

**AMPARO EN REVISIÓN 1017/2016**  
**QUEJOSAS Y RECURRENTES: TELÉFONOS DE**  
**MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL Y**  
**TELÉFONOS DEL NOROESTE, SOCIEDAD**  
**ANÓNIMA, AMBAS DE CAPITAL VARIABLE**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
**SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO**

[...]

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**<sup>1</sup>, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 1017/2016**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

93. **Primera cuestión: ¿Fue exhaustivo el estudio del décimo segundo concepto de violación específico donde se planteó la inconstitucionalidad del artículo Séptimo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión?**
94. La respuesta a la pregunta planteada es en sentido negativo. Las recurrentes plantean en el tercer agravio, en parte del inciso **a)**, y en el inciso **d)**, respectivamente, que la Juez de Distrito sólo hizo pronunciamientos generales y justificó la aplicación retroactiva del

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

artículo Séptimo Transitorio, sin resolver sobre la inconstitucionalidad que le fue planteada.

95. Para ello, conviene reiterar que las entonces quejas en el **décimo segundo concepto** específico plantearon la inconstitucionalidad del artículo Séptimo Transitorio por violar el artículo 14 de la Constitución Federal por tres razones que desarrollaron en tres apartados.
96. En el apartado **1** del referido concepto de violación afirmaron que su título establece las **condiciones de prestación** del servicio hasta su vencimiento y; por ello, la introducción de nuevas condiciones o cargas mayores vulnera su derecho a la no aplicación retroactiva de las normas. Afirmaron que el artículo resulta excesivo y suprime el principio de no aplicación retroactiva, pues al establecer que la ley es aplicable a los títulos de concesión otorgados con anterioridad, tiene como efecto que ésta pueda alterar, modificar o variar los términos y condiciones de aquéllos, lo que implica que la aplicación retroactiva de la ley.
97. Por otra parte, en el apartado **2**, adujeron que el precepto incurre en **incongruencia**, por un lado, dispone que los títulos de concesión que se hubiesen otorgado con anterioridad a la expedición de la Ley se mantendrán en los mismos términos y condiciones originarios hasta su terminación; sin embargo, por otro, señala que ello será sin perjuicio de lo que disponga la Ley y las normas administrativas que, en su caso y en su momento, emita el Instituto. Así, las concesiones se afectan por normas posteriores.
98. Finalmente, en el apartado **3**, precisaron que el marco jurídico contenido en la Ley es de fecha posterior a la modificación al título de concesión que se cambió en mil novecientos noventa para lograr la venta de la empresa sobre bases de sana competencia. Afirmaron que el **título de concesión** se otorgó con base en un mecanismo regulatorio

basado en incentivos y fundado en principios económicos, se determinó un precio y se establecieron las condiciones correspondientes. Por ello, reiteraron que tales condiciones no pueden ser alteradas ni cambiadas salvo que se respeten las obligaciones y procedimientos ahí previstos.

99. Por su parte, la Juez de Distrito sintetizó parte de los referidos argumentos en el inciso b), los cuales calificó de **infundados**.

100. La Juez de Distrito, señaló que el hecho de que hayan celebrado diversos convenios de interconexión atendiendo a lo que disponía la ley abrogada no implica la imposibilidad para que los órganos estatales competentes puedan establecer un marco jurídico que regule las situaciones y hechos posteriores a la vigencia de las normas que modifique o expida, lo que constituye el ejercicio de la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones. Además, de que ello tampoco le impide al Estado regular tal materia a través de las normas que se impugnan, ya que las concesiones están sujetas a las modificaciones del orden jurídico que regula el bien jurídico materia de explotación y, desde luego, no puede alegarse que un particular tiene el derecho adquirido de prestar el servicio exclusivamente en los términos en que se estableció en su título habilitante, pues ello atenta indiscutiblemente contra la facultad del Estado de regular, proteger y vigilar las actividades de interés público.

101. Por otra parte, determinó que no asiste razón a las quejas cuando afirman que el legislador incurrió en una **incongruencia** y por ello violó sus derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, porque por un lado dispuso que los títulos y permisos se mantendrían intocados hasta su terminación, pero por otro lado, dijo que ello sería sin perjuicio de lo que dispusiera la ley reclamada, y las normas que en su caso emitiera el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que evidentemente, **esta salvedad se relaciona con las cláusulas de**

**carácter regulatorio**, que como ya se dijo, son en las que se fijan las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y el Estado puede modificarlas en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que requiera la prestación del servicio sin que sea necesario el consentimiento del concesionario.

102. Además, señaló que, atendiendo al régimen de concesión de servicios públicos previsto en el referido artículo 28 constitucional, el particular como concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos normativos que regulen el servicio público de que se trate y que desde luego se vinculen con el objeto de la concesión explotada.

103. Por ello, concluyó que el artículo Séptimo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe **interpretarse** en el sentido de que deben respetarse las cláusulas de la concesión que son de índole **contractual**, pues son éstas las que no pueden ser modificadas unilateralmente por el Estado, por proteger los intereses legítimos del concesionario, siendo que los elementos **reglamentarios** del título habilitante, como acontece con las condiciones para la explotación eficiente de los servicios de telecomunicaciones, sí pueden ser modificados sin la intervención del particular.

104. Las ahora recurrentes en parte del inciso **a)** del tercer agravio afirman que la Juez de Distrito en la página 34 señaló que lo previsto en el artículo Séptimo Transitorio, no implica una aplicación retroactiva de la ley, porque en el precepto no se establecen obligaciones a cargo de las quejas con anterioridad al inicio de su vigencia, ni desconocen los efectos producidos en virtud de los acuerdos y convenios que hubieran pronunciado en materia de interconexión. Por ello, afirman que la Juez de Distrito se abstuvo de resolver lo planteado en relación a la aplicación retroactiva en perjuicio de la quejosa de la Ley, pues tales razonamientos **no dan respuesta a las cuestiones planteadas** que

se relacionan con las **cláusulas contractuales** de los títulos de concesión que han sido transgredidas por esta nueva legislación en materia de telecomunicaciones.

105. Como quedó sintetizado, la Juez de Distrito en la página 36 de la sentencia interpretó el referido precepto en el sentido de que deben respetarse las cláusulas de la concesión que son de índole contractual, pues son las que no pueden modificarse unilateralmente por el Estado porque protegen los intereses legítimos del concesionario, siendo que los elementos reglamentarios del título habilitante sí pueden ser modificados sin la intervención del particular. De ahí que contrario a lo afirmado por las recurrentes la Juez de Distrito no existe omisión de estudio en este aspecto. Sin embargo, es sustancialmente fundado el argumento relativo a que no existe explicación para demostrar lo anterior.

106. En ese sentido, afirman que el artículo dispone que las concesiones y permisos □ que sean anteriores a la ley expedida □ se mantendrán en los mismos términos y condiciones originarios, pero que ello será sin perjuicio de lo que establece la Ley y lo que, en su momento y en su caso, establezca la normatividad que al efecto emita el Instituto. Por ello, señalan que lo que dice el transitorio reclamado es que las concesiones anteriores a la ley se mantendrán tal y como fueron otorgadas pero que dicha ley sí podrá afectarlas.

107. Por lo tanto, al asistir la razón a las recurrentes en este aspecto y, en términos del artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede al análisis del argumento formulado en el décimo segundo concepto específico propuesto por las quejas.

108. **Segunda cuestión: ¿El artículo Séptimo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola el principio de retroactividad de leyes?**

109. Preciado lo anterior, a juicio de esta Primera Sala el artículo Séptimo Transitorio no viola el principio de retroactividad de leyes previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal.<sup>2</sup>

110. El referido principio se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos, el efecto prohibido por el Constituyente.

111. Ahora bien, el artículo Séptimo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, establece, en la parte cuya inconstitucionalidad se plantea que sin perjuicio de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la ley y en la normatividad que al efecto emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones, las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto, se mantendrán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación, a menos que se obtenga la autorización para prestar servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o hubiere transitado a la concesión única prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en cuyo caso, se estará a los términos y condiciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones establezca.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactividad en perjuicio de persona alguna”.

112. Ahora bien, la concesión constituye un acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamientos de bienes del dominio del Estado, mismo que no se puede concebir como un simple acto contractual, sino que se trata de un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.
113. Los elementos reglamentarios se encuentran sujetos a las modificaciones del orden jurídico que regulan el ordenamiento de la concesión; es decir son cláusulas vinculadas con las disposiciones normativas a las que se debe sujetar la prestación del servicio, las cuales sí podrá modificar el Estado, atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad, sin que para ello sea necesario el consentimiento del gobernado. Los elementos contractuales garantizan los intereses legítimos del concesionario y están relacionadas con las ventajas económicas que pueden obtener los concesionarios.
114. Las concesiones de las quejas, contienen cláusulas tanto contractuales como regulatorias. Por lo que, si el Estado modifica de manera unilateral condiciones generales regulatorias de los títulos de concesión, a través de reformas legislativas o reglamentarias, derivadas de decisiones que importen el interés público, no se afectan los derechos adquiridos de las permisionarias.
115. En esa medida, las cláusulas regulatorias que se vinculan con la normatividad relativa, no genera la obligación del Estado de convenir su modificación con los permisionarios, pues se reitera que es inadmisibile que cada vez que se pretendiera reformar la Constitución, las leyes o los reglamentos respectivos, el Estado tenga que convenirlo con todos los concesionarios o permisionarios.

116. Por ello, las cláusulas regulatorias no pueden crear derechos adquiridos, por tres razones fundamentales: la primera porque éstas se encuentran vinculadas a la legislación relativa, que simplemente codifica los términos generales de las concesiones; la segunda, porque dicha normatividad se encuentra sujeta a reformas y modificaciones, según lo exija el interés público y la tercera, porque precisamente por esa dinámica legislativa y administrativa, esos derechos no pueden ni deben entrar o conformar el patrimonio del concesionario.
117. Esto último, porque la concesión como acto jurídico emanado de una norma anterior, no puede estar en conflicto y permanente oposición con el orden jurídico que le dio origen, máxime si éste es modificable por razones sociales que válidamente lo justifiquen, porque la concesión, que es de menor jerarquía que la norma, debe ceder por razones de supremacía de la norma ante la misma y por motivos de funcionalidad del sistema.
118. En virtud de lo anterior, debe concluirse que el otorgamiento de un título de concesión, en el que se pacten cláusulas reglamentarias, relacionadas con el cumplimiento de las leyes de la materia, no crean derechos adquiridos.
119. Las recurrentes parten de la premisa incorrecta consistente en que las condiciones para prestar el servicio previstas en sus títulos de concesión que fueron modificados en diciembre de mil novecientos noventa les otorgó una situación constitutiva de obligaciones y prerrogativas específicas que no pueden ser tocadas ni alteradas por la legislación posterior, sino hasta su vencimiento, que manifiestan es dos mil veintiséis.



120. Sin embargo, en la propia cláusula 2-1 de la “Modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V.”<sup>3</sup> y de la “Modificación al título de concesión de Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.”<sup>4</sup> se advierte que se previó que el servicio público concesionado se rige por la Constitución Federal, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales y sus Reglamentos, y por toda aquella legislación que se emita aplicable a la materia, por los convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y en los que en un futuro suscriba en la materia el Gobierno Mexicano y por los términos mismos de la concesión.
121. En ese sentido, si el Estado modifica de manera unilateral condiciones generales regulatorias de los títulos de concesión a través de reformas legislativas o reglamentarias, derivadas de decisiones que importen el interés público, no se afectan los derechos adquiridos por virtud del título de concesión.
122. Ello, pues en términos del artículo 28, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal, las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.
123. De ahí que si el legislador previó en el referido artículo Séptimo Transitorio que las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto, se mantendrían en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la ley y en la normatividad que al efecto emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ello desde

---

<sup>3</sup> Cfr. Página 697 del juicio de amparo indirecto 1696/2015.

