la Juez de Distrito repuso el procedimiento y dictó sentencia el 2 de octubre de 2010, en la que resolvió sobreseer respecto de los actos atribuidos a 14 servidores públicos demandados, entre ellos Jefes de la Unidad y Directores Generales, todos dependientes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), así como al Presidente y al Pleno de esta última; por considerar que se

actualizaba la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, esto es, por inexistencia del acto reclamado.

Asimismo, sobreseyó respecto al artículo 71, apartado C, fracción V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por tratarse de una norma de naturaleza heteroaplicativa y, por tanto, requería de un acto de aplicación que causara perjuicio a la parte quejosa, el cual no había sido acreditado por ella.

Por otra parte, la Juzgadora determinó negar el amparo en contra de los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Finalmente, resolvió conceder la protección constitucional a las empresas quejasas para el efecto de que no se les aplicara, en el presente ni el futuro, el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, expedido por una resolución del Pleno de la Cofetel, por considerar que transgredía la garantía constitucional de legalidad, en virtud de que sus artículos 5o., fracción III, 10, fracción II, y 13, excedían el contenido del artículo 43, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La Juez, al exponer las razones por las que negó el amparo en contra de los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, señaló que ambos facultan a la Cofetel para la elaboración de planes técnicos fundamentales, sobre todo el artículo 41 que contiene una cláusula habilitante, al señalar que dicha autoridad podrá emitir diversos planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, "entre otros".

La citada cláusula habilitante tenía por efecto esencial y primario, la ampliación de las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con los gobernados, al permitirle a la citada Comisión actuar en materias que antes le estaban vedadas, con el consecuente quebrantamiento del principio clásico de división de poderes; motivo por el cual adquiriría especial relevancia el control jurisdiccional sobre las normas producidas en ejecución de dichas autorizaciones.

Recordó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el legislador, al consagrar una cláusula habilitante, debe habilitar al órgano para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales.²⁹

Agregó que, aun cuando el referido artículo 41 no previera expresamente la existencia del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e interoperabilidad, el contener la frase "entre otros", hace que la relación de las materias sobre las que podían versar dichos planes se convertía en ejemplificativa y no en limitativa. Además, también estaba previsto que en la elaboración de ese tipo de planes debían considerarse los intereses de los usuarios y de los concesionarios, así como los objetivos que deberán reunir; con lo que no dejaba abierta la posibilidad de utilizar dicha disposición de manera arbitraria, ya que en caso de que el Plan Técnico Fundamental no reuniera los requisitos u objetivos establecidos en dicho precepto, sería motivo entonces de ilegalidad

²⁹ Sirvió de apoyo a lo señalado, la tesis P XXI/2003 de rubro "CLÁUSULAS HABILITANTES CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, Reg. IUS 182710

del acto administrativo y de la autoridad administrativa que lo emitiera, no así del artículo que lo fundamenta.

La Juez de Distrito, al estudiar la constitucionalidad junto con los diversos preceptos que regulan la materia, advirtió que la calidad en los servicios de telecomunicaciones podía ser objeto de regulación a través de los planes técnicos fundamentales, cuyo objetivo es fomentar la sana competencia entre los concesionarios que prestaban ese tipo de servicios, así como promover la interconexión e interoperatividad de las redes entre ellos.

En vista de todo lo anterior, concluyó que los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no eran inconstitucionales, por lo que si en virtud de los mismos, la Cofetel ejerció la facultad que dichos preceptos le conferían, al emitir el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad combatido, dicha actuación, de ninguna manera, constituía una violación a lo dispuesto por los artículos 73, fracción XVII, y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que a través de la creación de dicho Plan, únicamente se establecen los términos y condiciones para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas, mas no se estaban creando leyes o expidiendo reglamentos en materia de telecomunicaciones, facultades que únicamente le han sido otorgadas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.³⁰

³⁰ Apoyó estos argumentos en la tesis 2a. CXV/99, de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE SE REFIERAN A SU INFRACCIÓN, DEBEN ESTABLECER UNA CONTRARIEDAD O EXCESO DE LOS MANDATOS LEGALES POR LA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA, COMO CONDICIÓN PARA REVELAR UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN

2. RECURSOS DE REVISIÓN

Inconformes con la anterior resolución, las empresas quejasas, las terceras perjudicadas, el Pleno y el Presidente de la Cofetel, interpusieron recurso de revisión, los cuales se radicaron en el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Asimismo, las empresas quejasas interpusieron revisión adhesiva en relación con el escrito de expresión de agravios presentado por las empresas terceras perjudicadas y éstas, a su vez, interpusieron revisión adhesiva en relación con el recurso de revisión interpuesto por las quejasas.

El Tribunal Colegiado dictó la sentencia correspondiente, en el sentido de dejar firmes los sobreseimientos decretados respecto de los actos atribuidos a los servidores públicos dependientes de la Cofetel y respecto del artículo 71, apartado C, fracción V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por no haberse formulado agravio en contra de tales determinaciones.

Asimismo, con fundamento en la normatividad aplicable, ordenó remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que en el juicio del que derivaba el recurso de revisión, se impugnó la constitucionalidad de los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El 2 de diciembre de 2011, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió su competencia originaria en materia de inconstitucionalidad de leyes federales.

FEDERAL ", publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 266, Reg. IUS. 193391

El agente del Ministerio Público de la Federación no formuló pedimento alguno.

Previo dictamen, el asunto quedó radicado en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se designó a la Ministra Olga Sánchez Cordero para que realizara el proyecto.

La Primera Sala se reconoció competente para conocer del recurso de revisión, por haberse interpuesto en contra de una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó, en la materia de la revisión, los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995, y su reforma publicada el 11 de abril de 2006, y si bien subsistía en este recurso el problema de constitucionalidad planteado, la Sala consideró innecesaria la intervención de Tribunal Pleno, toda vez que sobre los temas a resolver existían precedentes aplicables.

Asimismo, expresó que resultaba innecesario el estudio de la temporalidad de los recursos y la legitimación de quienes los interpusieron, en virtud de que ello ya se había analizado por el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto.

3. AGRAVIOS DE LAS EMPRESAS QUEJOSAS

En síntesis, plantearon los siguientes agravios:

- a) La Juez de Distrito efectuó un estudio erróneo del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en relación con el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e

Interoperabilidad, toda vez que en ese precepto no se señalaban expresamente los límites que debía tener la facultad concedida a la Cofetel de emitir los planes técnicos fundamentales, con lo cual omitió estudiar el presupuesto esencial que demarca la cláusula habilitante, que es precisar el estricto ámbito de facultades materialmente legislativas que se delegan en un ente de la administración pública. Por tanto, al no hacerlo, se creaban facultades exorbitantes a favor de un ente público para que pudiera, como en el caso de la citada Comisión, dictar normas generales que abarcaran materias tan variadas como la económica, laboral, etcétera, con lo que se propiciaba que actuara en forma arbitraria, lo que violaba los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- b) Era erróneo el razonamiento hecho por la Juez de los artículos 9-A y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de la frase "entre otros", para concluir que se facultaba a la Cofetel a emitir diversos planes técnicos fundamentales en virtud de una cláusula habilitante.
- c) Las fracciones I, II y III del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no establecían bases ni parámetros precisos que debieran contener los planes técnicos fundamentales elaborados por la Cofetel y, de manera alguna, podían considerarse los objetivos fijados en las fracciones mencionadas como bases o parámetros para la elaboración de los planes mencionados; por ello el artículo en cuestión resultaba inconstitucional.

- d) La Juez pasó por alto que el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad excedía el contenido del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones por no cumplir con la materia que debía regular, esto es, cuestiones técnico-operativas propias de la actividad de la Cofetel y no aspectos económicos, jurídicos, laborales y administrativos que también se habían incluido.
- e) La resolución recurrida era violatoria de la garantía de irretroactividad contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal, ya que el referido Plan modificaba supuestos y consecuencias preexistentes a su emisión; como los derechos adquiridos de las quejas por virtud de legislaciones anteriores.

4. AGRAVIOS DE LA REVISIÓN ADHESIVA INTERPUESTA POR LAS EMPRESAS TERCERAS PERJUDICADAS, EN RELACIÓN CON LA REVISIÓN PRINCIPAL INTERPUESTA POR LA PARTE QUEJOSA

En síntesis, las empresas terceras perjudicadas expresaron los siguientes agravios:

- a) Que la sentencia de amparo se dictó debidamente fundada y motivada y, por tanto, conforme al artículo 16 de la Constitución Federal.
- b) Que los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no eran inconstitucionales, por lo que la emisión del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad no constituía una violación a los artículos 73, fracción XVI, y 89, fracción I, constitucionales en virtud de que a través de la creación de

dicho Plan, únicamente se establecieron los términos y condiciones para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas, mas no estaban creando leyes o expidiendo reglamentos en materia de telecomunicaciones, facultades que únicamente le han sido otorgadas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, motivo por el cual era procedente confirmar la sentencia de amparo que niega respecto de los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

5. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Sala se avocó a resolver los diversos temas planteados en este amparo en revisión:

a) Sobre los agravios de la revisión principal interpuesta por la parte quejosa

La Primera Sala del Alto Tribunal declaró infundados los agravios expresados por la quejosa, en tanto que la Juez de Distrito no omitió pronunciarse respecto de los límites que debían tener los planes técnicos fundamentales que deberán ser elaborados por la Cofetel, pues claramente señaló que estos "deberán sujetarse necesariamente a lograr los objetivos de la Ley Federal impugnada."

Aunado a lo anterior, destacó que la quejosa partía de la premisa errónea de considerar que a efecto de respetar los

principios de legalidad y seguridad jurídica, en el artículo 41 de la Ley impugnada debían establecerse de manera precisa los límites de acción para la referida Comisión a efecto de impedir que emitiera normas de carácter general de materias que no eran meramente técnico-operativas e invadiera la materia de competencia económica, laboral, etcétera.

La Primera Sala recordó que sobre dichos principios, ha sustentado con anterioridad que éstos son respetados por el legislador cuando las normas creadas, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable, tal atribución que impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa al aplicarlas.

Asimismo, señaló que el Alto Tribunal ha precisado que conforme al principio de legalidad, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos determinados en la misma; por tanto, únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, es decir, la eficacia de la actuación de las autoridades está limitada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco legal que rige su funcionamiento.

Es por ello que el principio de legalidad suele enunciarse bajo el lema de que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no está prohibido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Así, la Primera Sala advirtió que la Cofetel estaba facultada para elaborar los planes técnicos fundamentales, con motivo de la cláusula habilitante contenida en el artículo 41 impugnado.

