

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 quejasas 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., 31 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 Cofetel.

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 Cofetel.

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 Cofetel 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 transexual 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.