<sup>4</sup> Cfr. Página 745 del juicio de amparo indirecto 1696/2015.

luego se refirió a lo relacionado con las disposiciones normativas a las que se debe sujetar la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y que evitarán fenómenos de concentración, ello en los propios términos del artículo 28 constitucional.

124. Así, contrario a lo que afirman las quejas, la introducción de nuevas condiciones de prestación del servicio, atiende al mandato constitucional establecido en el artículo 28 de la Constitución Federal relacionado con eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia. En ese sentido, las medidas asimétricas de interconexión, inciden directamente en los elementos de índole regulatorio de la concesión como lo son, primordialmente, los derechos de los consumidores o usuarios de ese servicio y los insumos que, en mayor medida, convergen en la generación de condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones.

125. Las quejas parten de la premisa errónea de que las medidas de interconexión sólo tiene repercusión en los elementos contractuales de la concesión vinculados con la viabilidad financiera de su explotación. Sin embargo, los servicios de interconexión no pueden ser concebidos meramente como un elemento contractual de la concesión por el servicio de telecomunicaciones, esto es, como un aspecto que sólo tenga reflejo en el aspecto pecuniario o de negocio respecto del que pudieran generarse expectativas de ganancias extraordinarias sino, preminentemente, como un elemento regulatorio, pues trasciende directamente a los derechos de los usuarios del servicio, esto es, a la posibilidad de que estos puedan tener acceso al mismo, en función del precio que para tal efecto sea fijado por las empresas de telefonía.

126. Por ello, para cumplir la finalidad constitucional, el legislador previó que en cuanto a los términos y condiciones ello sería sin perjuicio de lo

establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la ley y en la normatividad que al efecto emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Lo anterior, se advierte del Dictamen de las Comisiones del Senado de la República donde se señaló lo siguiente:

“Por su parte, el artículo Séptimo transitorio establece que las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto, se mantendrán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación. De esta forma, se respetan dichas concesiones en el entendido de que las nuevas circunstancias regulatorias que norma ésta Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y otras Leyes deben incorporarse al marco concesionado. En este contexto es importante señalar que cuando el Estado modifica condiciones generales regulatorias de los títulos de concesión, a través de reformas legislativas o reglamentarias, derivadas de decisiones que importen el interés público, no se afectan derechos adquiridos del concesionario, en primer lugar porque las concesiones y su regulación se encuentran indefectiblemente vinculadas a la legislación relativa, que simplemente codifica los términos generales de la explotación de las concesiones; y porque el legislador cuenta con la flexibilidad suficiente para modificar dicha normatividad de conformidad al interés público.

Así, tomando en consideración que en las condiciones regulatorias de una concesión no crean derechos adquiridos, las modificaciones que éstas sufran en razón de reformas constitucionales, legales o reglamentarias, no violan el principio de retroactividad contenido en el artículo 14 constitucional”<sup>5</sup>

127. Por otra parte, son **inoperantes** los argumentos de las quejas mediante los cuales pretenden demostrar la inconstitucionalidad del artículo Séptimo Transitorio a partir de su situación particular, pues la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general deriva de sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no de que uno de ellos pueda tener determinados atributos. Resultan aplicables las jurisprudencias 2a./J. 88/2003 y 2a/J. 71/2006 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que esta Primera Sala comparte, de rubros: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO,

<sup>5</sup> Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se Expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado el viernes 4 de julio de 2014, Gaceta No. 1, páginas 336 y 337.

SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA”<sup>6</sup> y “NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN.”<sup>7</sup>

128. Por ello, la respuesta a la pregunta planteada en este apartado es en sentido negativo.

129. **Tercera cuestión: ¿Fue incorrecto el estudio del décimo octavo concepto de violación específico donde se planteó la inconstitucionalidad del artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión?**

130. A juicio de esta Primera Sala son sustancialmente **fundados** los argumentos del **tercer agravio específico incisos a)<sup>8</sup>, e), fracción I,<sup>9</sup> y k)<sup>10</sup>**, donde las recurrentes señalan que en la sentencia recurrida no existe una referencia exacta a lo planteado y no se analizaron de manera detallada todas y cada uno de los argumentos planteados en el **décimo octavo concepto de violación específico** donde plantearon la inconstitucionalidad del artículo 127.

131. En particular, afirman que con las consideraciones de las páginas 33 a 37 de la sentencia recurrida, la Juez de Distrito pretendió resolver —entre otros— los argumentos del décimo octavo concepto de violación, apartado I, en el que planteó la inconstitucionalidad del artículo 127 por considerarlo violatorio del artículo 14 constitucional, entre otras cuestiones. Destaca que en la sentencia sólo se hicieron

---

<sup>6</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVIII, octubre de 2003, página 43.

<sup>7</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, Junio de 2006, página 215.

<sup>8</sup> Cfr. Páginas 32 a 36 del escrito de agravios.

<sup>9</sup> Cfr. Páginas 59 a 65 del escrito de agravios.

<sup>10</sup> Cfr. Páginas 87 a 90 del escrito de agravios.

pronunciamientos generales sobre por qué no existe aplicación retroactiva del precepto, sin resolver las cuestiones planteadas.

132. Para ello, cabe reiterar que las quejas plantearon en el décimo octavo concepto de violación, apartado I<sup>11</sup>, esencialmente, que el artículo 127 viola el artículo 14 constitucional por lo siguiente:

Determina lo que ahora “se consideran servicios de interconexión” y modifica en su perjuicio el marco jurídico sobre el cual ha venido operando en materia de telecomunicaciones, concretamente la definición de “interconexión”, estableciendo obligaciones retroactivas, pues fue emitido con posterioridad a sus títulos de concesión y por lo tanto afectan sus derechos adquiridos.

Incluye nuevos aspectos y obligaciones para la interconexión, no establecidas en la regulación jurídica que les resulta aplicable, ni en sus títulos de concesión, tales como tránsito, ubicación, compartición de infraestructura, auxiliares y conexos y facturación y cobranza, a los que dicho artículo se refiere y denomina como “servicios de interconexión”. Dicha modificación trasciende a las relaciones jurídicas preexistentes.

Desestima las disposiciones de sus títulos de concesión y los derechos adquiridos que de ahí derivan, pues los títulos delimitan sus actividades pero también establecen facultades expresas y exclusivas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para regularlas.

La definición de los “servicios de interconexión” pretende alterar las obligaciones del Estado en su perjuicio, mediante disposiciones legislativas que se dirigen a modificar circunstancias anteriores adquiridas legalmente, lo que implica una aplicación retroactiva.

No puede aplicarse a situaciones jurídicas preexistentes que hubiesen producido derechos adquiridos en favor de los particulares, porque no sería justo ni eficiente aplicar nuevos criterios con retroactividad, pues ello afectaría negativamente no sólo a los particulares, sino al país en su conjunto.

133. Por otra parte, las quejas plantearon en el décimo octavo concepto de violación, apartado II<sup>12</sup>, esencialmente que el artículo 127 viola el artículo 5 constitucional por lo siguiente:

Vulnera la posibilidad de ejercer una actividad lícita consistente en construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública telefónica.

---

<sup>11</sup> Cfr. Páginas 408 a 428 de la demanda de amparo.

<sup>12</sup> Páginas 415 a 421 de la demanda de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 1017/2016

Restringe los supuestos que para su ejercicio establece la Constitución y sus títulos de concesión, particularmente, el artículo redefine indebidamente el concepto y la actividad de “interconexión”, dándole alcances más amplios e imponiendo nuevas obligaciones a las concesionarias que prestan ese servicio y que previamente no existían en las disposiciones aplicables.

Señalaron que a pesar de la claridad y exhaustividad de las condiciones de sus títulos de concesión, el artículo pretende desarrollar un marco regulatorio más estricto y hasta contradictorio al existente para la prestación del “servicio de interconexión” y limita así el ejercicio de su derecho fundamental para aprovechar plenamente la concesión otorgada a su favor para explotar su red pública de telecomunicaciones conforme a las normas que regulan la materia.

Sostuvieron que el precepto impone una serie de nuevas restricciones, cargas y obligaciones adicionales a las previstas en sus títulos. Ello, pues redefine los servicios de interconexión que en sus títulos de concesión no están referidos como un servicio, además de que el concepto comprende diversos servicios, ajenos a este concepto, para que estén obligadas a otorgarlos. Lo anterior, sin estar previstas como limitaciones válidas en la Constitución, por lo que restringen su derecho a la libertad de trabajo, industria y comercio.

La interconexión es la conducción de señales entre las redes públicas de telecomunicaciones de dos o más concesionarios y, no se considera como parte de ella el tráfico o el tránsito ni menos aún la compartición de infraestructura, servicios auxiliares conexos y accesos a servicios, ni tampoco la ubicación, la facturación y la cobranza en los términos y con los alcances que se señalan en el artículo impugnado. En ese sentido, sostuvieron que la interconexión es un fin que se logra por diversos medios técnicos, sin embargo, cada medio no puede considerarse como interconexión, por lo tanto es equivocado que el precepto pretenda crear una nueva regulación, en donde todo sea interconexión o servicios de interconexión.

134. Finalmente, en el apartado III<sup>13</sup> del referido concepto de violación, las quejas plantearon que el artículo 127 de la Ley viola las garantías de certeza y seguridad jurídicas por lo siguiente:

i) Coloca a sus destinatarios en un estado de incertidumbre, ya que al definir qué conceptos incluye la interconexión indica “entre otros”, por lo cual es una norma de tipo abierto que no establece en forma concreta cuáles son los elementos que han de conformarla.

ii) Genera incertidumbre e inseguridad, pues les impide conocer previamente cuáles serían dichos elementos y será la autoridad en forma arbitraria y a su capricho determine que cualquier cosa constituye interconexión en transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

iii) Resulta contraria al principio de legalidad ya que no es lícito que no estén plenamente definidos en cuanto a su alcance y contenido los elementos de la interconexión y que, peor aún, se puedan agregar otros tantos que no han sido ni

---

<sup>13</sup> Páginas 421 a 428 de la demanda de amparo.

siquiera previamente enunciados y determinados. Así, afirmaron que se crea una norma de tipo abierto que deja a la autoridad la más amplia facultad discrecional y arbitraria.

135. Por su parte, la Juez de Distrito sintetizó en los incisos b)<sup>14</sup>, y i)<sup>15</sup>, los argumentos antes precisados en torno a los artículos 127 y 131.

Posteriormente, los calificó de infundados por las razones siguientes:

La Juez de Distrito desestimó los argumentos referentes a que los artículos **127**, **131**, en las porciones reclamadas, **133** y Séptimo Transitorio de la Ley contravienen el principio de **seguridad jurídica consagrado en el artículo 14 constitucional**. Señaló que no afectan situaciones jurídicas realizadas con anterioridad, pues no establecen obligaciones a cargo de las quejas con anterioridad al inicio de su vigencia, ni desconocen los efectos que hubieran producido los acuerdos o convenios en materia de interconexión.

Afirmó que el hecho de que sean concesionarias de redes públicas de telecomunicaciones y hayan celebrado diversos convenios de interconexión, según su dicho, atendiendo a lo que disponía la abrogada Ley, no implica la imposibilidad para que los órganos estatales competentes puedan establecer un marco jurídico que regule las situaciones y hechos posteriores a la vigencia de las normas que modifique o expida, como ocurre en el caso, lo que constituye el ejercicio de la rectoría del Estado Mexicano.

Señaló que ello tampoco impide al Estado regular tal materia a través de las normas que se impugnan, ya que las concesiones están sujetas a las modificaciones del orden jurídico que regula el bien jurídico materia de explotación y, desde luego, no puede alegarse que un particular tiene el derecho adquirido de prestar el servicio exclusivamente en los términos en que se estableció en su título habilitante, pues ello atenta indiscutiblemente contra la facultad del Estado de regular, proteger y vigilar las actividades de interés público.