Agregó que en cuanto a la naturaleza normativa y razones por las que el Congreso de la Unión puede crear cláusulas habilitantes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció que éstas constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales se habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en que la actividad del Estado depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez.³¹

Además, precisó que la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, por lo que el límite de su actuar se establece a través de la competencia otorgada, la cual es susceptible de control a través del principio de legalidad una vez que se ha ejercido.

Por ello, al darse la atribución a un órgano de la administración pública de expedir reglas técnico-operativas dentro del

³¹ Ver tesis P. XXI/2003 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, Reg. IUS. 182710

campo de una ley específica, es claro que no puede extenderse analógicamente a otros supuestos distintos a los previstos en aquélla, dado que esas reglas tienen como límite la atribución misma.

Resalta que la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver por unanimidad de votos la contradicción de tesis 84/2001-SS, sostuvo que los límites constitucionales a las cláusulas habilitantes son, entre otros, los siguientes:

1. Que al ser reglas administrativas no pueden derogar, limitar o excluir lo previsto en las normas formalmente legislativas o reglamentarias, por estar sujetas al principio de primacía.
2. Para su validez, deben acatar los diversos derechos fundamentales que tutela la Constitución Federal y, además, las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijan en la respectiva cláusula habilitante.
3. La habilitación para expedir disposiciones de observancia general no puede conferirse en una materia que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley.

Precisado lo anterior, la Primera Sala destacó que anteriormente, al resolver el amparo en revisión 1723/2004, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, interpretó que la enumeración hecha por el legislador en el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones sobre el tipo de planes de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, no era taxativa, sino enunciativa; ya que al incluir

la locución "entre otros", sólo revelaba la intención del legislador de enunciar de manera ejemplificativa algunos tipos de planes que se podrán elaborar, facultándose así a elaborar otros de diversa materia a las expresadas en ese artículo, como en este caso el Plan Técnico Fundamental de Calidad de las Redes del Servicio Local Móvil.

Lo anterior, porque al otorgarse la facultad de elaborar los planes técnicos fundamentales, éstos deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios, así como los objetivos que deberán reunir. Esto es, dicho precepto establece la facultad y los requisitos que para su emisión deben cumplirse.

Así, determinó que el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al enunciar las materias a regular en los planes técnicos fundamentales elaborados por la Cofetel, respetaba los principios de legalidad y seguridad jurídica, sin que fuese necesario establecer de manera precisa los límites de acción a los que debiera ajustarse la mencionada Comisión a efecto de impedir que emitiera, como había expresado la quejosa, "normas de carácter general que abarcan materias que no son meramente técnico-operativas como lo son la numeración, señalización, etcétera, invadiendo la materia de competencia económica, laboral, etcétera."

Lo anterior, porque conforme al principio de legalidad, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos determinados en la misma, esto es, que únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias.

Por ello, la Cofetel al emitir los planes técnicos fundamentales, está acotada por el marco regulatorio que los rige y los propósitos que la ley señala, los cuales no pueden contravenir los principios constitucionales precisados anteriormente, respecto al ejercicio de una facultad otorgada a través de una cláusula habilitante.

Así, el propio artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece:

Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

- I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.

Por lo anterior, la Primera Sala concluyó que el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues la facultad otorgada a dicha Comisión para emitir los planes técnicos fundamentales, se entiende acotada por la norma habilitante, misma que enuncia las materias respecto de la cual puede concederse, esto es, numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización, entre otros, considerando los intereses de los usuarios y de los concesionarios, el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones y concesionarios, al evitar un trato discriminatorio a éstos y fomentar una sana competencia entre ellos, lo cual impide que queden en estado de incertidumbre

respecto a los aspectos sobre los que se podrán imponer las obligaciones específicas.

Por ello, al darse la atribución a la Cofetel de expedir reglas técnico-operativas para permitir la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, estaba claro que no podía extenderse a otros supuestos que no se enmarcaran en esos rubros, por lo que existía la certeza de las materias a las que estarán sujetos los concesionarios de esas redes a través de los planes técnicos fundamentales comentados.

Finalmente, destacó la Sala que la circunstancia de que el plan técnico fundamental abarcara materias que no fuesen meramente técnico-operativas, ello será motivo de ilegalidad de ese acto administrativo, no así del artículo que lo fundamenta; de ahí que los agravios del recurrente se consideraron infundados.

Por otra parte, la Primera Sala también desestimó los agravios en los que se combatía la interpretación realizada por la Juez de Distrito de los artículos 9-A y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de la frase "entre otros", por la que concluyó que se facultaba a la Cofetel a emitir diversos planes técnicos fundamentales en virtud de una cláusula habilitante.

Ello, en virtud de que la recurrente pasó por alto que la Juez de Distrito no sólo interpretó esas disposiciones para dar contenido normativo a la mencionada frase "entre otros"; y expresó que al conjuntar los diversos preceptos que regula la materia, se advertía que la calidad en los servicios de telecomunicaciones sí podía ser objeto de regulación a través de los citados planes técnicos fundamentales, y éstos podrían tener por objeto, regular

la calidad de los servicios prestados en las redes de telecomunicaciones, por lo que la citada Comisión era competente para emitir el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, cuyo objeto, de acuerdo a su artículo 1o., es establecer los términos y condiciones para regular y promover eficientemente esas operaciones en las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas.

En ese tenor, la Primera Sala determinó que al no haberse combatido los razonamientos transcritos, resultaban inoperantes los agravios expresados, ya que conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes, y controvertir todos los argumentos del Juez que dictó la sentencia impugnada y, además, acorde con el artículo 91, fracción I, de la indicada Ley, los agravios deben ceñirse a la resolución recurrida; de ahí que en términos de ambas disposiciones, la recurrente tiene la carga de combatir todas las consideraciones esgrimidas por el Juez y desvirtuarlas, para lograr su propósito de que se revoque o modifique la sentencia en el recurso de revisión.

Bajo ese tenor, y en atención al principio de estricto derecho que se desprende de los artículos citados, la Primera Sala concluyó que eran inoperantes los agravios en los que se insistía en la inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones a partir de la frase que contiene "entre otros", toda vez que no controvertían la interpretación que de ese precepto había realizado la Juez conjuntamente con los diversos artículos 7o., 42, 43, fracción VIII, 44, fracción III, 60 y 70 de ese ordenamiento, 77, 79 y 97, párrafo segundo del Reglamento de Telecomunicaciones y de la Regla Décimo Séptima de las Reglas del

Servicio Local. Así como tampoco se actualizó alguno de los supuestos para suplir la deficiencia de los argumentos formulados por la recurrente.

La Sala reiteró lo establecido respecto a que a través de las cláusulas habilitantes el legislador habilitaba una facultad a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales (tesis P. XXI/2003).

Además, que la cláusula habilitante ampliaba las atribuciones de la Cofetel para expedir reglas técnico-operativas respecto a permitir la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, con lo que se le facultaba para actuar únicamente dentro de ese marco legislativamente definido de acción.

Que la habilitación permitía a la Cofetel expedir normas reguladoras de los aspectos técnicos específicos y complejos que por sus características requiere la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, lo cual llevaba a atender los constantes avances de la tecnología de esas redes que no pudieran preverse con absoluta precisión en la ley, y que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una cláusula habilitante por su propia naturaleza son dinámicas.

Por tanto, la Primera Sala declaró infundados los argumentos de la recurrente, sobre la inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones a partir de la premisa de que en esa disposición debían establecerse las bases y parámetros precisos de los planes técnicos fundamentales, lo que, conforme al principio de legalidad, no era exigible al tratarse de

una norma habilitante, en virtud de que la Cofetel al emitirlos tenía como límites el marco regulatorio que los rige y los objetivos que la ley señala, si bien estos no constituían bases generales, como lo afirmaba la recurrente, sí acotaban el ejercicio de la facultad otorgada a esa Comisión; de ahí que no se violaran los artículos 14 y 16 constitucionales.

Como corolario de todo lo anterior, la Primera Sala concluyó que los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no violaron los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos, en su expresión genérica, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal por lo que confirmó la negativa de amparo decretada por la Juez de Distrito respecto de esas disposiciones.

b) Sobre la revisión adhesiva de las empresas terceras perjudicadas

La Primera Sala determinó que por haber resuelto infundados los agravios formulados por la parte quejosa en su revisión principal, se declaraba sin materia la revisión adhesiva de las empresas terceras perjudicadas, dado que el sentido de la resolución era favorable a los intereses de las terceras perjudicadas.³²

6. DEVOLUCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

La Primera Sala resolvió devolver el expediente al Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

³² De conformidad con la jurisprudencia 1a /J 71/2006, con rubro "REVISIÓN ADHESIVA, DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, Reg. IUS 174011

a efecto de que se pronunciara respecto de los recursos de revisión promovidos por los diferentes actores involucrados, en razón de que los agravios formulados en esos medios de impugnación se dirigían a controvertir los pronunciamientos efectuados por la Juez de Distrito respecto de la "Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad".

Lo anterior, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia que de acuerdo a la normatividad aplicable, a ella le corresponde conocer del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento expedido por el Presidente de la República, en uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la propia Constitución Federal, por el jefe del Distrito Federal o por los gobernadores de los Estados; y este problema subsistiera.

Ahora bien, la resolución por la que el Pleno de la Cofetel expidió el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, no constituía una ley o un tratado internacional, ni tampoco un reglamento expedido por el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o los gobernadores de los Estados en uso de su facultad reglamentaria, sino sólo una determinación de esa Comisión respecto de la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, pues si bien la referida resolución contenía disposiciones generales, impersonales y abstractas, no por ello podía considerarse que tuviera el carácter de una ley, un tratado internacional o un reglamento.

La Sala precisó que en el mismo sentido, tanto la Constitución Federal, como la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son claros al especificar que el recurso de revisión ante el Alto Tribunal procede respecto de leyes, tratados internacionales o de reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria, o bien de reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estados o por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en uso también de tal facultad reglamentaria, requisitos que no cumplía la resolución impugnada, por lo que era incontrovertible que a la Suprema Corte no le correspondía pronunciarse respecto de las normas que contiene.

Además, de conformidad con el punto Quinto del Acuerdo General Plenario 5/2001, el Máximo Tribunal únicamente conocerá de aquellos asuntos en que se esté impugnando la constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, siempre que no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito, no así de asuntos en que se impugnen resoluciones emitidas por el Pleno de la Cofetel.

