

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 quejas 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 50., 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, tarificación 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 adquiría 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, constitúa 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 tercera 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 tercera 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 tercera 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 fijen 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, tarificación 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 constitucionalidad 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 constitucionalidad 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 constituyan 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 conoce 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 constitúa 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 X, junio de 2012, Tomo 1, página 269, Reg. IUS 2001044

efecto de que se pronuncie sobre la constitucionalidad 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 descentralizado 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, tarificación, 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 comentario.

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.