Destacó que las relaciones de los bienes concesionados, se rigen por el derecho público, en virtud de que involucran la explotación de un bien que es propiedad del Estado.

Sostuvo que los artículos que se reclaman, al prever cuáles son los servicios de interconexión y que su prestación es obligatoria para el agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones (**artículos 127** y **133**); que ese agente no cobrará a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red (artículo 131, párrafos primero y segundo, incisos a) y b), primer párrafo); y, que las concesiones y los permisos otorgados con anterioridad a su entrada en vigor se mantendrán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación, sin perjuicio de lo establecido en esa legislación, y en la ley y normatividad que al efecto emita el Instituto (artículo Séptimo Transitorio), no implican una aplicación retroactiva de la ley. Ello, porque no establecen obligaciones a cargo de las quejas con anterioridad al inicio de su vigencia, ni desconocen los efectos producidos en virtud de los acuerdos o convenios que

<sup>14</sup> Páginas 23 y 24 de la sentencia de amparo.

<sup>15</sup> Páginas 28 a 30 de la sentencia de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 1017/2016

hubieran celebrado en materia de interconexión, aun cuando puedan modificarse tales condiciones a partir de la vigencia de esa norma, pues el otorgamiento de concesiones no impide al Estado regular tal materia pues dichas concesiones están sujetas a las modificaciones del orden jurídico.

Señaló que no les asiste razón a las quejas cuando afirman que el legislador incurrió en una incongruencia y por ello violó sus derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, porque por un lado dispuso que los títulos y permisos se mantendrían intocados hasta su terminación pero, por otro, dijo que ello sería sin perjuicio de lo que dispusiera la ley reclamada, y las normas que en su caso emitiera el Instituto. Refirió que esa salvedad se relaciona con las cláusulas de carácter regulatorio en las que se fijan las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y el Estado puede modificarlas en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que requiera la prestación del servicio sin que sea necesario el consentimiento del concesionario.

Sostuvo que atendiendo al régimen de concesión de servicios públicos previsto en el referido artículo 28 constitucional, el particular como concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos normativos que regulen el servicio público de que se trate y que desde luego se vinculen con el objeto de la concesión explotada.

136. Por otra parte, la Juez de Distrito analizó el concepto de violación que sintetizó como inciso i)<sup>16</sup> de manera conjunta con el diverso j)<sup>17</sup> y, respecto del artículo 127, señaló que al estar obligadas a prestar los servicios de interconexión ahí previstos no se vulnera la autonomía de la voluntad ni la libertad de comercio<sup>18</sup>, en los términos siguientes:

El hecho de que las quejas no puedan cobrar una tarifa por el tráfico que termina en su red y estén obligadas a prestar los servicios de interconexión que se relacionan en el artículo 127 de la Ley, así como a celebrar acuerdos para compartir su infraestructura, sitios de ubicación y derechos de vía, no implica que se vulnere la autonomía de la voluntad y la libertad de comercio, porque tratándose del aprovechamiento de bienes nacionales y de la prestación de servicios públicos, debe imperar el interés de la sociedad y no el interés privado de las empresas concesionarias.

137. De lo anterior, se advierte que la Juez de Distrito no analizó en su integridad lo planteado por las quejas, pues si bien concluyó que el artículo 127 no viola la autonomía de la voluntad, para llegar a dicha conclusión no realizó un ejercicio interpretativo del referido artículo que la llevará a desvirtuar los argumentos en los términos planteados.

---

<sup>16</sup> Páginas 28 y 29 de la sentencia de amparo.

<sup>17</sup> Páginas 30 y 31 de la sentencia de amparo.

<sup>18</sup> Páginas 43 a 45 de la sentencia de amparo.



138. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo y, en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede al estudio del décimo octavo concepto de violación específico propuesto por las quejas.

**139. Cuarta cuestión: ¿El artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal?**

140. Esta Primera Sala ha interpretado el artículo 14 de la Constitución Federal en el sentido de que obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que precise la conducta reprochable y su consecuencia jurídica, a fin de que se sancione con estricta objetividad y justicia, evitando así una actuación arbitraria o un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma. Además, ha sostenido que el referido precepto también prevé el principio de legalidad que tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: (i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas. Así, el legislador no debe establecer exhaustivamente y completamente un esquema de consecuencias legales en un solo precepto legal.<sup>19</sup>

141. En ese sentido, contrario a lo afirmado por las quejas, el artículo 127<sup>20</sup> no viola el derecho de legalidad ni de certeza y seguridad jurídicas

---

<sup>19</sup> Cfr. Amparos directos en revisión 3508/2013 y 4872/2015.

<sup>20</sup> **Artículo 127.** Para efectos de la presente Ley se considerarán servicios de interconexión, entre otros, los siguientes:

I. Conducción de tráfico, que incluye su originación y terminación, así como llamadas y servicios de mensajes cortos;  
II. Enlaces de transmisión;  
III. Puertos de acceso;  
IV. Señalización;  
V. Tránsito;

pues establece de forma clara y precisa cuáles son los servicios de interconexión. Además, dicho precepto debía interpretarse sistemáticamente y no de manera aislada, pues al pertenecer a un orden jurídico, necesariamente, había que vincularse a él para que su contenido adquiriera sentido y precisión.

142. Por ello, cabe reiterar que, de conformidad con la fracción LXIII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los servicios de interconexión son aquellos que se prestan entre concesionarios de servicios de telecomunicaciones para realizar la interconexión entre sus redes e incluyen, entre otros<sup>21</sup>, los descritos en el artículo 127, a saber: conducción de tráfico, enlaces de transmisión, puertos de acceso, señalización, tránsito, coubicación, compartición de infraestructura, auxiliares conexos y facturación y cobranza.

143. Los referidos servicios se establecieron desde la Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico de Interconexión e Interoperabilidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil nueve. Así, a efecto de desentrañar el sentido y alcance del artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se retoman algunos conceptos precisados en la referida resolución. Cabe destacar que si bien fue emitida con anterioridad a la reforma constitucional y a la Ley de la materia, únicamente, se utiliza como referente.

144. La conducción de tráfico es el medio por el cual un concesionario conduce señales de telecomunicaciones a través de su red pública de telecomunicaciones, ya sea que éstas hayan sido originadas o se vayan

---

VI. Coubicación;

VII. Compartición de infraestructura;

VIII. Auxiliares conexos, y

IX. Facturación y Cobranza.

<sup>21</sup> Cfr. Fracción LXIII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

a terminar en la misma, o bien que su origen y terminación corresponda a otras redes públicas de telecomunicaciones a las cuales ofrezca el servicio de tránsito.<sup>22</sup>

145. Así, la conducción de tráfico es una de las finalidades de la interconexión que se logra mediante la conexión física o virtual, lógica y funcional entre redes públicas de telecomunicaciones. Así, este servicio es necesario para que se logre la conexión entre redes y circulen por estas los datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza.

146. Los enlaces son los medios de transmisión con características específicas, entre dos puntos; es decir, el conjunto de instalaciones terminales y red de interconexión que permiten el intercambio de información entre equipos terminales.<sup>23</sup>

147. Los puertos de acceso son interfaces, puntos de acceso en los equipos de una red pública de telecomunicaciones que permiten enviar y recibir datos.<sup>24</sup>

148. La señalización es el mecanismo de intercambio de información entre sistemas, equipos y conmutadores de una red de telecomunicaciones necesarios para establecer el enlace y la comunicación entre dos o más usuarios, utilizando formatos y protocolos sujetos a normas nacionales e internacionales.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. Plan técnico fundamental de interconexión e interoperabilidad D.O.F 10/02/2009.

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 2 del Reglamento de Telecomunicaciones.

<sup>24</sup> Cfr. Plan técnico fundamental de interconexión e interoperabilidad D.O.F 10/02/2009.

<sup>25</sup> Cfr. Plan técnico fundamental del señalización, D.O.F. 21/06/1996 y Plan técnico fundamental de interconexión e interoperabilidad D.O.F 10/02/2009.

149. El tránsito es el enrutamiento de tráfico que presta el concesionario de una red pública de telecomunicaciones para la interconexión de dos o más redes públicas de telecomunicaciones distintas.<sup>26</sup>
150. La coubicación es el servicio para la colocación de equipos y dispositivos de la red pública de telecomunicaciones de un concesionario, necesarios para la interoperabilidad y la provisión de otros servicios de interconexión de una red pública de telecomunicaciones con otra. Ello, mediante su ubicación en los espacios físicos abiertos o cerrados en la instalación del concesionario con el que se lleve a cabo la interconexión, mismo que incluye el suministro de energía, medidas de seguridad, aire acondicionado, compartición de infraestructura y demás facilidades necesarias para su adecuada operación, así como el acceso a los espacios físicos mencionados.<sup>27</sup>
151. La compartición de infraestructura es el uso por dos o más redes públicas de telecomunicaciones de los elementos de estas y sus accesorios que resulta necesaria para la provisión de servicios de interconexión.<sup>28</sup> Es decir, incluye la infraestructura activa y pasiva.
152. De conformidad con las fracciones XXVI y XXVII del artículo 3 de la Ley, la infraestructura activa se refiere a los elementos de las redes de telecomunicaciones o radiodifusión que almacenan, emiten, procesan, reciben o transmiten escritos, imágenes, sonidos, señales, signos o información de cualquier naturaleza; mientras que la pasiva son los elementos accesorios que proporcionan soporte a la infraestructura activa, como bastidores, cableado subterráneo y aéreo, canalizaciones,

---

<sup>26</sup> Cfr. Plan técnico fundamental de interconexión e interoperabilidad D.O.F 10/02/2009.

<sup>27</sup> Cfr. Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad.

<sup>28</sup> Cfr. Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad.

construcciones, ductos, obras, postes, sistemas de suministro y respaldo de energía eléctrica, sistemas de climatización, sitios, torres y demás aditamentos, incluyendo derechos de vía, que sean necesarios para la instalación y operación de redes, así como para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

153. La compartición de infraestructura tiende a aumentar la oferta de infraestructura en el país y a optimizar la existente, disminuye los costos de despliegue y operación y beneficia la competencia y libre concurrencia con la entrada de nuevos concesionarios en los sectores de las telecomunicaciones y radiodifusión mediante la eliminación de barreras a la entrada.

154. En ese sentido, cabe reiterar que el Tribunal Pleno ya se pronunció en torno a que algunas empresas cuentan con mayor infraestructura por lo que están en condiciones de prestar sus instalaciones o parte de sus servicios a otras, para prestar el servicio a los usuarios.

155. Los auxiliares conexos son servicios necesarios para la interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones y para permitir a los usuarios de un concesionario comunicarse con los usuarios de otro concesionario y tener acceso a los servicios suministrados por este último o por algún otro proveedor autorizado al efecto. Entre otros, se consideran los servicios de información, de directorio, de emergencia, de cobro revertido o de origen, vía operadora.<sup>29</sup>

156. La facturación es el proceso relativo a la preparación y emisión de facturas y registros correspondientes para efectuar el cobro de servicios prestados y la cobranza es el conjunto de actividades necesarias para

---

<sup>29</sup> Cfr. Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad.

efectuar el cobro por los servicios prestados, mientras que cobranza es el despacho de la factura, la recaudación de la contraprestación por los servicios prestados y el pago correspondiente a los concesionarios que hayan participado en la prestación del servicio; entre otras.<sup>30</sup>

157. Los servicios descritos son necesarios para realizar la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones y con ello cumplir con la finalidad constitucional.

158. Por ello, a juicio de esta Primera Sala el artículo 127 si bien determina los servicios de interconexión; lo cierto es que los mismos ya se encontraban detallados desde el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad<sup>31</sup>, acto que resultaba aplicable a las quejas y respecto del cual sobreseyó la Juez de Distrito.