Por otra parte, también señaló que la impugnada resolución no constituía ni podía asemejarse a un reglamento expedido por el Presidente de la República, en tanto que ese Plan Técnico contiene normas sobre aspectos técnicos y operativos para las materias de interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, en tanto que los reglamentos expedidos por

el Ejecutivo Federal constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes.³³

La Primera Sala destacó que aun en el supuesto de que se estimara que la resolución constituyera un reglamento, no sería posible que el Máximo Tribunal asumiera su competencia originaria para resolver lo conducente, en la medida que en términos de lo dispuesto en el punto Quinto del Acuerdo General Plenario 5/2001, correspondía resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, cuando en la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal.

En consecuencia, los argumentos hechos valer sobre la inconstitucionalidad de la resolución impugnada, incidían en cuestiones de legalidad y de normas que escapaban a la competencia del Alto Tribunal, al que únicamente correspondía decidir sobre la constitucionalidad, en el caso, de los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

De acuerdo a lo anterior, la Primera Sala confirmó el fallo recurrido; negó el amparo en contra de los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; declaró sin materia la revisión adhesiva de las terceras perjudicadas; y, reservó jurisdicción al Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia

³³ Como lo ha determinado el Tribunal Pleno en la tesis P. XV/2002, con rubro. "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 6, Reg. IUS 187114

Administrativa del Primer Circuito, a efecto de que se pronuncie respecto de los recursos de revisión en los que se adujo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la resolución por la que el Pleno de la Cofetel expidió el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2009.

7. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN

TELECOMUNICACIONES. LOS ARTÍCULOS 9-A, FRACCIÓN I, Y 41 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE FACULTAN A LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES A EXPEDIR LOS PLANES TÉCNICOS FUNDAMENTALES QUE PERMITAN LA INTERCONEXIÓN E INTEROPERABILIDAD DE SUS REDES, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.—Los indicados preceptos facultan a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para emitir planes técnicos fundamentales a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas para permitir la interconexión e interoperabilidad de éstas; sin embargo, dicha facultad está acotada por las mismas disposiciones jurídicas, específicamente por el artículo 41, que señala que los planes a elaborarse son de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización, entre otros; y que para su elaboración deberán considerarse los intereses de los usuarios, de los concesionarios, sus objetivos, el desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones, así como evitar un trato discriminatorio a los concesionarios y fomentar una sana competencia entre ellos; y así, impedir que queden en estado de incertidumbre respecto a las obligaciones que contengan dichos planes. De lo anterior se colige que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, al emitir los planes técnicos fundamentales,

tiene como límites el marco regulatorio que los rige, es decir, el citado artículo 41 y los propósitos que la ley señala, de manera que éstos están sujetos a los principios de primacía de la ley y primacía reglamentaria, por lo que no pueden derogar, limitar o excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios; además, su validez está constreñida al respeto de los derechos humanos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijen en la respectiva cláusula habilitante, sin poder regular materia alguna que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley. Por tanto, los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.³⁴

8. VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Al resolver el amparo en revisión 795/2011, en su sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil doce, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la materia de su competencia, resolvió: **a)** confirmar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional respecto de los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; **b)** declarar sin materia las revisiones adhesivas formuladas por las tercero perjudicadas y **c)** reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto a

³⁴ Tesis 1a CXIV/2012 (10a), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 269, Reg. IUS 2001044

efecto de que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil nueve.

Los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a la letra se leen:

"Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones: I. Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; (...)".

"Artículo 41.- Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, **la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.** Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;

- II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios."

La negativa del amparo respecto de los numerales antes transcritos se sustentó, esencialmente, en el hecho de que la locución "entre otros" revela la intención del legislador de facultar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para elaborar planes técnicos fundamentales sobre materias diversas a las enunciadas en el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (numeración, señalización, conmutación, tarifación, sincronización), sin que ello implique una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que el ejercicio de esa facultad tiene como límite el marco regulatorio que rige los referidos planes, así como los lineamientos (considerar los intereses de los usuarios y los concesionarios) y objetivos (permitir un amplio desarrollo de las telecomunicaciones, dar un trato no discriminatorio entre concesionarios y fomentar una sana competencia entre éstos) que precisa el propio numeral en comento.

La anterior consideración es correcta, sin embargo estimo que no da respuesta al planteamiento integral de constitucionalidad formulado por la parte quejosa, ya que en el desarrollo de su argumentación señaló que los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que no precisan las materias específicas sobre las cuales la Comisión Federal de Telecomunicaciones puede ejercer su facultad regulatoria ni fija los parámetros generales para ello.

La facultad regulatoria de la Comisión se prevé en el artículo 9-A, fracción I, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en

tanto dispone que le corresponde a ésta "**expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones**" que sean necesarios para el logro de sus objetivos. El artículo 41 del citado ordenamiento legal, únicamente establece los aspectos que deben considerarse para la elaboración de los **planes técnicos fundamentales** a los que deben sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones para la interconexión e interoperabilidad de las mismas.

Luego, si la parte quejosa aduce que ambos preceptos son inconstitucionales porque no precisan los límites de la facultad regulatoria de la Comisión Federal de Telecomunicaciones ni las materia respecto de las cuales puede ejercer esa atribución, es evidente que tal argumento debe responderse atendiendo a lo previsto en ambos numerales, ya dicha facultad no se acota a la elaboración de los planes técnicos fundamentales, dado que comprende además, la emisión de disposiciones administrativas y normas oficiales en materia de telecomunicaciones.

Lo anterior cobra relevancia al tener en cuenta que para demostrar la inconstitucionalidad alegada respecto del **Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad** publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil nueve, la quejosa parte de la interpretación aislada del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dándole un alcance muy limitado a la facultad regulatoria de la Comisión, pues aduce que se constriñe a los aspectos técnicos de las telecomunicaciones sin poder comprender lo relativo a la interconexión

e interoperabilidad de las redes públicas, ya que a su decir, en esa materia rigen los principios de **libertad contractual** y **libertad tarifaria**, máxime que el **principio de no discriminación** sólo rige para la autoridad, no así para los concesionarios. Precisa, que en todo caso, la facultad regulatoria de la Comisión en materia de interconexión se limita a los aspectos técnicos, de tal suerte que no puede regular las condiciones jurídicas y económicas relativas y menos aun puede determinar las tarifas de interconexión.

Por tal motivo, estimo que hubiese resultado conveniente que se ejerciera facultad de atracción para resolver sobre la constitucionalidad del referido Plan Técnico Fundamental, en tanto se emitió por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en ejercicio de su facultad regulatoria y **comprende disposiciones de carácter general** aplicables a todos los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, siendo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —vigente a partir del cuatro de octubre de dos mil once—, compete a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del recurso de revisión en amparo indirecto, "**cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad**", de ahí que la circunstancia de que el precitado Plan Técnico Fundamental, no pueda estimarse como una ley, tratado internacional o reglamento expedido por el Presidente Constitucional, en mi personal opinión, por sí, no actualiza la competencia del Tribunal Colegiado que previno

en el conocimiento del asunto para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Máxime que a la fecha se encuentran pendientes de resolver por el Tribunal Pleno los amparos en revisión **426/2010 y 318/2011**, en los que se ejerció facultad de atracción para resolver sobre la legalidad de la resolución por la que la Comisión determinó las condiciones de interconexión no convenidas entre las partes, cuyo análisis implica determinar, precisamente, el alcance de las facultades que tiene conferidas en materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, específicamente, por cuanto se refiere a la determinación de las tarifas de interconexión..

Para concluir, considero que los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, analizados como una unidad normativa, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que este Alto Tribunal sostiene que éstas garantías se respetan por el legislador cuando las disposiciones que confieren alguna facultad a una autoridad acotan, en la medida necesaria y razonable, tal atribución, de modo tal que se le impida actuar de manera caprichosa y arbitraria, tal como acontece en la especie, ya que el ejercicio de la facultad regulatoria de la Comisión tiene como límite el marco jurídico que rige su ámbito de competencia, la cual está determinada en el propio artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En resumen, comparto el sentido de la resolución que niega el amparo a la parte quejosa respecto de los artículos 9-A, fracción I y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, pero difiero de la reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto a efecto de que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad del Plan Técnico Fundamental

de Interconexión e Interoperabilidad publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil nueve.

Hasta aquí mi voto concurrente.

MINISTRO: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA. SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA: LICENCIADO HERIBERTO PÉREZ REYES.

III. AMPARO EN REVISIÓN 782/2011

1. ANTECEDENTES

El 27 de enero de 2011, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, diversas empresas privadas, por conducto de su representante legal, ocurrieron a demandar el amparo y protección de la Justicia Federal, contra actos de las siguientes autoridades: el secretario de Comunicaciones y Transportes; el Pleno y el presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; y el director del *Diario Oficial de la Federación*, por la expedición del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, publicado el 10 de febrero de 2009.

El Titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió a trámite la demanda de garantías el 31 de enero de 2011, tuvo como tercera perjudicada a otra empresa, requirió informe justificado a las autoridades responsables y dio la intervención que legalmente compete al agente del Ministerio Público de la Federación.

Seguidos los trámites correspondientes, emitió sentencia en la que sobreseyó respecto algunos actos reclamados y amparó respecto de otro acto reclamado.

Inconformes con la sentencia anterior, el Secretario de Comunicaciones y Transportes y la tercera perjudicada interpusieron recurso de revisión.

El Presidente del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó la admisión del recurso de revisión el 10 de mayo de 2011, y al resolver, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de su facultad de atracción para conocer del asunto.

El 9 de noviembre de 2011, la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó ejercer facultad de atracción para conocer del asunto, ordenó admitir a trámite el recurso y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para la elaboración del proyecto respectivo, a fin de ser resuelto por el Tribunal en Pleno.

El agente del Ministerio Público de la Federación, designado para intervenir en el presente asunto, formuló pedimento en el que solicitó se revoque la sentencia recurrida y se niegue el amparo solicitado.

2. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LA SCJN

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reconoció competente para conocer del recurso de revisión, de acuerdo a la normatividad aplicable, en virtud de haberse interpuesto en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito dentro de un juicio de amparo indirecto, en el que se consideró procedente

ejercer la facultad de atracción en razón de requerirse fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

Después de comprobar que los escritos de agravios habían sido presentados oportunamente, esto es, dentro del plazo de 10 días que la ley otorga para la interposición del recurso de revisión, pasó a analizar la sentencia recurrida.

3. SENTENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO

El Juez, antes de estudiar el fondo del asunto, revisó las causas de improcedencia relativas al juicio constitucional y estimó que se actualizaba la prevista en la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que la quejosa no había demostrado que los artículos 5o., fracción III, y 13 del Plan Técnico Fundamental de Interoperabilidad e Interconexión hubiesen sido aplicadas en su perjuicio, a pesar de que señaló que esas normas eran de naturaleza heteroaplicativa, y que por ello combatía su primer acto de aplicación. El Juez estimó que la naturaleza jurídica de este tipo de normas indefectiblemente requiere previamente de un acto concreto de aplicación para que cobren vigencia las hipótesis legales previstas en ellas, y que la quejosa no había acreditado que efectivamente tales disposiciones le hubiesen sido aplicadas en su perjuicio.