---

<sup>30</sup> Fracciones X y IV

<sup>31</sup> **“Séptimo.- Concesionario que opere el mayor número de accesos a usuarios fijos o acceso a usuarios móviles en las áreas de cobertura de sus concesiones.-** Que cuando le sea solicitado al Concesionario que opere el mayor número de accesos a usuarios fijos o acceso a usuarios móviles, éste deberá hacer disponible el acceso de manera desagregada, a por lo menos los siguientes servicios de interconexión:

Conducción de Tráfico.

Enlaces de Transmisión.

Puertos de Acceso.

Señalización.

Tránsito.

Coubicación.

Compartición de Infraestructura.

Servicios Auxiliares Conexos.

Acceso a Servicios.

Que los servicios de interconexión previamente señalados deberán prestarse en la forma y condiciones que, en su caso, determine la Comisión, a fin de que los usuarios puedan acceder a una mayor diversidad de servicios en mejores condiciones de calidad y precio, independientemente de la red con la que tengan contratados los servicios básicos de acceso.

**Octavo. Aspectos técnicos de la interconexión.**

**Servicios de interconexión:**

Que de conformidad con el Artículo 43, fracción II de la Ley, en la interconexión, los concesionarios deben permitir el acceso de manera desagregada a servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre bases no discriminatorias. De conformidad con este precepto, es procedente el establecimiento de manera desagregada de cada una de las funciones que permitan la entrega de las comunicaciones a su destino final.

Que por lo que hace a los servicios de conducción de tráfico, puertos de acceso, señalización, enlaces de transmisión y coubicación, se trata de servicios, capacidades y funciones de RPTs que resultan indispensables para permitir las comunicaciones entre usuarios de diferentes redes, siendo esto uno de los objetivos principales de la interconexión.

Que a fin de cumplir con los objetivos señalados en el artículo 41 de la Ley y asegurar el uso eficiente de la infraestructura, el Plan de Interconexión establece la compartición de infraestructura como un servicio de interconexión.

Que de conformidad con el artículo 43, fracción XI, en la interconexión, los concesionarios deben llevar a cabo, si así se solicita, las tareas de medir y tasar los servicios prestados a sus propios

159. En ese sentido, el acceso de manera desagregada a los servicios de interconexión ya se encontraba previsto en la fracción II del artículo 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y que el Plan de Interconexión reguló dichos servicios, los cuales permanecen en su integridad en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues la facturación y cobranza se consideraba dentro de los servicios auxiliares conexos necesarios para la interoperabilidad.

160. Por ello, contrario a lo afirmado por las quejas, el artículo 127 no incluye nuevos aspectos y obligaciones para la interconexión, ni modifica sustancialmente el concepto de interconexión, ni el marco jurídico sobre el cual han venido operando en materia de telecomunicaciones.

161. Cabe destacar que si bien sus títulos de concesión fueron emitidos con anterioridad al referido Plan y a la Ley Federal de Telecomunicaciones

---

usuarios por parte de otros concesionarios, así como proporcionar la información necesaria y precisa para la facturación y cobro respectivos. Asimismo, el artículo 48 de la Ley señala que la Comisión establecerá las medidas conducentes para que los usuarios de todas las RPT puedan tener acceso, bajo condiciones equitativas, a servicios de información, de directorio, de emergencia, de cobro revertido y vía operadora, entre otros, por lo cual resulta procedente definir como servicio de interconexión a los servicios auxiliares conexos.

Que de conformidad con el artículo 43, fracción II de la Ley, los concesionarios deben permitir el acceso de manera desagregada a servicios, capacidad y funciones de sus redes, de ahí que en concordancia con lo anterior y a fin de que los usuarios puedan acceder a servicios proporcionados por cualquier proveedor autorizado al efecto, resulte necesario incluir como servicio de interconexión, el acceso a servicios.

Que por lo previamente expuesto, el Plan de Interconexión define los siguientes servicios de interconexión:

Conducción de Tráfico.

Enlaces de Transmisión.

Puertos de Acceso.

Señalización.

Cubicación.

Compartición de Infraestructura.

Servicios Auxiliares Conexos.

Acceso a Servicios.

Que la Comisión no puede ser ajena a la constante evolución tecnológica para la prestación de servicios de telecomunicaciones, por lo cual se hace necesario prever la definición de nuevos servicios de interconexión que, a fin de salvaguardar el derecho de certeza jurídica de los concesionarios, solo podrán definirse como tales siempre y cuando sean requeridos para lograr la interconexión e interoperabilidad entre RPT en beneficio de los usuarios, siguiendo, en su caso, los procedimientos de resolución de condiciones de interconexión no convenidas, establecidas en el Plan de Interconexión.”

y Radiodifusión, ello no las exime de cumplir con el marco legal aplicable.

162. Al respecto, esta Primera Sala ya se ha pronunciado en torno a la naturaleza de las concesiones, en el sentido de que constituyen un acto administrativo mixto, que contiene cláusulas de orden contractual y otras de naturaleza regulatoria. En las primeras se materializan las ventajas económicas a favor del concesionario y, por ello, el Estado no puede variarlas sin concurrir la voluntad de aquél, mientras que las cláusulas regulatorias consisten en las estipulaciones que determinan las condiciones de la concesión y que se encuentran vinculadas al marco legal que regula los términos generales de las concesiones a los que deberán sujetarse los concesionarios y los cuales podrá modificar el Estado, atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad, de manera que cuando se reforma la legislación relativa, se modifican igualmente los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión, sin que para ello sea necesario el consentimiento del gobernado, porque sería tanto como pretender convenir con éste las reformas al marco regulatorio, lo cual es jurídicamente inadmisibile.<sup>32</sup>

163. De ahí que el artículo 127 de la Ley al definir cuáles son los servicios de interconexión únicamente modificó los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión. Sin que el hecho de que se señale “entre otros” genere inseguridad jurídica, pues resulta lógico y

---

<sup>32</sup> En ese sentido, véase la tesis 1a. LXXVII/2005, de rubro: “CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES”. Consultable en la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, agosto de 2005, página 297, registro 177665. Además, en lo que resulta aplicable la tesis de rubro: “TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”. Consultable en la Décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 28, marzo de 2016, tomo I, página 996, registro 2011176.



razonable que el legislador no hubiera delimitado con absoluta precisión qué debe entenderse por “entre otros”, pues como quedó precisado hay cuestiones técnicas de la interconexión propias del sector de telecomunicaciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones debe regular, atendiendo a lo señalado por el propio artículo 28 constitucional.

164. Así, los destinatarios de la norma tienen conocimiento específico de las pautas de conducta que la norma constitucional y la ley reconoce, en el caso permitir la accesibilidad e interoperabilidad de redes y garantizar la interconexión y, por ende, sería impráctico y sumamente complejo delimitar todas las cuestiones técnicas que ello involucra, sin que ello faculte a las autoridades competentes para actuar de manera o caprichosa, pues ante todo se deben cumplir con las finalidades de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones.

165. Al respecto, esta Primera Sala ha señalado que cuando se trata de conductas que se regulan por el Estado con la finalidad de permitir una sana competencia, el legislador no puede advertir en una sola norma todas aquellas cuestiones técnicas, científicas y tecnológicas.<sup>33</sup> En este sentido, en materia de telecomunicaciones si bien el legislador puede dictar leyes sobre telecomunicaciones, lo cierto es que también el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene a su cargo la regulación de esta materia, así al utilizar la expresión “entre otros”, permite que ambos órganos ejerzan sus facultades en la justa medida y regulen el sector.

166. De este modo, el legislador señaló aquellos servicios que permiten realizar la interconexión, sin embargo, nada impide que si por los

---

<sup>33</sup> Tal y como se sostuvo al resolver el amparo directo en revisión 4872/2015, en sesión de veinte de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos. Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

avances técnicos se requiere de otros para permitir la interconexión, ello se establezca por el legislador o por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en ejercicio de sus facultades constitucionales. De ahí que no pueda considerarse que por señalar el precepto que “entre otros” servicios de interconexión se vulnere en perjuicio de las quejas el principio de seguridad jurídica.

167. Cabe destacar que en ese sentido se pronunció la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos al emitir el “Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017”, en el cual precisó que la regulación de la interconexión debería ser flexible y entre otras cuestiones, incorporar nuevas tecnologías y servicios.<sup>34</sup>

168. Por otra parte, contrario a lo afirmado por las quejas, el artículo 127 no viola el principio de retroactividad de leyes previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal.<sup>35</sup>

169. El referido principio se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos, el efecto prohibido por el Constituyente.

170. Sin embargo, como quedó precisado, el artículo va dirigido al ámbito reglamentario de la concesión, por lo que aun cuando el Estado modifique de manera unilateral condiciones generales regulatorias de los títulos de concesión, a través de reformas legislativas o reglamentarias, derivadas de decisiones que importen el interés

---

<sup>34</sup> OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, éditions CDE, Paris, Página 163.

<sup>35</sup> “**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

público, no se afectan los derechos adquiridos por virtud del título de concesión. Las cláusulas regulatorias no pueden crear derechos adquiridos, por tres razones fundamentales: la primera porque éstas se encuentran vinculadas a la legislación relativa, que simplemente codifica los términos generales de las concesiones; la segunda, porque dicha normatividad se encuentra sujeta a reformas y modificaciones, según lo exija el interés público y la tercera, porque precisamente por esa dinámica legislativa y administrativa, esos derechos no pueden ni deben entrar o conformar el patrimonio del concesionario.

171. Esto último, porque la concesión como acto jurídico emanado de una norma anterior, no puede estar en conflicto y permanente oposición con el orden jurídico que le dio origen, máxime si éste es modificable por razones sociales que válidamente lo justifiquen, porque la concesión, que es de menor jerarquía que la norma, debe ceder por razones de supremacía de la norma ante la misma y por motivos de funcionalidad del sistema.

172. Así, contrario a lo afirmado por las recurrentes, los servicios de interconexión descritos en el artículo 127 no pueden ser concebidos como un elemento contractual de la concesión, sino como un elemento regulatorio que trasciende directamente a los usuarios del servicio. Ello, pues al describir los servicios de interconexión se cumplió con la finalidad constitucional de lograr el funcionamiento eficiente de los mercados para que el mayor número de usuarios acceda a los servicios en mejores términos de calidad y precio, pues la interconexión es el elemento esencial para que los usuarios de una red se puedan comunicar con los de otra, por lo que dicho servicio es de orden público e interés social.

173. En ese sentido, es **infundado** el argumento referente a la aplicación retroactiva del artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues las condiciones de explotación de las redes públicas de telecomunicaciones no conforman un ámbito material sobre el cual pueda proyectarse el principio de no retroactividad, pues el otorgamiento de un título de concesión en el que se pactan cláusulas reglamentarias, relacionadas con el cumplimiento de las leyes de la materia, no crean derechos adquiridos. En ese sentido, el artículo 127, al señalar cuáles son los servicios de interconexión, detalla un elemento regulatorio que trasciende en los derechos de los usuarios.

**174. Quinta cuestión: ¿El artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola el artículo 5 de la Constitución Federal?**

175. Las quejas plantearon en el décimo octavo concepto de violación, apartado II<sup>36</sup>, esencialmente que el artículo 127 viola el artículo 5 constitucional porque vulnera la posibilidad de ejercer una actividad lícita consistente en construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública telefónica. Ello, pues restringe los supuestos que para su ejercicio establece la Constitución Federal y su título de concesión, pues redefinen los servicios de interconexión, siendo que en sus títulos de concesión no está referida como un servicio, además de que el concepto comprende diversos servicios, ajenos a este concepto, para que estén obligadas a otorgarlos. Lo anterior, sin estar previstas como limitaciones válidas en la Constitución, por lo que restringen su derecho a la libertad de trabajo.

---

<sup>36</sup> Páginas 415 a 421 de la demanda de amparo.

176. El artículo 5 constitucional<sup>37</sup> prevé la libertad de trabajo, esto es, la posibilidad de que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, mientras sea lícito y no contravenga los intereses de terceros ni derechos de la sociedad, pudiendo sólo ser limitada por determinación judicial o resolución gubernativa que lo justifique.
177. Asimismo, dicho precepto fundamental establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual debe estar ceñido a lo dispuesto por la propia Constitución Federal en torno a los derechos de los trabajadores.
178. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en referir que la libertad de trabajo, como cualquier otro derecho fundamental, no puede entenderse de un modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse a la luz del resto de los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y de conformidad con el resto de disposiciones que integran la Constitución Federal<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> **Artículo 5.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123”.

<sup>38</sup>En ese sentido, véase por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 132/2007, cuyo rubro y texto establecen: “LIBERTAD DE TRABAJO. NO LA TRANSGREDE EL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN I, INCISO A), ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES FINANCIEROS QUE LOS CONTADORES PÚBLICOS OBTENGAN LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE POR PARTE DE ASOCIACIONES O COLEGIOS DE PROFESIONISTAS. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 10, registro 170707.

179. En el caso, tenemos que el trabajo desarrollado por las quejas recurrentes reviste una naturaleza especial, en virtud de que presupone la existencia de una concesión para su ejercicio.

180. Lo anterior es así, toda vez que en términos del artículo 28 de la Ley Fundamental, párrafo once<sup>39</sup>, el Estado mexicano en ejercicio de sus funciones, para el desarrollo nacional y mediante su rectoría puede en casos de interés general concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. Para ello, las leyes fijan las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos que contraríen el interés público.

181. Ahora bien, los titulares de la concesión respectiva deben cumplir con las condiciones aplicables respecto al servicio concesionado, entre ellas, las cláusulas regulatorias. En ese sentido, deben cumplir con lo dispuesto por el artículo 127 que señala cuáles son los servicios de interconexión. Sin embargo, ello no impide a las concesionarias ejercer las actividades inherentes a la concesión que les fue otorgada, toda vez que pueden prestar los servicios correspondientes, sin que lo ahí dispuesto pueda considerarse como la realización de un trabajo o la prestación de un servicio sin la justa retribución, ya que es indudable que la actividad de explotación de una red pública telefónica no es gratuita, sino lucrativa para el particular que la desempeña.

182. Por otra parte, contrario a lo que afirman las quejas recurrentes en el sentido de que el precepto establece una limitante al señalar los

---

<sup>39</sup> **Artículo 28.** (...) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

servicios de interconexión que deben prestar, no lo torna inconstitucional. Cabe destacar que este Tribunal Constitucional ha sido consistente en precisar que los derechos humanos, incluyendo la libertad de trabajo, no son absolutos, irrestrictos e ilimitados, sino que, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de diversos presupuestos, entre ellos el relativo a que la actividad no sea ilícita, no afecte derechos de terceros o de la sociedad en general.

183. En este orden de ideas debe destacarse que las concesionarias no prestan el servicio que de origen corresponde al Estado sin su previo consentimiento, habida cuenta que voluntariamente han aceptado, a través de sus títulos de concesión, prestar un servicio sujeto a determinadas condiciones y lineamientos, establecidos en aras del interés público. Así, si bien las quejas recurrentes tienen a su favor la libertad de trabajo ella no puede analizarse de manera aislada, sino en correlación con el resto de disposiciones de la Constitución Federal y bajo las modalidades que esta última establece en torno al régimen de concesiones en los que el Estado reserva para sí su rectoría y ejercicio originario.

184. Aunado a lo anterior, a las quejas no se les impide explotar la red pública telefónica, sino que el precepto reclamado únicamente impone una modalidad para el ejercicio de la referida concesión, en el sentido de que precisa cuáles son los servicios de interconexión. Aspecto que, además, es válido si se toma en consideración que las concesiones son actos administrativos mixtos sujetos a modificaciones por parte del Estado que no pueden considerarse por sí mismas inválidas, sino como una forma en la que el propio Estado manifiesta la rectoría que constitucionalmente tiene reservada respecto de ciertos servicios y áreas.

185. Esta Primera Sala advierte que el precepto reclamado se inscribe dentro del marco de orden público, pues atiende a causas de índole nacional en tanto versa sobre las telecomunicaciones que de acuerdo a lo señalado por la fracción II, apartado B, del artículo 6 constitucional, son servicios públicos de interés general por lo que el Estado debe garantizar que se presten en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
186. Cabe reiterar que de acuerdo al marco jurídico en torno a la interconexión precisado al inicio del análisis, el hecho de que el artículo 127 señale cuáles son los servicios de interconexión desde luego incide en lograr el funcionamiento eficiente de los mercados e incidir de manera positiva en el bienestar de la población, pues la finalidad es lograr que el mayor número de usuarios acceda a dichos servicios en mejores términos, reconociendo así la función social que desempeñan los servicios, pues son instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de derechos fundamentales. Así, al establecer el precepto impugnado los servicios que, entre otros, comprende la interconexión, únicamente precisa los términos y condiciones en que debe prestarse lo que de manera alguna impiden ni limitan a las concesionaras el libre ejercicio de su libertad de trabajo, toda vez que, se reitera, se trata de la regulación de un servicio público cuya prestación requiere de una concesión, lo que permite al Estado establecer los términos y condiciones en que dicho servicio debe prestarse.
187. Cabe destacar que, tal y como lo ha señalado la Segunda Sala<sup>40</sup>, los servicios de telecomunicaciones son un servicio público cuyo explotador original es el Estado; es decir, es un servicio de interés general para satisfacer necesidades colectivas, que el Estado puede

---

<sup>40</sup> Cfr. Amparo en revisión 1371/2015.



otorgar a los particulares a través de los títulos de concesión para el uso, explotación y aprovechamiento, pero en todo momento el Estado conserva el dominio directo. Así, únicamente vigila y garantiza que se preste y desarrolle en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, continuidad y acceso libre, lo cual implica que el particular concesionario queda supeditado a las condiciones y modalidades que el Estado imponga al respecto, máxime en cuanto a las condiciones regulatorias.

188. Por ello, la respuesta a la pregunta planteada es en sentido negativo, pues el artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no vulnera el derecho a la libertad de trabajo.

189. **Sexta cuestión: ¿Fue exhaustivo el estudio del vigésimo concepto de violación específico donde se planteó la inconstitucionalidad del artículo 133 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión?**

190. Las quejas afirman en el inciso **C)**<sup>41</sup> del tercer agravio específico que la Juez de Distrito no analizó **de manera frontal** las cuestiones efectivamente planteadas en los conceptos de violación décimo cuarto, décimo noveno y vigésimo, en los cuales hicieron valer la inconstitucionalidad del artículo 133, entre otros planteamientos.

191. Son **inoperantes**, en parte, las afirmaciones de las quejas pues parten de la falsa premisa consistente en que en el décimo cuarto y décimo noveno conceptos de violación plantearon la inconstitucionalidad del artículo 133. Así, de la lectura al décimo cuarto concepto de violación<sup>42</sup> se advierte que únicamente plantearon la inconstitucionalidad de los párrafos primero y segundo, incisos a) y

---

<sup>41</sup> Páginas 39 a 45 del recurso de revisión.

<sup>42</sup> Páginas 361 a 389 de la demanda de amparo.

primer párrafo del b) del diverso artículo 131; además, en el décimo noveno concepto de violación<sup>43</sup> plantearon la inconstitucionalidad de las fracciones V y VI del artículo 138. De ahí que, contrario a lo que afirman, no formularon argumentos en los referidos apartados tendentes a combatir la constitucionalidad del artículo 133.

192. Por otra parte, son **infundados** los argumentos mediante los cuales las recurrentes pretenden controvertir la consideración relativa a que el poder legislativo federal no invadió la esfera de actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, formulados en parte de los incisos a) y c).

193. Ello, pues si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en términos de la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Federal, por otra parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene facultad para regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

194. Así, tal y como se determinó al resolver la controversia constitucional 117/2014, en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión-ambos órganos están llamados a desplegar sus facultades de producción normativa de una manera concurrente.

195. De ahí que, tal y como quedó señalado al responder la segunda cuestión, el hecho de que el legislador señale los servicios que permiten realizar la interconexión e imponga determinadas obligaciones no impide que el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en ejercicio de sus facultades constitucionales emita regulación en torno a la interconexión. Lo anterior, se refuerza si se toma en

---

<sup>43</sup> Páginas 428 a 446 de la demanda de amparo.

consideración la redacción del artículo 133 donde precisamente se establece que los convenios de interconexión deberán contener lo dispuesto en el artículo 132 y demás disposiciones y resoluciones aplicables a dichos agentes. Además, el artículo 138 señala las obligaciones específicas a las que está sujeto el agente económico preponderante o con poder sustancial y en la fracción IX contempla que también el Instituto Federal de Telecomunicaciones puede establecer obligaciones en esta materia, al señalar “las demás que determine el Instituto”.

196. Sin embargo, son **sustancialmente fundados** los argumentos planteados en parte de los incisos **E)**, **apartado II**<sup>44</sup>, **F)**<sup>45</sup>, y **J)**<sup>46</sup> referentes a la omisión de estudio de temas que se plantearon en el **vigésimo concepto de violación** respecto del **artículo 133**. En particular, los formulados en los incisos a), c) y e) del vigésimo concepto de violación.
197. En el inciso a)<sup>47</sup> plantearon, esencialmente, que el artículo 133 viola lo dispuesto por el artículo 14 constitucional pues obliga a los agentes económicos preponderantes a prestar todos los servicios que se listan en el artículo 127, con lo cual se modifican sus títulos de concesión. Señalaron que la pretensión del legislador es que la nueva ley obre en el pasado y lesione derechos adquiridos de la quejosa.
198. En el inciso c)<sup>48</sup> argumentaron que el artículo 133 suspende y restringe sus derechos, prerrogativas y libertades sin que se cumplan los elementos que para su suspensión prevé el artículo 29 constitucional.

---

<sup>44</sup> Páginas 65 a 70 del recurso de revisión.

<sup>45</sup> Páginas 72 a 73 del recurso de revisión.

<sup>46</sup> Páginas 84 a 87 del recurso de revisión.

<sup>47</sup> Páginas 447 a 458 de la demanda de amparo.

<sup>48</sup> Páginas 463 a 465 de la demanda de amparo.

199. En el inciso e)<sup>49</sup> adujeron que el artículo 133 viola en su perjuicio el derecho a la propiedad privada, pues impone condiciones a su propiedad que limitan, a su vez, los derechos de uso, disfrute y disposición.
200. La Juez de Distrito dio respuesta a los anteriores argumentos que a su vez sintetizó como incisos b)<sup>50</sup>, c)<sup>51</sup> y h)<sup>52</sup>.
201. Respecto del argumento de irretroactividad la Juez de Distrito calificó de **infundados** los argumentos, pues señaló que la prestación de los servicios de interconexión es obligatoria para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones no implica una aplicación retroactiva de la ley, porque no se establecen obligaciones a cargo de las quejas con anterioridad al inicio de su vigencia, no desconocen los efectos producidos en virtud de los acuerdos o convenios que hubieran celebrado en materia de interconexión, aun cuando puedan modificarse tales condiciones a partir de la vigencia de esa normas, pues el otorgamiento de concesiones para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, no impide al Estado regular tal materia, toda vez que están sujetas a las modificaciones del orden jurídico.<sup>53</sup>
202. Por otra parte, dio respuesta a los argumentos sintetizados como inciso c) donde las quejas plantearon que el artículo 133 viola el artículo 27 constitucional. Al respecto, los calificó de **inoperantes** pues señaló que parten de una premisa falsa porque no se les privó de redes públicas de telecomunicaciones que tienen concesionadas, de alguno de sus elementos, instrumentos o equipos necesarios para su operación, ni mucho menos de los servicios, capacidades o funciones de la red, por

---

<sup>49</sup> Páginas 469 a 476 de la demanda de amparo.

<sup>50</sup> Páginas 23 y 24 de la sentencia de amparo.

<sup>51</sup> Páginas 25 y 26 de la sentencia de amparo.