Por su parte, el Secretario de Comunicaciones y Transportes consideró que, en este caso, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que las personas morales quejosas habían propuesto ante la propia Comisión Federal de Telecomunicacio-

nes (Cofetel), que las tarifas se fijaran con base en un modelo de costos y el Pleno de esta Comisión así lo había determinado.

De acuerdo con lo expuesto, el Juez determinó que si los preceptos legales ahora impugnados por las quejas disponían la necesidad u obligación de que los operadores de servicios de telecomunicaciones basaran sus tarifas de interconexión en un modelo de costos, era incuestionable que ellas habían consentido las disposiciones normativas previstas en esas mismas normas, que ahora impugna.

El Juez expresó que el Secretario de Comunicaciones y Transportes, al momento de resolver el recurso de revisión interpuesto ante él por la hoy quejosa, declaró que las tarifas de interconexión debían determinarse de manera indubitable conforme a costos, atento a lo dispuesto en el artículo 7o. de la referida Ley de Telecomunicaciones; que, por tanto, la Cofetel, con plena libertad, debería haber desarrollado un modelo de costos que permitiera fijar de manera clara y precisa la forma en cómo habrían de determinarse las tarifas mencionadas y, aun cuando había señalado que tomaría en cuenta una metodología de costeo de redes de acuerdo a bases internacionales reconocidas, no lo había hecho, por lo que no estableció el tipo de método de costos que utilizaría, ni tampoco desglosó cada uno de los elementos de dicha metodología, ni sus operaciones aritméticas, circunstancia que el Secretario estimó ilegal y, en consecuencia, éste había definido que el modelo de costos que se aplicaría sería el denominado CILP (Modelo de Costos Incrementales de Largo Plazo).

De acuerdo a lo anterior, el Juez señaló que las normas impugnadas no habían sido la base primordial de la decisión

adoptada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes acerca de las tarifas de interconexión mencionadas, ya que éstas únicamente le sirvieron de sustento para argumentar que tales tarifas se fijarían con base en un determinado modelo de costos, circunstancia que la propia quejosa había propuesto ante la Cofetel; sin embargo, para subsanar la omisión en la que esta última había incurrido al no establecer cuál sería el tipo de modelo de costos que se aplicaría, el secretario mencionado desarrolló el Modelo CILP.

El Juez concluyó que lo que podía generar algún perjuicio a la quejosa era el establecimiento del tipo de modelo de costos desarrollado por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, para fijar las tarifas de interconexión y no propiamente la forma en que estas deberán fijarse, esto es, el Modelo CILP, circunstancia que en todo caso examinaría a la luz de los conceptos de violación que la quejosa había hecho valer.

En esa línea de pensamiento, el Juez concedió la razón a la autoridad responsable y sobreseyó en el juicio por lo que se refiere a los numerales 2o., 3o. y Tercero transitorio del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 73, fracción XI, en relación con el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo.

A continuación, el Juez, procedió a analizar la legalidad del acto concreto de aplicación de las normas legales impugnadas.

Inició con el argumento de la quejosa respecto a que el Secretario de Comunicaciones y Transportes carecía de competencia para resolver el recurso de revisión interpuesto, con lo que se había vulnerado la garantía de legalidad. Que la Cofetel

constituía un órgano regulador con carácter autónomo, con facultades exclusivas para conocer sobre las materias previstas en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones y que, por ende, las resoluciones que dictara sobre tales aspectos no podían ser revisadas por el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no obstante que la Cofetel tuviera la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado.

Atento a lo anterior, el Juez compartió la aseveración propuesta por la quejosa, y recordó que por Decreto del 9 de agosto de 1996, se había creado la Cofetel, como un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

Posteriormente, casi diez años después, el 11 de abril de 2006, a través del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, concretamente, los artículos 9-A a 9-E del primer ordenamiento referido, se elevaron a nivel legislativo las facultades que le fueron conferidas a la Cofetel, dentro de las cuales destacaba la de determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hubiesen sido convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y resaltaba la autonomía plena que tenía para dictar sus resoluciones.

El Juez agregó que el poner de relieve la autonomía plena de la Cofetel, sobre el dictado de sus resoluciones, implicaba necesariamente que al ejercer las facultades directas contenidas en dicho precepto, no se le imponía dependencia alguna en

relación con el Secretario de Comunicaciones y Transportes en su carácter de titular del ramo.

Por tanto, la mencionada Secretaría no podía tener injerencia alguna para tomar decisiones en nombre de la Cofetel, ya que el propio Poder Legislativo la había revestido a ésta de autonomía en su operación y en la emisión de sus resoluciones, de manera que el secretario tampoco podía ejercer facultades de revisión sobre las mismas.

En ese sentido, la dependencia o subordinación jerárquica que la Cofetel guardaba con respecto al Secretario de Comunicaciones y Transportes, se limitaba a aquellos casos en que así se dispusiera en la propia ley, pues no debía olvidarse que a tal órgano desconcentrado le habían sido atribuidas diversas competencias de manera directa por parte del Congreso de la Unión, específicamente, en el artículo 9-A antes aludido.

Por todo lo anterior, el Juez concluyó que la resolución del recurso de revisión interpuesto en contra del fallo del Pleno de la Cofetel, respecto de las condiciones de interconexión analizada, resultaba violatoria de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Carta Magna.

Así, la resolución del recurso de revisión hecho valer por la empresa tercero perjudicada, previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, correspondía al Pleno de la propia Cofetel, por tratarse de la autoridad suprema en el ámbito de la competencia de dicho órgano desconcentrado y que, por tanto, podía considerarse la autoridad jerárquica superior del mismo órgano especializado.

Bajo tales condiciones, el Juez determinó que asistía razón a la quejosa en el sentido de que el Secretario de Comunicaciones y Transportes, no estaba facultado para resolver el recurso de revisión interpuesto por la empresa tercero perjudicada, pues la facultad de determinación de condiciones no convenidas entre concesionarios, en materia de interconexión, constituía una atribución otorgada directamente por el legislador en favor de la Cofetel, lo que implicaba que sus resoluciones contaban con plena autonomía en términos del primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones y conforme a lo resuelto por el Alto Tribunal en la controversia constitucional 7/2009, pues de considerar lo contrario se desconocería la autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión que el Congreso de la Unión había atribuido a la citada Comisión.

4. AGRAVIOS HECHOS VALER POR LAS PARTES EN EL AMPARO EN REVISIÓN

Los agravios manifestados por las partes en el amparo de revisión sintéticamente son los siguientes:

a) *Del secretario de Comunicaciones y Transportes*

Este funcionario señaló que si bien el legislador había otorgado de manera exclusiva a la Cofetel facultades en materia de radio y televisión, no lo había hecho respecto a las demás facultades atribuidas a la mencionada Comisión.

Que la Juez había interpretado limitadamente los artículos aplicables de la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues si bien el legislador federal otorgó directamente a la Cofetel la atribución contenida en la fracción X del artículo 9-A de la Ley Federal

de Telecomunicaciones, no lo hizo de forma exclusiva, esto es, no se desincorporó del ámbito de competencia de la facultad originaria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pues, de haber sido así, se hubiera precisado que dicha facultad se otorgaba de esa forma, cuestión que no aconteció respecto de la materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones y, que de manera expresa, sí había acontecido en materia de radio y televisión.

Mencionó el Juez que al afirmar que la Cofetel puede ejercer de manera exclusiva todas las facultades establecidas en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, significaría cambiar su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado a la de órgano autónomo, con lo que se violaría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que a juicio del secretario, la Juez había interpretado incorrecta y parcialmente la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 7/2009, al pasar por alto que si bien la Cofetel tiene la facultad de promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, dicha atribución, en principio, correspondía originalmente al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Así que las facultades establecidas en el citado artículo 9-A, con excepción a la establecida en la fracción XVI, no eran exclusivas de la referida Comisión, pues las mismas se entendían como propias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.³⁵

³⁵ El secretario invocó a su favor, la tesis aislada número P XXVI/2007, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, página 966, de rubro "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LAS FACULTADES QUE LE FUERON OTORGADAS POR LA LEY FEDERAL RELATIVA

Por lo que las únicas atribuciones exclusivas que el Congreso de la Unión otorgó al órgano desconcentrado aludido, eran las de radio y televisión, donde el legislador expresamente distinguió que esta competencia era exclusiva de la Cofotel.

b) De la empresa tercera perjudicada

Que la sentencia de amparo había interpretado y aplicado de manera parcial e incompleta el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como la controversia constitucional 7/2009, al ignorar en su estudio al artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Que la Juez omitió fijar de manera clara y precisa los hechos, así como las circunstancias inmediatas relacionadas con el acto reclamado, motivos por los que concluyó erróneamente, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no era la autoridad competente para conocer los recursos de revisión que en materia de telecomunicaciones fuesen interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Cofotel.

Que la citada Comisión no era autónoma en materia telecomunicaciones, sino que lo era exclusivamente en materia de radio y televisión.

Que en la sentencia no se había hecho referencia a la fracción XVI del mencionado artículo 9-A, la cual resultaba aplicable a este caso, toda vez que de ésta se desprende que la Cofotel tenía facultades autónomas, sólo respecto de gastos y gestiones,

SE ENTIENDE COMO PROPIAS DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES ";
Reg. IUS 170837

exclusivas únicamente en la materia de radio y televisión, no así en materia de telecomunicaciones en general.

Que la Juez descontextualizó la controversia constitucional 7/2009, para darle un sentido contrario al correcto, cuando de una lectura de la resolución, indudablemente se manifestaba que en el caso a estudio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que la Cofetel tenía facultades exclusivas únicamente respecto de radio y televisión, por tanto, no las tenía respecto de la materia de telecomunicaciones.

De lo anterior, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sí fungía como superior jerárquico y sí contaba con facultades para revisar los actos del Pleno de la Cofetel, mediante el recurso administrativo establecido en los artículos 83, 86 y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

5. ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE LA SCJN

El Alto Tribunal expresó que el sobreseimiento decretado en primera instancia no era materia de revisión, puesto que no se impugnó por la parte a quien hubiera podido perjudicar.

Asimismo, confirmó la sentencia recurrida en la parte que constituía la materia de la revisión, en razón de que los agravios expresados y estudiados en su conjunto, eran jurídicamente ineficaces.