<sup>52</sup> Páginas 469 a 476 de la sentencia de amparo.

<sup>53</sup> Páginas 33 a 35 de la sentencia de amparo.

lo que no les prohíbe obtener ganancia, renta o fruto derivado de la prestación del resto de los servicios que prestan.<sup>54</sup>

203. Finalmente, respecto del argumento que la Juez de Distrito identificó como inciso h), relativo a que el artículo 133 viola el artículo 29 constitucional porque suspende y restringe sus derechos, prerrogativas y libertades, lo calificó de **infundado** porque señaló se trata del ejercicio de la facultad originaria que tiene el legislador para expedir leyes, en materia de servicios de telecomunicaciones, e imponer modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de dichos servicios y la utilización social de bienes del dominio público. Así, señaló que los artículos tienden a lograr el pleno desarrollo y eficacia de la competencia porque está encausada a atenuar el poder de mercado de las empresas que detentan mayor participación en el sector de las telecomunicaciones, para evitar abusos y de esa manera satisfacer el derecho de los ciudadanos a la igualdad de acceso a los servicios en la materia.

204. Atento a lo anterior, a juicio de esta Primera Sala **no se analiza de manera frontal lo planteado por las quejas, pues cabe destacar que no se desentraña el sentido y alcance de lo previsto por el referido precepto ni se da respuesta a diversos argumentos planteados** en los referidos incisos.

205. Al respecto, cabe destacar que en el apartado II del inciso E)<sup>55</sup>, las recurrentes señalan que no hay un pronunciamiento concreto en relación con los argumentos que formularon en el inciso a) del vigésimo concepto de violación, en cuanto a que contraviene el principio de irretroactividad.

---

<sup>54</sup> Páginas 37 y 38 de la sentencia de amparo.

<sup>55</sup> Páginas 65 a 70 del recurso de revisión.

206. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo; y en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede al estudio de los argumentos planteados en el vigésimo concepto de violación propuesto por la quejosa en su escrito de demanda.

207. **Séptima cuestión: ¿El artículo 133 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola el principio de no aplicación retroactiva?**

208. El referido artículo 133<sup>56</sup> establece que la prestación de todos los servicios de interconexión señalados en el artículo 127 será obligatoria para el agente económico preponderante o con poder sustancial, y los señalados en las fracciones I a IV serán obligatorios para el resto de los concesionarios. Además, dispone que en los convenios de interconexión que deberán firmar los agentes económicos preponderantes, deberán contener lo dispuesto en el artículo 132 y demás disposiciones y resoluciones aplicables a dichos agentes.

209. Cabe reiterar que la regulación en materia de interconexión distingue el marco jurídico aplicable según se trate de mercados que operan en condiciones de competencia efectiva o de mercados en los que exista un agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado, de conformidad con lo previsto en los artículos artículo 6, fracción II, apartado B; 28 ambos de la Constitución Federal; así como los Transitorios Cuarto, fracción III y Octavo del Decreto constitucional en materia de telecomunicaciones.

---

<sup>56</sup> “**Artículo 133.** La prestación de todos los servicios de interconexión señalados en el artículo 127 será obligatoria para el **agente económico preponderante o con poder sustancial**, y los señalados en las fracciones I a IV de dicho artículo serán obligatorios para el resto de los concesionarios.

En el caso de los convenios de interconexión que deberán firmar los agentes económicos preponderantes, deberán contener lo dispuesto en el artículo 132 y demás disposiciones y resoluciones aplicables a dichos agentes.”

210. Así, en la fracción III del artículo Cuarto Transitorio del Decreto, se señaló que “se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Además, se estableció que las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate”.

211. En ese sentido, el propio Decreto constitucional reconoció que hay determinadas obligaciones que se imponen al agente económico preponderante, las cuales se extinguirán una vez que existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.

212. De ahí que, contrario a lo afirmado por las quejas, la obligación impuesta al agente económico preponderante o con poder sustancial de prestar todos los servicios de interconexión señalados en el artículo 127 no viola derechos adquiridos de las quejas.

213. Como quedó señalado, el principio de no aplicación retroactiva se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos, el efecto prohibido por el Constituyente.

214. Sin embargo, el artículo va dirigido al ámbito reglamentario de la concesión, por lo que aun cuando el Estado modifique de manera unilateral condiciones generales regulatorias de los títulos de concesión, a través de reformas legislativas o reglamentarias, derivadas de decisiones que importen el interés público, no se afectan los derechos adquiridos de las quejas. Así, como quedó precisado, las cláusulas regulatorias no pueden crear derechos adquiridos, por tres razones fundamentales: la primera porque éstas se encuentran vinculadas a la legislación relativa, que simplemente codifica los términos generales de las concesiones; la segunda, porque dicha normatividad se encuentra sujeta a reformas y modificaciones, según lo exija el interés público y la tercera, porque precisamente por esa dinámica legislativa y administrativa, esos derechos no pueden ni deben entrar o conformar el patrimonio del concesionario.
215. Esto último, porque la concesión como acto jurídico emanado de una norma anterior, no puede estar en conflicto y permanente oposición con el orden jurídico que le dio origen, máxime si éste es modificable por razones sociales que válidamente lo justifiquen, porque la concesión, que es de menor jerarquía que la norma, debe ceder por razones de supremacía de la norma ante la misma y por motivos de funcionalidad del sistema.
216. En ese sentido, es **infundado** el argumento referente a la aplicación retroactiva del artículo 127 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues las condiciones de explotación de las redes públicas de telecomunicaciones no conforman un ámbito material sobre el cual pueda proyectarse el principio de no retroactividad, pues el otorgamiento de un título de concesión en el que se pactan cláusulas reglamentarias, relacionadas con el cumplimiento de las leyes de la materia, no crean derechos adquiridos.



217. De ahí que la respuesta a la pregunta planteada es en sentido negativo.

218. **Octava cuestión: ¿El artículo 133 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión suspende y restringe derechos, prerrogativas y libertades sin cumplir los elementos que prevé el artículo 29 constitucional?**

219. En el inciso **C)**<sup>57</sup> del vigésimo concepto de violación, las quejas afirmaron que el artículo 133 reclamado es inconstitucional pues tiene como efecto una suspensión de sus garantías como concesionarias del servicio de telecomunicaciones, toda vez que con ello se suspende el ejercicio legítimo de sus garantías y derechos subjetivos, tales como libertad de trabajo, comercio e industria, su libertad contractual, de libertad y no discriminación, de propiedad y posesión, entre otros. Ello, pues el precepto impone mayores limitaciones, condiciones y requisitos de aquellos establecidos en sus títulos y, en su caso, en el marco regulatorio de la materia. Además, afirma que la norma no les permite continuar con el ejercicio de su actividad económica con la libertad que lo venían haciendo.

220. El anterior argumento es **inoperante**, pues las quejas parten de la premisa falsa consistente en que las condiciones y requisitos establecidos en sus títulos de concesión y en el marco regulatorio les otorgaron determinadas garantías y derechos que no pueden verse modificados. Sin embargo, como ha quedado precisado, dichas condiciones regulatorias sí pueden verse modificadas. Además, afirman que la norma no les permite continuar con el ejercicio de su actividad económica, lo cual es falso.

---

<sup>57</sup> Páginas 463 a 465 de la demanda de amparo.

221. El artículo 133<sup>58</sup> establece que la prestación de todos los servicios de interconexión señalados en el artículo 127 será obligatoria para el agente económico preponderante o con poder sustancial, y los señalados en las fracciones I a IV serán obligatorios para el resto de los concesionarios. Además, dispone que en los convenios de interconexión que deberán firmar los agentes económicos preponderantes, deberán contener lo dispuesto en el artículo 132 y demás disposiciones y resoluciones aplicables a dichos agentes.

222. Así, al establecer dicha obligación a los concesionarios y al concesionario preponderante no se les impide que ejerzan las actividades correspondientes a la concesión, sino que se les impone el cumplimiento de diversos requisitos en favor del público usuario del servicio, lo cual tiene finalidades constitucionales pues cabe recordar que las telecomunicaciones se definen constitucionalmente como un servicio público de interés general y en ese sentido el Estado debe garantizar que el servicio se preste en condiciones de competencia e interconexión, entre otras garantías. De ahí que lejos de suspender las garantías de las quejas, la finalidad del artículo es garantizar que los servicios se presten en las condiciones descritas en la fracción II del apartado B del artículo 6 de la Constitución Federal.

**223. Novena cuestión: ¿El artículo 133 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola el derecho a la propiedad privada?**

---

<sup>58</sup> “**Artículo 133.** La prestación de todos los servicios de interconexión señalados en el artículo 127 será obligatoria para el **agente económico preponderante o con poder sustancial**, y los señalados en las fracciones I a IV de dicho artículo serán obligatorios para el resto de los concesionarios.

En el caso de los convenios de interconexión que deberán firmar los agentes económicos preponderantes, deberán contener lo dispuesto en el artículo 132 y demás disposiciones y resoluciones aplicables a dichos agentes.”

224. En su demanda de amparo las quejas plantearon en el inciso **E)**<sup>59</sup> del vigésimo concepto de violación que el artículo 133 viola el derecho a la propiedad privada, consagrado en el artículo 27 constitucional y en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

225. Para ello, formula las tres líneas argumentativas siguientes: **i)** El artículo impone condiciones a su propiedad que limitan, a su vez, los derechos de uso, disfrute y disposición, pues el legislador pretende obligar a ciertos concesionarios del servicio de telecomunicaciones a prestar de manera obligatoria todos los servicios que se definen como interconexión, lo que implica que sin su consentimiento puedan ser usados, disfrutados y dispuestos por sus competidores en beneficio exclusivamente de ellos. **ii)** El precepto tiene intrínsecamente el carácter de un acto expropiatorio por virtud del cual el Estado priva a las quejas de sus propiedades, bienes y derechos sin que exista causa de utilidad pública, sin que medie indemnización y sin que se haya emitido un decreto expropiatorio. **iii)** El precepto establece la obligación a partir de la teoría económica de instalaciones esenciales, es decir, cuando ante la ausencia de competencia era esencial el uso de infraestructura, sin embargo, no puede aplicarse la teoría en donde existe competencia y cada competidor ha construido su propia red en función de las necesidades de sus usuarios.

226. Los argumentos identificados como incisos i) y ii) son **infundados**. Las quejas parten de la premisa incorrecta consistente en que la concesión constituye un derecho de propiedad sobre el servicio concesionado. La concesión es un acto del poder público por el que se faculta a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación. Esa prestación del servicio

---

<sup>59</sup> Páginas 469 a 477 de la demanda de amparo.

público a través de una concesión, no opera conforme a la voluntad del particular que la explota, ni a la de los destinatarios del servicio, sino que se encuentra sujeta al marco jurídico que regula la organización y funcionamiento de ese servicio.<sup>60</sup>

227. Como quedó precisado los servicios de telecomunicaciones son un servicio público cuyo explotador original es el Estado, es decir, se trata de un servicio de interés general para satisfacer necesidades colectivas que el Estado puede otorgar a particulares a través de concesiones para su uso, explotación y aprovechamiento, pero respecto del que mantiene en todo momento el dominio directo.

228. Ahora bien, contrario a lo afirmado por las quejas ahora recurrentes, si bien son titulares de una concesión no gozan de algún dominio constituido sobre el servicio público pues las concesiones en los términos previstos en el artículo 27 y 28 constitucionales, están sujetas a las reglas y condiciones que establezcan las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y la normativa expedida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entonces es claro que no constituye una expropiación pues no son titulares de bienes de dominio privado.