Lo anterior, porque de acuerdo con el criterio mayoritario del Alto Tribunal, el secretario de Comunicaciones y Transportes carecía de competencia legal para conocer del recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo y, consecuentemente, como lo determinó la sentencia de primera instancia, era ilegal la resolución reclamada.

Las consideraciones sobre el sentido de esta determinación, fueron las siguientes:

a) La Cofetel, fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996, en cumplimiento al mandato del Legislativo Federal contenido en el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

b) Por otra parte, el 29 de octubre de 1996 se publicó en el referido Diario el "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes", instrumento que entre otras modificaciones adicionó el artículo 37 Bis, el cual amplió el ámbito de facultades de la Cofetel, como dispone:

ARTÍCULO 37 Bis. Corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones:

...

XIII. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y resolver las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

XIV. Aprobar los convenios de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones con redes extranjeras y, en su caso, establecer las modalidades a que deberán sujetarse, así como autorizar la instalación de equipos de telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras del país;

...

Además, se reformó el artículo 2o. del mismo Reglamento, por el cual se agregó precisamente a la Cofetel entre las dependencias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Respecto al artículo 23 reformado del citado Reglamento, en sus diversas fracciones se establecen las funciones que le corresponden a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, que es la encargada de formular y proponer las políticas y programas para el establecimiento, uso, aprovechamiento y desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y, en muchas de ellas, incluye la intervención de la Cofetel, en aspectos como el de recabar su opinión previa sobre solicitudes acerca de las concesiones, asignaciones y permisos en materia de telecomunicaciones; para resolver las modificaciones técnicas en los mismos casos o acerca de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico; o sobre la ampliación del área de cobertura; en el caso de las declaraciones de rescate, requisa, caducidad y revocación, cuando procedan en términos de ley, entre otras muchas funciones en los que esta Dirección General debe caminar de la mano de dicha Comisión.

Por otra parte, en el artículo 24 del Reglamento en cuestión se señala que corresponde a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, la función de formular, proponer y aplicar

las políticas, programas y proyectos para el establecimiento, uso, aprovechamiento y desarrollo de la radiodifusión, dentro del ámbito de competencia de la Secretaría, y entre otras funciones que le asigna, algunas debía realizarlas en coordinación con la Cofetel, tales como vigilar el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico atribuido a la radiodifusión; recibir y evaluar las solicitudes que presenten los concesionarios y permisionarios para prestar servicios auxiliares a la radio y la televisión; así como modificar o ampliar, en coordinación con ella, las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido a la radiodifusión y sus servicios auxiliares.

c) Posteriormente, el 11 abril de 2006, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, mediante el cual se le dotó a la Cofetel de autonomía técnica operativa, de gasto y de gestión, encaminada a la regulación, promoción y supervisión del desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones, como deriva del texto del artículo 9-A³⁶ de la referida Ley y cuarto transitorio del artículo primero del mencionado Decreto de reforma.

Por lo anterior, y conforme a dicho artículo 9-A, la Cofetel era un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de

³⁶ Precepto que se puede consultar íntegramente en el apartado relativo al Estudio Introductorio

las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones.

A juicio del Alto Tribunal, lo anterior hacía necesario establecer cuáles eran las implicaciones jurídicas y el alcance de las atribuciones con las que contaba dicha Comisión.

Así, afirmó que aun cuando por regla general un órgano desconcentrado se mantiene en el ámbito jerárquico del órgano superior, incluso en su facultad decisoria, ello no siempre ocurría de esa manera, pues la evolución del derecho administrativo en el mundo y en México, había obligado a la organización de la administración pública, en este caso la federal, a abandonar ciertos paradigmas surgidos al principio del desarrollo de esa rama del derecho, como sucedió especialmente durante la primera mitad del siglo XX, en el cual las formas administrativas apenas comenzaban a ajustarse a las crecientes necesidades funcionales de la administración.

Por ello, en aquel entonces, algunos tratadistas definían a los órganos desconcentrados inclusive con estas limitaciones, en el sentido de que su razón de ser se explicaba en virtud del territorio competencial. Actualmente, la administración pública se ha hecho más compleja, para responder con mayor celeridad, claridad y eficiencia a una realidad cada vez más complicada y extensa en actividades que exigen definiciones claras, así como respuestas directas y definitivas de la autoridad.

El Alto Tribunal señaló que la desconcentración no podía permanecer encajonada en un modelo que había sido rebasado por la realidad, ya que ahora no necesariamente debía caracterizarse por las tres cualidades que se le reconocían hace ya

casi cien años, especialmente en cuanto a que el órgano desconcentrado debía estar jerárquicamente subordinado en el ámbito de atribuciones de decisión.

El Tribunal en Pleno expresó que actualmente se reconocía una nueva forma evolucionada de desconcentración en la cual el órgano desconcentrado, aunque dependiera económica y organizativamente del titular de área a la que pertenezca e, incluso con ello, del titular del Ejecutivo, en relación con su integración en la designación de sus empleados, de sus subalternos, no lo era así en la toma de determinaciones que por disposición de la ley debieran hacerse de forma autónoma y definitiva, de tal forma que la subordinación estaría siendo relativa y limitada a la falta de personalidad jurídica y patrimonio propio, y sólo jerárquicamente subordinado cuando la ley no le permita emitir resoluciones con autonomía plena.

Por ello, ciertos órganos desconcentrados podían llegar a tener autonomía plena para ciertos fines, si así lo dispone el legislador, sin que ello contravenga la Constitución, que en su artículo 90 da amplia libertad de configuración de la administración en las leyes secundarias.

También mencionó que la delegación de facultades, por ejemplo, en el ámbito puramente administrativo, donde por virtud de la ley el superior jerárquico por decisión propia cede o traslada alguna de sus facultades originarias a un subordinado —lo que inclusive en un principio llevaría a afirmar que la facultad así delegada no la pierde dicho superior jerárquico—, explica que las resoluciones de los delegados puedan y, aun, deban ser revisadas oficiosamente o a petición de parte por dicho superior; sin embargo, no existe la delegación de facultades cuando se trata

de un traslado por virtud de la ley, pues en ese caso el legislador, por razones generalmente de especialización técnica, priva de las facultades que tuvo el funcionario original y se las atribuye al inferior jerárquico en atención a sus cualidades especializadas en la materia.

Por ello, el funcionario superior no está facultado para revisar las determinaciones del órgano especializado, pues éstas las toma sin sometimiento ni nivel alguno de subordinación con el superior jerárquico, es decir, con autonomía plena, incluso así lo autoriza el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando señala que los órganos administrativos desconcentrados estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; o sea, su competencia y facultades están en la ley.

El Alto Tribunal agregó que por ello, no siempre en los órganos desconcentrados se mantienen los poderes decisorios del superior frente al inferior, sino que en atención a la evolución jurídica de esta institución, generada por la necesidad de que la administración pública satisfaga los requerimientos sociales con eficacia y prontitud, dicha jerarquía decisoria bien podía no estar presente cuando el legislador así lo determinara, lo que conlleva en estos casos a reconocerle una facultad autónoma, no subordinada, para resolver en la materia de su competencia y ello, incluso, sin perder la cualidad de desconcentrado ya que, en realidad, son las determinaciones legislativas las que dan la naturaleza jurídica al órgano administrativo y no su denominación, pues una consideración de carácter doctrinal, en ningún

caso podía tener mayor fuerza, peso ni entidad que lo establecido por el legislador.

Por tanto, todo ello propicia que existan órganos desconcentrados creados para cumplir con metas y fines específicamente determinados por la ley, de manera directa y con una mejor administración en beneficio de los gobernados, en los que actuarán como únicos y especializados, sin la intervención de un superior jerárquico, lo que favorece una mayor independencia del área administrativa que atendiera, y se elude la interferencia inevitable del aspecto político decisorio de la entidad superior, con lo cual, además, se fortalece la institución y se aseguran mejores condiciones en la prestación de servicios y en la regulación de las actividades.

Tal es el caso de aquellos órganos reguladores que tienen a su cargo la determinación, fijación y resolución de asuntos en los que participa el Estado como rector o en los que se dan tareas de alto perfil de Estado y que han sido creados conforme a un esquema de especialización en sus tareas y en sus integrantes en aras de autonomía decisoria e inmediatez resolutoria que, inclusive, se podrían acercar más a un órgano autónomo.

En el caso de la Cofetel, el legislador al atribuirle esta *sui generis* configuración de órgano desconcentrado, decidió privar y trasladar ciertas facultades que le correspondían al secretario de Comunicaciones y Transportes a ese órgano de la administración y, para ello, determinó específicamente, y así se lee en la exposición de motivos de la reforma de 2006, que:

Se atienden a las recomendaciones internacionales que proponen que la radiodifusión forme parte integral de las leyes

de telecomunicaciones, se establece como autoridad responsable de todas las atribuciones sustantivas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radiodifusión y de telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la COFETEL atendiendo también a las recomendaciones internacionales emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en su Convención Preparatoria del dos mil tres en Ginebra, que promueven un solo regulador y aquí es donde vendría el concepto de "ventanilla única" regulador común para todas las redes y servicios de comunicaciones.

Todavía más claro era lo expresado en el dictamen de las Comisiones Revisoras de la Cámara de Senadores cuando dijeron:

De acuerdo con las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT y la OCDE se adopta un modelo de órgano regulador que regule tanto las telecomunicaciones como la radiodifusión, lo anterior en virtud de que se busca darle un marco normativo y una planificación integral al uso, explotación y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, esta propuesta se dijo, es acorde a la que han impulsado el grueso de los países en el mundo en virtud de lo anterior es que se considera pertinente que las facultades orgánicas de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicaciones, pasen a la COFETEL, lo anterior con la finalidad de permitirle a este órgano desconcentrado, cumplir con sus nuevas funciones, fortalecer y abatir la problemática de la doble ventanilla.

En este aspecto, el Alto Tribunal concluyó que convenía traer a colación las consideraciones vertidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones de las Naciones Unidas, en relación con la independencia de los órganos reguladores en el sector de las

telecomunicaciones, a las que se hacía referencia en la exposición de motivos citada. Al respecto dicho organismo internacional apuntó:

Para muchos expertos de las telecomunicaciones, es que el órgano de reglamentación sea independiente de los gobiernos. (...) Existen muchos motivos que aconsejan aumentar el grado de independencia de los reguladores con respecto al gobierno, entre ellos, cabe citar neutralidad y la autonomía del regulador con respecto a las presiones políticas o de los propios operadores; el hecho de que se perciba dicha independencia reviste particular importancia, en general, los operados e inversores en el sector de las telecomunicaciones, tendrán mayor confianza cuando una organización independiente regule el mercado de manera objetiva y transparente, ello puede llevar a aumentar las inversiones en el sector y a beneficios afines para la economía, esta confianza dependerá sin embargo, de la credibilidad del regulador que debe poseer una capacidad probada para reglamentar de manera profesional e imparcial.