229. Por último, es **inoperante** el argumento formulado en el inciso iii), pues las quejas parten de la premisa falsa consistente en que “existe competencia y cada competidor ha construido su propia red en función de las necesidades de sus usuarios”. Ello, pues tal y como quedó precisado desde el dictamen a la iniciativa de reforma a los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78 y 94 constitucionales, se reconoció la falta de

---

<sup>60</sup> Cfr. tesis P. LXXXVI/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, mayo de 1997, página 157. AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes; además, a partir del estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico sobre políticas y regulación de las telecomunicaciones en México, se reconoció de que el sector se ha caracterizado por tener altos precios, generando con ello un bajo porcentaje de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos, generando un amplio rezago en la materia.

230. Por otra parte, en el proceso legislativo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se reconoció que se regule la compartición de infraestructura pasiva pues es un elemento común necesario para asegurar la competencia efectiva.

231. En ese contexto, cabe destacar que en el propio artículo 131 de la Ley se reconoció que actualmente existe un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y que ello podría cambiar cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones determiné que existen condiciones de competencia efectiva en el sector.

**232. Décima cuestión: ¿Fue incorrecto el estudio del décimo noveno concepto de violación específico donde se planteó la inconstitucionalidad del artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a la luz de los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal?**

233. Para dar respuesta a los anteriores planteamientos, conviene precisar el contenido del artículo 138, fracciones V y VI<sup>61</sup>, de la referida Ley.

---

<sup>61</sup> “**Artículo 138.** El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial estará sujeto a las siguientes obligaciones específicas:

I. Registrar ante el Instituto una lista de los servicios de interconexión desagregados, previamente autorizados por el mismo, para proveer la información necesaria a otros concesionarios sobre las

234. El precepto establece obligaciones específicas para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial. Entre ellas, las consistentes en celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura y emitir la compartición de los derechos de vía; contenidas en las fracciones reclamadas.

235. Como quedó precisado, una de las finalidades de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones fue establecer la regulación en materia de interconexión que distinguiera el marco jurídico aplicable según el tipo de mercado, es decir, el que opera en condiciones de competencia efectiva o aquel donde exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial. De ahí que en aras de garantizar la interconexión, el precepto impugnado establece obligaciones específicas al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial distintas a las que se prevén para el resto de los concesionarios, las cuales son pautas que tienden a equilibrar la

---

especificaciones técnicas y funcionales de los puntos de interconexión, la cual deberá ser actualizada por lo menos una vez al año;

II. Publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación una oferta pública de interconexión que contenga, cuando menos, las características y condiciones a que se refiere el artículo 267 de esta Ley, detalladas y desglosadas en sus aspectos técnicos, económicos y jurídicos, que deberán ofrecer a los concesionarios interesados en interconectarse a su red, los cuales deberán ser sometidos a la aprobación del Instituto en el primer trimestre de cada año calendario;

III. Presentar al Instituto, cuando menos una vez al año, la contabilidad separada y de costeo de los servicios de interconexión en la forma y con base en las metodologías y criterios que el Instituto hubiere determinado;

IV. No llevar a cabo prácticas que impidan o limiten el uso eficiente de la infraestructura dedicada a la interconexión;

**V. Celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura;**

**VI. Permitir la compartición de los derechos de vía;**

VII. Atender las solicitudes de los servicios de interconexión en el mismo tiempo y forma en que atienden sus propias necesidades y las de sus subsidiarias, filiales, afiliadas o empresas del mismo grupo de interés económico;

VIII. Contar con presencia física en los puntos de intercambio de tráfico de Internet en el territorio nacional, así como celebrar los convenios que permitan a los proveedores de servicios de Internet el intercambio interno de tráfico de manera más eficiente y menos costosa en los términos que disponga el Instituto, y

IX. Las demás que determine el Instituto.

participación de los concesionarios en el sector y a promover el desarrollo del mismo.

236. Las obligaciones concretas que impugnan las quejas son la celebración de acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura y emitir la compartición de los derechos de vía; contenidas en las fracciones reclamadas. La referida celebración de acuerdos está sujeta a las reglas de la contratación que cada agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial pacte con terceros.

237. En ese sentido, si bien en el artículo 127 se impone la obligación de prestar el servicio de coubicación, el cual como quedó precisado es el servicio para la colocación de equipos y dispositivos de la red pública de telecomunicaciones de un concesionario, necesarios para la interoperabilidad y la provisión de otros servicios de interconexión de una red pública de telecomunicaciones con otra. En la fracción IV se establece la obligación al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial para que celebre acuerdos para que compartir los sitios de coubicación; es decir, espacios físicos abiertos o cerrados en la instalación del concesionario con el que se lleve a cabo la interconexión y desde luego se comparta la infraestructura y demás facilidades necesarias para su adecuada operación. En la fracción VI, se establece la obligación al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial de permitir la compartición de los derechos de vía.

238. Todo ello con la finalidad de promover el desarrollo del sector y desde luego garantizar que se logre la interconexión. Así, mediante las referidas fracciones se orientan las negociaciones de interconexión y se establecen pautas para garantizar la medida constitucional.

239. Cabe destacar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el “Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017” señaló que los cambios sobre derechos de vía tiene por objeto facilitar a los concesionarios y otros agentes económicos el acceso a elementos e instalaciones de infraestructura clave, por lo que a través del uso más eficiente de los recursos existentes se acelera más la inversión para proporcionar a los consumidores mayor acceso a los servicios de telecomunicaciones.<sup>62</sup>
240. Precisado lo anterior, en el agravio señalado como inciso **F)**<sup>63</sup> las recurrentes sostienen que la Juez de Distrito afirmó, en la página 37, que dio respuesta a los planteamientos respecto de diversos artículos, entre ellos, las fracciones V y VI del artículo 138. Sin embargo, sostienen que no existió un planteamiento concreto y respecto del artículo materia de análisis afirman que establece que los agentes económicos preponderantes deban soportar que sus bienes sean usados y que sus derechos sean gozados por terceros y además los constriñe a que sus competidores disfruten de bienes y derechos sin ningún beneficio para ellas.
241. El anterior argumento es **inoperante** pues la Juez de Distrito calificó de inoperantes los argumentos relativos a que el precepto impugnado priva el derecho de propiedad, lo cierto es que **las recurrentes no controvierten dicha inoperancia**, pues únicamente reiteran que los agentes económicos preponderantes deban soportar que sus bienes sean usados y que sus derechos sean gozados por terceros y además los constriñe a que sus competidores disfruten de bienes y derechos sin ningún beneficio para ellas.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, éditions CDE, Paris, Página 158.

<sup>63</sup> Páginas 70 a 75 del recurso de revisión.

<sup>64</sup> Cfr. Página 37 de la sentencia de amparo.



242. En el agravio precisado como inciso **H)**<sup>65</sup> señalaron que la Juez de Distrito resolvió, entre otras cuestiones, que el artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley no viola el artículo 22 constitucional porque no constituyen una pena inusitada ni una confiscación, en términos de las páginas 41 y 42 de la resolución. Sin embargo, dichas consideraciones no representan un análisis concreto del precepto impugnado ni tampoco constituye un pronunciamiento exhaustivo de los argumentos del inciso c) del décimo noveno concepto de violación.

243. Afirmaron que, contrario a lo que sostuvo la Juez de Distrito, la *aplicación* de los preceptos reclamados es inconstitucional ya que impone al concesionario una consecuencia jurídica negativa y gravosa que reviste las características de una sanción o pena. Señalaron que cuando una autoridad, mediante el despliegue de mecanismos discrecionales impone restricciones al uso de los bienes y a su legítimo disfrute, así como al ejercicio pleno de los derechos de los gobernados no sólo en perjuicio del titular de éstos sino también en detrimento del público usuario, ello se traduce en una apropiación violenta por parte de la autoridad de todos esos bienes y derechos que reviste el carácter de pena que se encuentra prohibida.

244. El anterior argumento es **infundado**. Ello, porque en el inciso C)<sup>66</sup> del décimo noveno concepto de violación las quejas señalaron esencialmente lo siguiente:

Las disposiciones violan los derechos fundamentales de igualdad y de seguridad consagrados en los **artículos 22 y 31** constitucionales porque representan una confiscación de bienes y contribuciones al gasto público. Así, mediante la obligación de celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura se pretende despojarlas de sus bienes, propiedades, posesiones y derechos, sin juicio alguno, lo que entraña una confiscación sin derecho alguno.

Adujeron que al imponer restricciones al uso de los bienes y a su legítimo disfrute, no solo en perjuicio de su titular, sino en franco y abierto beneficio de personas

<sup>65</sup> Páginas 81 y 82 del recurso de revisión.

<sup>66</sup> Páginas 438 a 442 de la demanda de amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 1017/2016

específicas y determinadas (los competidores), se traduce en una apropiación violenta, por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, que se realiza sin título legítimo. Afirmaron que ello reviste el carácter de pena prohibida por el artículo 22 constitucional, ya que se establece en virtud de las condiciones y prerrogativas específicas de una persona determinada, por lo que reúne los elementos para ser considerado como acto confiscatorio.

Manifestaron que con la referida obligación se crean contribuciones no previstas en ley y se viola el principio de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues es una carga o contribución para beneficio de particulares determinados: los competidores del concesionario que reciben esa carga. En todo caso, se crea para un fin especial, lo que está prohibido pues queda fuera del concepto de gastos públicos.

Reiteraron que las normas reclamadas violan el principio de autonomía de la voluntad pues obligan a celebrar acuerdos sin que para ello pueda manifestar su consentimiento, en contravención al artículo 1 constitucional.

Afirmaron que se coarta la libertad de contratar pues los concesionarios se ven privados de su libertad de decidir si celebran o no ese tipo de acuerdos, pues el legislador determina categóricamente que al celebrarlos implica una obligación que debe acatar, con independencia de su consentimiento y sin que importe su autonomía volitiva. También las normas indican al agente económico preponderante con qué personas debe celebrar acuerdos de compartición sin que se respete su voluntad para decidir con quién crea relaciones jurídicas contractuales y con quién no. De manera imperativa, el legislador se subroga en el consentimiento de los agentes y ordena que deben celebrar acuerdos con sus competidores.

Señalaron que las normas reclamadas eliminan en su perjuicio su libertad de decidir el contenido obligacional de sus relaciones jurídicas contractuales. El legislador ha determinado de manera unilateral que los agentes económicos preponderantes están obligados a celebrar acuerdos cuyo objeto contractual sea la compartición de sitios de ubicación, de infraestructura y de derechos de vía. Es decir, ya no es el titular del derecho quien decide a qué obligarse o a qué no someterse o cuáles son las consecuencias de derecho que desea asumir sino que las normas obligan a celebrar acuerdos, por lo que la inconstitucionalidad deriva de la imposibilidad de que el legislador posea facultades de tal índole pues la Constitución no lo prevé.

Las quejas sostuvieron que las normas reclamadas violan el artículo 28 de la Constitución Federal porque proscriben que se pueda dar una libre y efectiva concurrencia en el servicio de telecomunicaciones, ya que regulan de manera más gravosa condiciones que antes eran determinadas libremente por los agentes económicos, lo que además implica un obstáculo para su lícito desarrollo comercial.

Señalaron que al disponer la obligación de celebrar acuerdos de compartición y establecer modificaciones a éstos generan una barrera a la libre competencia por cuanto a que no puede concurrir libremente al mercado de arrendamiento de infraestructura. Los efectos de los preceptos son bloquear la actividad que desempeñan, imponiéndole obligaciones más gravosas e irracionales como la de ofrecer a sus competidores el uso, goce, y disfrute de sus medios físicos, técnicos y lógicos. Con ello el legislador pasó por alto que las tarifas y, en general, los términos y condiciones relacionados con el servicio de interconexión han sido

elementos de libre negociación y convenio entre los concesionarios, con los que se ha propiciado el eficaz desarrollo de ese sector de la actividad económica del país.

245. Los referidos argumentos los sintetizó la Juez de Distrito como incisos f)<sup>67</sup> y g)<sup>68</sup> y ambos los calificó de infundados<sup>69</sup> por lo siguiente:

Los artículos sólo tienden a regular la prestación de los servicios de telecomunicaciones y a disminuir el nivel de participación del agente económico preponderante en el sector, a efecto de equilibrar las fuerzas de competencia de las empresas rivales y satisfacer el derecho de los ciudadanos a la igualdad de acceso a los servicios.