El Alto Tribunal señaló que, como podía advertirse, el propósito de la Ley fue dotar a la Cofetel de todas las facultades que antes correspondían a la Secretaría en esa materia, no sólo de radiodifusión, sino también de telecomunicaciones, lo que significó un traslado legislativo de facultades, no una delegación, además de evitar el llamado "fenómeno de la doble ventanilla" en la que dos autoridades intervinieran en una misma decisión con la consiguiente falta de oportunidad, lo que es muy preocupante en un ambiente tecnológico y económico en constante evolución, así como de falta de seguridad jurídica en la toma de decisiones; por ello, se le atribuyeron de manera autónoma y

plena esas facultades, que sin lugar a duda, ya no pertenecían a la Secretaría.

El Tribunal en Pleno recordó que existía una tendencia a favor de la creación de órganos como la Cofetel, órganos técnicos especializados con una función importante de regulación en actividades económicas trascendentes para el país, con los que se perseguía un doble objetivo: primero, el privilegiar la especialidad del órgano creado, porque no tendría caso crear una instancia especializada que mantuviera para el superior jerárquico la posibilidad de modificar o revocar sus determinaciones; y, segundo, obtener una decisión rápida a los conflictos que pudieran presentarse, porque en el caso específico de esta Comisión, la dilación o la demora en la resolución de los conflictos relacionados con la materia de telecomunicaciones, tenía consecuencias negativas tanto para los concesionarios como para los usuarios de los servicios finales.

Sintéticamente señaló que en términos de lo dispuesto en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Cofetel gozaba de plena autonomía para dictar sus resoluciones; por otra parte, en el artículo Cuarto Transitorio del artículo Primero del decreto de reformas de 11 de abril de 2006,³⁷ se estableció que cuando se hiciera referencia a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debía entenderse que se refería a la Cofetel; y en el artículo 8o. del Reglamento Interno de la Comisión Federal

³⁷ Artículos transitorios del Decreto de Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril del 2006

"CUARTO Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se hacen en las leyes, tratados y acuerdos internacionales, reglamentos y demás ordenamientos a la Secretaría respecto de las atribuciones señaladas en el artículo 9 A de esta Ley, en lo futuro se entenderán hechas a la Comisión"

de Telecomunicaciones,³⁸ se asentaba que el Pleno es la suprema autoridad de decisión en el ámbito de competencia de la Comisión; como el vocablo "supremo" significa que no tiene superior, que no está sujeto a jerarquía alguna; el Alto Tribunal concluyó que, exclusivamente, en el dictado de las resoluciones, que es a lo que se refiere el artículo 9-A, esa Comisión no estaba sujeta a jerarquía alguna, pues su Pleno era su órgano supremo.

Si bien en materia de telecomunicaciones, en el mencionado artículo 9-A se establecen actos de colaboración hacia el secretario de Comunicaciones y Transportes y hacia esa Secretaría, que le tocaba realizar a la Cofetel, en ese tipo de actos no hay autonomía, pues se trataba de emitir una opinión o de preparar un documento para el desarrollo de las políticas propias de la materia.

De tal manera, señaló la Corte, si la resolución emitida por dicha Comisión —como la de este caso— estaba investida de dicho atributo de autonomía plena, no existía justificación legal para que, a través de un recurso en sede administrativa, quien se dice superior jerárquico de ella, se hiciera de todas las atribuciones que se le dieron por razones de especialidad y con una protección singularizada hacia el buen ejercicio de sus funciones (como la necesidad de que los cinco comisionados que la integran acrediten haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector de telecomunicaciones,

³⁸ Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

"Artículo 8o. El Pleno es la suprema autoridad de decisión en el ámbito de competencia de la Comisión, y se integra por cuatro Comisionados, incluyendo al Presidente, designados conforme se establece en el Decreto. "

como el nombramiento transexenal y escalonado de sus miembros) y emita una resolución en un sentido diferente. Esto no era acorde con la expresión "autonomía plena" establecida en el señalado artículo 9-A.

En virtud de las conclusiones alcanzadas, el Alto Tribunal determinó modificar la sentencia recurrida y conceder a la parte quejosa el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de la resolución emitida por el secretario de Comunicaciones y Transportes para que la deje insubsistente y remita el recurso interpuesto al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a fin de que sea esta última autoridad la que lo resuelva.

A juicio del Alto Tribunal, el resultado del estudio anterior tornaba ineficaces los abundantes argumentos propuestos en la revisión, pues en nada modificaban la conclusión alcanzada en el sentido de que el secretario de Comunicaciones y Transportes era incompetente para resolver el recurso de revisión de que se trata.

IV. CONCLUSIONES

Al resolverse por la Primera Sala y el Pleno de este Alto Tribunal los amparos en revisión 795/2011 y 782/2011, llegaron a las siguientes conclusiones:

1. Las cláusulas habilitantes facultan a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta precisándole bases y parámetros generales.

2. Cuando a un órgano de la administración pública se le faculta para expedir reglas técnico-operativas dentro del campo de una ley específica, no puede extenderse a supuestos distintos a los previstos en aquélla, dado que esas reglas tienen como límite la atribución misma.

3. La Cofetel está encaminada a regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, por lo que se le

considera un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

4. Que los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no violan los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

5. Con motivo de la cláusula habilitante que contiene el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Cofetel estaba facultada para elaborar los planes técnicos fundamentales.

6. Estos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios, así como los objetivos que deberán reunir.

7. La calidad en los servicios de telecomunicaciones sí puede ser objeto de regulación a través de los planes técnicos fundamentales; de ahí que la Cofetel haya sido competente para emitir el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad.

8. En términos del punto Quinto del Acuerdo General Plenario 5/2001, le corresponde resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, cuando en la demanda se impugne una ley local o un reglamento federal.

9. El secretario de Comunicaciones y Transportes carece de competencia legal para conocer del recurso de revisión esta-

blecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

10. Lo dispuesto en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, respecto de que la Cofetel gozaba de plena autonomía para dictar sus resoluciones, debe entenderse que se refiere exclusivamente a su dictado de resoluciones, esto es, que no estaba sujeta a jerarquía alguna, pues su Pleno era su órgano supremo.

11. Conforme a lo anterior, no existe justificación legal para que, a través de un recurso en sede administrativa, el secretario de Comunicaciones y Transportes emita una resolución en un sentido diferente, dado que ello no es acorde con la expresión "autonomía plena".

V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

REGULACIÓN Y ÓRGANOS REGULADORES

*Dra. Clara Luz Álvarez**

1. INTRODUCCIÓN

Las telecomunicaciones son esenciales en el mundo contemporáneo no sólo para la actividad económica y el régimen democrático, sino para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Desde la década de 1990 la mayoría de los países favorecieron que las telecomunicaciones fueran un sector en competencia, dejando atrás la noción de los monopolios naturales como paradigma. Junto con la apertura a la competencia en el sector, se impulsó la creación de órganos reguladores buscando aislar las decisiones propiamente técnicas de las telecomunicaciones de aquellas con connotaciones políticas.¹

Los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que se analizan en este artículo, son precisamente

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, claraluzalvarez@gmail.com, Twitter @claraluzalvarez, Blog telecomysociedad.blogspot.mx

¹ Para más información sobre la evolución del sector de telecomunicaciones y el paradigma del monopolio natural, véase Álvarez, Clara Luz, *Derecho de las Telecomunicaciones*, 2a ed., México, Fundalex y Posgrado de Derecho de la UNAM, 2013, pp. 80-83 y 129-130.

sobre dos temas torales: la regulación e interconexión y los órganos reguladores. Las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones y competencia económica de 2013² no restan vigencia a los argumentos expuestos por la SCJN y, para el caso, lo relativo a la autonomía del regulador, serán referencia para reguladores de otros sectores, aun cuando la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), hoy extinta, haya dado paso a la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órgano constitucional autónomo.

2. ¿LÍMITE A LA EXPEDICIÓN DE REGULACIÓN?

La Constitución, los tratados y las leyes son el marco dentro del cual un regulador puede actuar; sin embargo, una facultad esencial de éste es la emisión de disposiciones administrativas de carácter general para poder cumplir con los objetivos impuestos por el marco jurídico vigente. Las disposiciones administrativas de carácter general conocidas como "regulación" pueden adoptar cualquier denominación (p. ej. acuerdo, plan, reglas, reglamento, resolución), siendo lo importante el que tengan las características de generales, abstractas e impersonales. La constante evolución de las telecomunicaciones y de otros sectores regulados, exige que el regulador pueda adaptarse a los cambios tecnológicos y de composición de mercado a través de la emisión de regulación.

El primer caso, que pone en relieve la facultad de expedir regulación por parte de un órgano regulador, es el resuelto por la

² 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013

Primera Sala de la SCJN, en el amparo en revisión 795/2011, el 18 de abril de 2012, cuyos detalles y argumentaciones se exponen a continuación. En este amparo se reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y de la resolución³ por la cual la entonces Cofetel expidió el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad (PTFI)⁴ aún vigente.

a) *Síntesis del 795/2011*

La Jueza Cuarto de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, resolvió en primera instancia: (1) decretar el sobreseimiento respecto de diversas autoridades, (2) negar el amparo contra los artículos 9-A, 41 y 71 de la LFT, y (3) conceder el amparo contra la Resolución del PTFI "para el efecto de que no se le aplique a las empresas quejasas el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, en el presente, ni en un futuro, en virtud de que el mismo es violatorio de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional."⁵

Posteriormente, el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (17 TCC) confirmó el sobreseimiento y remitió los autos a la SCJN para que ésta resolviera sobre la constitucionalidad de los artículos de la LFT.

³ Comisión Federal de Telecomunicaciones, *Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad*, aprobada por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en su I Sesión Extraordinaria del 2009, celebrada el 3 de febrero de 2009, mediante acuerdo P/EXT/030209/13

⁴ Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2009

⁵ Ver foja 3121 del tomo 3 del expediente del juicio de amparo 323/2009 ante el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal

La Primera Sala de la SCJN, por unanimidad en sus resoluciones: (1) confirmó la sentencia recurrida, (2) reiteró la negativa de otorgar el amparo respecto a los artículos de la LFT y (3) ordenó al 17 TCC resolver sobre la Resolución del PTFI.

Finalmente, el 17 TCC, por mayoría, confirmó el otorgamiento del amparo realizado por la Jueza de primera instancia, modificando los efectos de la concesión del amparo para que a la quejosa no se le aplicarán únicamente las porciones normativas "elementos" e "infraestructura" del artículo 5, fracción III, del PTFI.⁶

b) Antecedentes

La interconexión es esencial para la existencia misma de las telecomunicaciones. Cuando se trata de un sector abierto a la competencia y donde existen empresas distintas que prestan este servicio, la interconexión obliga a que éstas lleguen a acuerdos sobre este aspecto. No obstante lo simple que parece, el sector de las telecomunicaciones se caracteriza por la relación entre desiguales, toda vez que existen operadores históricos y dominantes sin incentivos para dar la interconexión o bien para otorgarla en términos discriminatorios, y por otra parte hay empresas competidoras cuya vida depende de lograrla de manera oportuna con los operadores históricos y dominantes.

Teléfonos de México (Telmex) cuando fue monopolio público, y después monopolio privado, hacía la interconexión de sus propias redes, tomando las decisiones de manera interna para lograr que el tráfico entre ellas pudiera cursar sin problemas ni dilaciones.

⁶ Amparo en revisión 438/2010 resuelto el 11 de octubre de 2012 por mayoría de votos del Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Cuando se abrió a la competencia el sector de telecomunicaciones, en la década de 1990, las empresas que fueron nuevos entrantes y competidores potenciales de Telmex requerían interconectar sus redes con la de ésta; si lo lograban podrían competir, si no, desaparecerían.

La LFT (1995) favoreció el que los concesionarios de telecomunicaciones negociaran libremente los acuerdos y términos de interconexión; si no lograban acuerdo, entonces podían recurrir a la Cofetel para que ésta resolviera los aspectos en disputa. Más allá de lo que la propia LFT señalaba en cuanto a interconexión, no había mayor referencia en disposiciones administrativas de carácter general y la Cofetel iba resolviendo, caso por caso, los desacuerdos de interconexión.

c) PTFI

En 2009 la Cofetel expidió el PTFI con el objeto de "establecer los términos y condiciones para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas".⁷ El fundamento para emitir el PTFI fueron los artículos 41, 42, 43, 44 y 48 de la LFT, entre otros. En especial fue materia de la *litis* el artículo 41 de la LFT el cual textualmente establece que:

Artículo 41. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización,

Artículo 1 del PTFI

entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

- I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.

d) Acto reclamado: artículos de la LFT

Uno de los actos reclamados fue la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción I, en relación con el artículo 41 de la LFT.

El primer aspecto relevante para este caso, es que las quejas argumentaban que el artículo 41 de la LFT no facultaba a la Cofetel para expedir un PTFI, toda vez que dicho artículo no fijaba de manera precisa los límites que los planes técnicos fundamentales debían tener. Las quejas adujeron que para que el artículo 41 de la LFT fuera una cláusula habilitante de la competencia de la Cofetel para expedir el PTFI, debió haber existido "la materia concreta y específica a regular sobre bases y parámetros que permitan la creación de normas de carácter administrativo que tengan como medida la ley de donde emanan". Asimismo, expusieron que un plan técnico debía contener cuestiones técnico operativas y no cuestiones económicas, jurídicas, laborales y administrativas como las que contiene el PTFI.

La SCJN declaró infundados los agravios de las quejas por considerar que la Jueza de primera instancia sí se pronunció

sobre los límites que deben contener los planes técnicos fundamentales. La SCJN refirió que las cláusulas habilitantes permiten que la administración y los órganos del Estado puedan actuar de manera expedita dentro del marco de acción permitido. Las cláusulas habilitantes deben: (1) sujetarse al principio de primacía de la ley, sin derogar, limitar o excluir lo previsto en leyes y reglamentos; (2) cumplir con los derechos fundamentales; y (3) ser respecto a materias que no estén obligadas al principio de reserva de ley. En el caso concreto se reunían los elementos de las cláusulas habilitantes.

Adicionalmente, el artículo 41 de la LFT enuncia algunos tipos de planes técnicos fundamentales y agrega "entre otros", sin que esta frase convirtiera en inconstitucional al numeral en comento. Lo anterior en atención a que los tipos de planes mencionados expresamente, son ejemplos y el legislador dejó abierta la posibilidad de expedir otros planes que cumplan con los requisitos y objetivos establecidos en la propia LFT. En este caso, los planes deben estar relacionados con el permitir la interconexión e interoperabilidad con lo cual se otorga certeza a los particulares.

(...) la habilitación contenida en ese precepto permite a la Comisión Federal de Telecomunicaciones —dentro de ese marco definido de acción— expedir normas reguladoras de los aspectos técnicos específicos y complejos que por sus características requiere la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, lo cual involucra atender a los constantes avances de la tecnología de esas redes que no pueden preverse con absoluta precisión en la ley.⁸

⁸ SCJN, Ejecutoria y voto concurrente del amparo en revisión 795/2011, Primera Sala, 18 de abril de 2012, Considerando Quinto

La SCJN también destacó que las reglas generales administrativas son dinámicas, deben atender a los constantes avances tecnológicos y, por ello, las leyes no pueden establecer las bases y parámetros precisos.

e) Acto reclamado: PTFI

Las quejas reclamaron la inconstitucionalidad del PTFI, en especial de sus artículos 5, fracción III, 10 y 13. La SCJN expuso en una extensa argumentación la justificación de por qué no le correspondía pronunciarse en lo relativo al PTFI. De acuerdo a la SCJN, ésta no tenía que resolver porque el PTFI no es ley, tratado o reglamento expedido por el Presidente, además de que ello sería sobre cuestiones de legalidad lo cual escapa de su competencia.

El Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia formuló un voto concurrente, en tanto consideró que hubiera sido conveniente que se hubiera resuelto sobre la constitucionalidad del PTFI ejerciendo la facultad de atracción, toda vez que éste comprende disposiciones de carácter general y la SCJN tiene competencia para conocer de los recursos de revisión "cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."⁹

Comparto la opinión del Ministro Ortiz Mayagoitia en cuanto a que la SCJN debió haber resuelto sobre el PTFI no sólo por la importancia de los asuntos de interconexión, sino porque no era

⁹ Artículo 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

el operador histórico, ni el dominante la parte quejosa, sino por el contrario, la quejosa era un competidor que ha vivido y padecido el débil Estado de Derecho en México y, en especial, en cuestiones de interconexión.¹⁰

El 17 TCC finalmente resolvió, confirmando el amparo otorgado a las quejas en contra del artículo 5, fracción III, del PTFI, pero únicamente en cuanto a las porciones normativas "elementos" e "infraestructura", en lugar de un amparo generalizado contra el PTFI que había otorgado la Jueza de primera instancia.

3. REGULADORES, ¿HASTA DÓNDE LA AUTONOMÍA?

La década de 1990 estuvo marcada por la privatización de empresas públicas y la liberalización o apertura a la competencia de los mercados. Junto con ello también se crearon órganos reguladores de distintos sectores.¹¹ En México, muchos de estos órganos fueron creados como órganos desconcentrados (p. ej. Cofetel, Comisión Federal de Competencia, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Comisión Nacional de Hidrocarburos), lo cual implica que estén dentro de la estructura orgánica de una Secretaría de Estado, sin tener personalidad, ni patrimonio propio.

Aun cuando se habla de "reguladores" como si fuera un concepto uniforme, nada es más lejano a la realidad. En especial

¹⁰ Las quejas son empresas del grupo corporativo Telefónica Movistar en México

¹¹ Para mayor información sobre órganos reguladores (origen, tipos, principios de la actividad regulatoria y riesgos regulatorios), véase Álvarez, Clara Luz, *op. cit.* nota 1, pp. 79-111

el tema de la autonomía de los reguladores ha sido el causante de intensos debates doctrinales y de resoluciones judiciales.

(...) la actividad administrativa puede desempeñarse en dos vías. A través de una organización sistematizada bajo la línea de jerarquía, poder de mando y centralización —bajo este esquema el Ejecutivo y los Secretarios de Estado ejercen el control directo de las actuaciones de los órganos administrativos subordinados—; o bien, mediante diversas organizaciones que podrían clasificarse como *autonomías graduables* —autonomía constitucional, descentralización, no sectorización y, en ciertos casos, desconcentración— en las que suelen romperse, en mayor o menor medida, las líneas de jerarquía respecto del poder central.¹²

El segundo caso a analizarse en este artículo, es el resuelto por el Pleno de la SCJN en el amparo en revisión 782/2011 el 5 de noviembre de 2012, con motivo del alcance de la subordinación jerárquica y grado de autonomía de la Cofetel respecto del secretario de Comunicaciones y Transportes (secretario de CT), que se explica a continuación.

Esta ejecutoria es un referente, en lo relativo a la autonomía, para todos los órganos reguladores existentes o por existir, aun cuando la Cofetel haya dejado de existir para dar paso al Instituto Federal de Telecomunicaciones, creado en 2013 como órgano constitucional autónomo.¹³

¹² Cortés, Josefina, "La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías, ¿necesarias?", en *Cinco Reguladores*, México, CIDAC, Red Mexicana de Competencia y Regulación y USAID, 2013, pp 7-37

¹³ La existencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2013. La integración del IFT fue hecha el 10 de septiembre de 2013 tras la rotificación de los comisionados por parte del Senado y su toma de protesta.

a) Síntesis 782/2011

Las quejas reclamaron como actos contrarios al marco jurídico mexicano: (1) la resolución de 21 de diciembre de 2010, emitida por el secretario de Comunicaciones y Transportes, a través de la cual se resuelve el recurso de revisión en contra de una resolución de la Cofetel, emitida por la SCT y (2) la resolución por la que la Cofetel expidió el PTFI.

El Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal resolvió: (1) conceder el amparo respecto a la resolución del recurso de revisión por parte de la SCT al carecer de competencia el secretario para emitir dicho acto de autoridad y (2) sobreseer respecto a la resolución del PTFI por no haberse demostrado cuál hubiera sido el primer acto de aplicación y además haber consentido la quejosa la utilización de un modelo de costos de interconexión. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito solicitó a la SCJN ejercer la facultad de atracción.

El Pleno de la SCJN sólo abordó lo relativo al otorgamiento del amparo. La SCJN confirmó el otorgamiento del amparo, pero modificó la sentencia recurrida para el efecto de que el secretario de CT dejara insubsistente su resolución y remitiera el recurso al Pleno de la Cofetel para que éste resolviera.

b) Antecedentes

La Cofetel fue creada mediante un decreto del Ejecutivo Federal (1996) en cumplimiento al mandato del Congreso de la Unión que ordenaba la creación de un órgano desconcentrado de la SCT con las "facultades necesarias para regular y promover

el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país".¹⁴ La Cofetel sólo tenía facultades en cuanto a las telecomunicaciones sin incluir la radiodifusión (radio y televisión abierta).