Además, señaló que no son actos de confiscación porque no se priva a las quejas de la titularidad y explotación de las redes públicas que tienen concesionadas y menos de la posibilidad de cobrar tarifas por proporcionar los servicios que derivan de esa explotación, aunque de distinta forma ya que son agentes económicos preponderantes.

La Juez de Distrito calificó de infundados los argumentos relativos a que, entre otros artículos, el 138, fracciones V y VI de la Ley violan los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1 en relación con el diverso 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior, porque no existe base lógica ni jurídica para considerar que las obligaciones que contempla constituyen contribuciones, ya que únicamente establecen que el concesionario preponderante no puede cobrar a los otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tarifa alguna por el tráfico fijo y móvil que termine en su red, incluyendo llamadas y mensajes corto. Además, debe prestar de manera obligatoria los servicios de interconexión a que se refiere el artículo 127 de la ley en estudio, así como celebrar acuerdos para compartir su infraestructura, sitios de coubicación, y derechos de vía.

Señaló que es cierto que esas cargas y obligaciones no son obligatorias para todos los concesionarios de redes públicas; pero ello obedece a que son aplicables únicamente a los preponderantes, debido a que cuentan con mayor porcentaje del mercado.

246. De lo anterior se advierte que la Juez de Distrito sí dio respuesta a lo planteado en el sentido de que el artículo 138, fracciones V y VI, de la ley no violan el artículo 22 ni el 31, fracción IV, ambos de la Constitución Federal, en los términos planteados.

247. Por otra parte, aún y cuando las recurrentes pretendan controvertir lo señalado por la Juez de Distrito en las páginas 41 y 42 de la sentencia

---

<sup>67</sup> Página 27 de la sentencia de amparo.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Páginas 41 a 43 de la sentencia de amparo-

recurrida en el sentido de que los referidos argumentos expuestos por la juez se refieren a los conceptos que la Suprema Corte ha establecido de los derechos reclamados, pero no representan un análisis del precepto, lo cierto es que no combate la consideración referente a que “no son actos de confiscación porque no se priva a las quejas de la titularidad y explotación de las redes públicas que tienen concesionadas y menos de la posibilidad de cobrar tarifas por proporcionar los servicios que derivan de esa explotación, aunque de distinta forma ya que son agentes económicos preponderantes, en los términos a que se ha hecho alusión”.

248. Por el contrario, las recurrentes afirman que contrario a ello, la aplicación de los preceptos es inconstitucional ya que se impone una consecuencia jurídica negativa y gravosa que reviste las características de una sanción o pena y que por ello son inconstitucionales los preceptos. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala del referido concepto de violación<sup>70</sup> y del agravio en estudio<sup>71</sup>, se advierte que las recurrentes reiteran lo planteado desde la demanda de amparo, en el sentido de que imponer restricciones al uso de los bienes o legítimo disfrute se traduce en una apropiación violenta que reviste el carácter de pena.

249. En ese sentido, estos últimos aspectos resultan **inoperantes** pues son cuestiones de legalidad que no son materia de análisis en esta instancia. Sirve de apoyo a la anterior determinación, la jurisprudencia 1a./J. 85/2008, sustentada por esta Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS

---

<sup>70</sup> Página 439 de la demanda de amparo.

<sup>71</sup> Página 82 del recurso de revisión.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”<sup>72</sup>.

250. Por otra parte, resulta sustancialmente **fundado** el agravio señalado como inciso **I)**<sup>73</sup>, donde las recurrentes afirman que los argumentos de la página 42, en el sentido de que los preceptos no constituyen contribuciones, se abstienen de resolver lo planteado en el inciso c) de su décimo noveno concepto de violación; además de que carece de falta de fundamentación y motivación lo señalado en el sentido de que el carácter de agente preponderante es lo que permite que se establezcan esas obligaciones. Reiteran lo que expusieron en el concepto de violación en el sentido de que la aplicación de los preceptos se traduce en una imposición de contribuciones a su cargo.

251. Ello, pues la Juez de Distrito se abstuvo de analizar el argumento relativo a que el artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley es contrario al artículo 31, fracción IV, constitucional, pues **únicamente** señaló que no existe base lógica ni jurídica para considerar que las obligaciones que contempla constituyen contribuciones<sup>74</sup>, lo cual fue combatido por las recurrentes pues afirman que el análisis fue genérico y que sí se imponen contribuciones, pues se les imponen cargas económicas que les impiden recuperar los gastos y costos. Por ello, la respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo y, atendiendo a la causa de pedir, esta Primera Sala analiza el referido argumento formulado en el inciso c) del citado concepto de violación, en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo.

---

<sup>72</sup> Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, septiembre de 2008, pág.144.

<sup>73</sup> Páginas 83 y 84 del recurso de revisión.

<sup>74</sup> Página 42 de la sentencia de amparo.

252. **Onceava cuestión: ¿El artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal?**

253. Las quejas afirman en parte del inciso **c)** del décimo noveno concepto de violación<sup>75</sup> que con el establecimiento de la obligación de celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura que se imponen en las normas jurídicas reclamadas se crean contribuciones no previstas en ley y se viola el principio de proporcionalidad y equidad previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Para tal efecto señalan que el precepto constitucional concede derechos fundamentales que deben ser respetados pues las contribuciones sólo pueden establecerse si constituyen una obligación de derecho público, si se establecen en ley, si son proporcionales y equitativas y si se establecen para cubrir gastos públicos.

254. Lo anterior, es **infundado**, pues las quejas, ahora recurrentes, parten de la premisa incorrecta consistente en que con la obligación de celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura crea una contribución que se crea para un fin especial y que está prohibido pues queda fuera del concepto de gasto público, de ahí que viola el artículo 31, fracción IV, constitucional.

255. Al respecto, de acuerdo con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Sin embargo, el hecho de que el artículo 131, fracciones IV y V, establezca como obligaciones específicas al agente económico preponderante en

---

<sup>75</sup> Páginas 439 a 442 de la demanda de amparo.

el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial el celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura y permitir la compartición de los derechos de vía, no participa de la naturaleza de una contribución. En ese sentido, no le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

**256. Doceava cuestión: ¿Fue incorrecto el estudio del décimo noveno concepto de violación específico en la parte en que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión por violar el principio de autonomía de la voluntad?**

257. Finalmente, en el inciso **K)**<sup>76</sup>, las recurrentes señalan que las consideraciones de las páginas 43 y 44 son contrarias a derecho, no son exhaustivas y carecen de fundamentación y motivación, pues simplemente se limitan a negar que, entre otros artículos, el 138, fracciones V y VI, viola la libertad contractual. Ello, reiteran, sin analizar si efectivamente se afecta el derecho a recuperar sus costos, pues le imponen la obligación de efectuar instalaciones y generar ubicaciones de interconexión, celebrar acuerdos de compartición e sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura y permitir la compartición de los derechos de vía a favor de diversos concesionarios, pero sin analizar si limitan su libertad contractual.

258. A juicio de esta Primera Sala es sustancialmente **fundado** el referido agravio, pues efectivamente las quejas señalaron en el inciso **d)**<sup>77</sup> del décimo noveno concepto de violación que las normas reclamadas violan el principio de autonomía de la voluntad, pues el precepto las

---

<sup>76</sup> Páginas 87 a 90 del recurso de revisión.

<sup>77</sup> Páginas 442 a 444 de la demanda de amparo.

obliga a celebrar acuerdos sin que pueda manifestar su consentimiento, con lo que se transgrede su libertad de contratar.

259. Sin embargo, respecto del artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, únicamente, señaló que la obligación de celebrar acuerdos para compartir infraestructura, sitios de ubicación y derechos de vía, no implica que se vulnera la autonomía de la voluntad y la libertad de comercio, porque tratándose del aprovechamiento de bienes nacionales y de la prestación de servicios públicos debe imperar el interés de la sociedad y no el interés privado de las empresas concesionarias.

260. Así, esta Primera Sala procede a analizar el argumento referido con fundamento en la fracción V del artículo 93 de la Ley de Amparo.

**261. Treceava cuestión: ¿El artículo 138, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola la libertad contractual?**

262. Esta Primera Sala se ha pronunciado en torno a la libertad de comercio, en el sentido de que constituye un derecho constitucionalmente protegido en términos del artículo 5 de la Constitución Federal<sup>78</sup> el cual no es absoluto, sino que puede ser limitado o modulado, entre otros

---

<sup>78</sup> Es ilustrativa la tesis P. LXXXVIII/2000 de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Junio de 2000, Página 28, cuyo rubro y texto dicen: "LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos."



casos, cuando el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.

263. De igual forma, esta Primera Sala ha señalado que la autonomía de la voluntad es un principio rector de las relaciones entre particulares, por lo que el legislador no sólo está facultado, sino obligado a implementar todos aquellos instrumentos que garanticen su eficacia, de conformidad con el artículo 5 de la Constitución Federal, que regula la libertad contractual y señala de forma especial los casos en los que no puede considerarse válida.<sup>79</sup>

264. Por lo anterior, a juicio de esta Primera Sala las obligaciones específicas para el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial consistentes en celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura y permitir la compartición de los derechos de vía; contenidas en las fracciones fracciones V y VI del artículo 138 no violan la libertad de comercio, ni la autonomía de la voluntad.

265. Ello porque el fin que justifica el actuar del legislador es tendente a cumplir con el objetivo de la reforma constitucional.

266. Así con tales obligaciones no se impide al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial el ejercer las actividades correspondientes que les fue otorgada por Estado, sino que únicamente se trata del cumplimiento de obligaciones en aras de garantizar el equilibrio económico, el desarrollo

---

<sup>79</sup> Cfr. Tesis 1a. CCL/2016 (10a.), décima época, Primera Sala, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 899, de rubro: "DONACIÓN. EL ARTÍCULO 2352 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE HIDALGO QUE PREVÉ LA ACCIÓN DE SU REVOCACIÓN POR INGRATITUD, ES CONSTITUCIONAL.". Tesis 1a. CDXXV/2014 (10a.), décima época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, página 219, de rubro: "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."

de la competencia en el sector y además, la función social que se desarrolla a través de la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Ello, pues cabe reiterar que el propio apartado B del artículo 6, fracción II, de la Constitución Federal reconoce que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general.

267. En ese sentido, si bien se obliga a celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura y permitir la compartición de los derechos de vía se respeta la autonomía de la voluntad, pues será el propio agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial el que celebre los acuerdos con otros concesionarios. Es decir, las partes en la relación jurídica podrán fijar los términos y condiciones bajo las cuales se logra la coubicación, se comparte la infraestructura y los derechos de vía.

268. De ahí que contrario a lo afirmado por las quejasas, ahora recurrentes, prevalece la libertad contractual o de negociación, ya que el precepto impugnado no restringe el derecho de los concesionarios de convenir en cuanto a la forma, contenido, términos y condiciones en que se celebran los acuerdos para compartición de sitios de coubicación, y uso compartido de infraestructura y se permite la compartición de los derechos de vía. Así, únicamente se establecen pautas para equilibrar la participación de las concesionarias en el sector.

269. Sin que sean materia de análisis las consideraciones que formuló la Juez de Distrito en torno a las cuestiones de constitucionalidad que no fueron combatidas mediante los agravios, de ahí que sean **inoperantes** los argumentos genéricos en los que se afirma que se realizó un indebido estudio. En ese sentido, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO

TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN”<sup>80</sup>.

**Notifíquese;**

[...]

---

<sup>80</sup> Tesis 2a./J. 188/2009, Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, noviembre de 2009, página 424, registro 166031, cuyo texto es: “Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún **impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado** que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: **a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia;** b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de **cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto**, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la **existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado**”.