El Decreto por el que se crea la Cofetel señalaba que era un órgano desconcentrado "con autonomía técnica y operativa".¹⁵ A pesar de la autonomía referida, una simple lectura de las facultades conferidas a la Cofetel mediante el decreto de creación, refleja sólo una autonomía formal y jamás una real. El secretario de CT (o el Subsecretario de Comunicaciones en ausencia de éste) siempre resolvían los recursos de revisión en contra de las resoluciones del Pleno de la Cofetel.

La LFT y la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) fueron reformadas en 2006, confiriéndole a Cofetel facultades en radio y televisión abierta. Con la reforma a la LFT se estableció que la Cofetel era un "órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones".¹⁶

Por otra parte, la competencia exclusiva en radio y televisión abierta tuvo que ser confirmada por la SCJN mediante la controversia constitucional 7/2009,¹⁷ toda vez que el Ejecutivo Federal,

¹⁴ Artículo Undécimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 7 de junio de 1995

¹⁵ Artículo Primero del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 1996.

¹⁶ Artículo 9-A párrafo primero de la LFT, adicionado mediante la reforma a la LFT publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de abril de 2006

¹⁷ SCJN, *Resolución de la Controversia Constitucional 7/2009*, Pleno, 24 de noviembre de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2010.

mediante un reglamento interior de la SCT, pretendía quitarle facultades. Precisamente, en la ejecutoria de dicha controversia constitucional, la SCJN es clara y enfática en cuanto a que la Cofetel es la autoridad exclusiva en radio y televisión abierta por disposición del Poder Legislativo, salvo por el rescate de frecuencias que fue una facultad reservada por el Congreso de la Unión al secretario de CT.

En la ejecutoria de la controversia constitucional 7/2009, la SCJN no fue clara en su argumentación sobre si el secretario de CT tenía o no facultades para resolver los recursos de revisión contra actos del Pleno de la Cofetel y resolvió que el artículo relativo del reglamento interior de la SCT era válido.

(...) en razón de que su contenido no regula las facultades y competencia de la Comisión Federal de Comunicaciones [sic] y Transportes [sic], por tratarse de un órgano de la administración pública que cuenta con la delegación de facultades directas de ordenamientos con rango de ley emitida por el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

Así, la SCJN por una parte afirmó que la Cofetel era la autoridad exclusiva en radiodifusión (no así en las demás telecomunicaciones conforme a la LFT), y por otra parte dijo que la autonomía implicaba que el propio Pleno revisara sus actos, pero agregó que ello sería en aquellas materias en que la Cofetel contara con la delegación de facultades directas de ley. ¿Había o no había la delegación de facultades directa en ley conforme a la LFT?

¹⁸ *Ibidem*, Considerando Décimo primero

La respuesta a esa pregunta fue resuelta, incluso, por la propia Cofetel en el sentido de que los recursos de revisión respecto de actos de la LFT, continuaban siendo resueltos por el secretario de CT y aquellos de radiodifusión de la LFRTV eran dirimidos por el propio Pleno de Cofetel. Este aspecto es el origen del amparo en revisión 782/2011 que se estudia en el presente.

c) Acto reclamado: competencia del secretario de CT

El acto reclamado como inconstitucional fue la resolución de un recurso de revisión contra un acto del Pleno de la Cofetel, en el cual se dirimía un desacuerdo de interconexión. La SCJN enfatizó que:

La evolución del derecho administrativo en el mundo y en México, hace que la forma de la organización de la administración pública, en este caso la federal, obligue a abandonar ciertos paradigmas que surgieron al principio del desarrollo del derecho administrativo (...).¹⁹

La SCJN destaca en su argumentación que, en el caso de la desconcentración administrativa, ésta puede tener diversos grados de dependencia con el titular del Ejecutivo, pero incluso, puede llegar a tener libertad para la toma de decisiones si así lo dispone el Legislativo. La SCJN refiere que en el caso de que la ley determine un traslado de facultades, se está en presencia de una "redirección de facultades" y no de una delegación. Las implicaciones de ello es que en la delegación de facultades el superior no pierde las facultades, en tanto que en la redirección de facultades el superior fue privado de éstas y, por ende, no

¹⁹ SCJN, *Ejecutoria del amparo en revisión 782/2011*, Pleno, 5 de noviembre de 2012, Considerando Sexto

estaría autorizado para revisar las determinaciones del órgano. En consecuencia, "son las determinaciones legislativas las que dan la naturaleza jurídica al órgano administrativo y no su denominación".²⁰ Nótese que en la controversia constitucional 7/2009 la SCJN había dicho que sí había delegación de facultades y en esta ocasión cambia de terminología para una "redirección" de facultades.

La resolución de los desacuerdos de interconexión era una facultad propia de la Cofetel, quien no requería la intervención ni la colaboración de otras autoridades para decidir en definitiva. La SCJN hizo hincapié en que si la resolución del Pleno de la Cofetel tenía el atributo de autonomía plena (no requería de otra autoridad), entonces

(...) no hay justificación legal para que, a través de un recurso en sede administrativa, quien se dice superior jerárquico de la Comisión, se haga de todas las atribuciones que se le dieron por razones de especialidad y con una protección singularizada hacia el buen ejercicio de sus funciones (...) y emita una resolución en un sentido diferente. Esto no es condigno con la expresión "autonomía plena" (...).²¹

La SCJN resolvió en definitiva que la autonomía plena de la Cofetel implicaba que el secretario de CT careciera de competencia para resolver los recursos de revisión en contra del Pleno de la Cofetel en materia de telecomunicaciones.

Esta determinación fue muy emblemática para el sector de las telecomunicaciones porque fortalecía al regulador, y ponía

²⁰ *Idem*

²¹ *Idem*

un alto a la nociva injerencia que desde la creación de Cofetel había ejercido la SCT.

4. REFLEXIONES FINALES

Los órganos reguladores y la regulación que éstos emiten, se está convirtiendo en los sectores económicos estratégicos en una necesidad. Si bien la desconcentración administrativa fue la figura jurídica que en su momento se estimó la correcta para el desempeño de las labores de un regulador, la realidad es que el Derecho Administrativo ha tenido que reconocer que la única constante es el cambio y que más que una definición unívoca de órgano regulador, existe un abanico de posibilidades. Lo importante, en cualquier caso, es que el tipo de regulador y las facultades otorgadas respondan a las necesidades del sector de que se trate.

La Constitución, los tratados, las leyes e incluso los reglamentos, tienen supuestos, lineamientos y parámetros; ¿qué tan específicos deben ser? Para sectores dinámicos no deben establecer detalles, pero sí deben señalar cuál es el marco de referencia dentro del cual el regulador puede, válidamente, emitir regulación para el cumplimiento de sus fines.

Una ley demasiado detallada es como camisa de fuerza para un sector regulado; una ley sin parámetros y objetivos es como un barco sin rumbo que genera incertidumbre jurídica. Las cláusulas habilitantes de competencia deben diseñarse por el Poder Legislativo de manera adecuada para cumplir con los requisitos jurisprudenciales y hacer posible que los reguladores adapten la normatividad a las necesidades del momento histórico de que se trate.

5. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Clara Luz, *Derecho de las Telecomunicaciones*, 2a. ed., México, Fundalex y Posgrado de Derecho de la UNAM, 2013.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, *Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interooperabilidad*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CORTÉS, Josefina, "La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Debate de las Autonomías ¿Necesarias?", en *Cinco Reguladores*, México, CIDAC, Red Mexicana de Competencia y Regulación, y USAID, 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013.

Decreto de Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley Federal de Telecomunicaciones.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décimo Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Ejecutoria y Voto Particular del Juicio de Amparo en revisión RA 438/2010.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ejecutoria del Amparo en revisión 782/2011*, Pleno, 5 de noviembre de 2012.

_____, *Ejecutoria y Voto Concurrente del Amparo en revisión 795/2011*, Primera Sala, 18 de abril de 2012.

_____, *Resolución de la Controversia Constitucional 7/2009*, Pleno, 24 de noviembre de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2010.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. ÓRGANOS REGULADORES AUTÓNOMOS.....	15
1. BREVE REFERENCIA	15
2. ÓRGANOS REGULADORES EN MÉXICO	16
3. REGULACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.....	17
4. LA COFETEL	26
5. ALGUNAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES EN LAS QUE FUE PARTE LA COFETEL	32
6. FUENTES CONSULTADAS	34
Bibliografía	34
Normativa.....	35
Otros.....	36
II. AMPARO EN REVISIÓN 795/2011	39
1. ANTECEDENTES	39
2. RECURSOS DE REVISIÓN	44

3. AGRAVIOS DE LAS EMPRESAS QUEJOSAS	45
4. AGRAVIOS DE LA REVISIÓN ADHESIVA INTERPUESTA POR LAS EMPRESAS TERCERAS PERJUDICADAS, EN RELACIÓN CON LA REVISIÓN PRINCIPAL INTERPUESTA POR LA PARTE QUEJOSA	47
5. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	48
a) Sobre los agravios de la revisión principal interpuesta por la parte quejosa	48
b) Sobre la revisión adhesiva de las empresas terceras perjudicadas	57
6. DEVOLUCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO	57
7. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN.....	61
8. VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA	62
III. AMPARO EN REVISIÓN 782/2011	69
1. ANTECEDENTES	69
2. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LA SCJN...	70
3. SENTENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO	71
4. AGRAVIOS HECHOS VALER POR LAS PARTES EN EL AMPARO EN REVISIÓN.....	76
a) Del secretario de Comunicaciones y Transportes	76
b) De la empresa tercera perjudicada	78
5. ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE LA SCJN.....	79
IV. CONCLUSIONES	93
V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	
REGULACIÓN Y ÓRGANOS REGULADORES.....	97
1. INTRODUCCIÓN	97
2. ¿LÍMITE A LA EXPEDICIÓN DE REGULACIÓN?	98
a) Síntesis del 795/2011	99
b) Antecedentes	100

c) PTFI	101
d) Acto reclamado: artículos de la LFT	102
e) Acto reclamado: PTFI.....	104
3. REGULADORES, ¿HASTA DÓNDE LA AUTONOMÍA? ..	105
a) Síntesis 782/2011	107
b) Antecedentes	107
c) Acto reclamado: competencia del secretario de CT ...	110
4. REFLEXIONES FINALES	112
5. BIBLIOGRAFÍA	113

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en marzo de 2014 en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., calle Naranja núm. 96 Bis, Colonia Santa María la Ribera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06400, México, D.F. Se utilizaron tipos Futuro Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs

