

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016
QUEJOSA: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al _____ emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 717/2016, interpuesto por ***** , por conducto de sus apoderados legales, en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dentro del juicio de amparo indirecto ***** de su índice.

La pregunta constitucional que esta Primera Sala responde en esta ocasión consiste en determinar si el legislador federal violó el principio de división de poderes al invadir competencias regulatorias exclusivas del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante el IFT) al configurar en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión algunas medidas asimétricas aplicables al agente preponderante o con poder substancial de mercado en el sector de telecomunicaciones y, en su caso, si dichas medidas legislativas son violatorias de distintos derechos constitucionales. Al explorar los cuestionamientos se determinará la validez de los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, así como el cuadragésimo transitorio, todos de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

El estudio de fondo se va a dividir en dos apartados en los cuales se agruparon las medidas impugnadas, las cuales se identifican desde ahora de la siguiente manera: 1) autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones para el agente preponderante o con poder sustancial y 2) prohibición de discriminación de tráfico de redes públicas de telecomunicaciones, prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales en función del origen o terminación de los servicios, prohibición de cobro diferenciado en servicio móvil en función del origen de la red y abstención de cobro diferenciado en función de la calidad del concesionario que solicita el servicio.

I. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

1. **Promoción y trámite del juicio de amparo.** Mediante escrito presentado el dieciocho de noviembre de dos mil catorce,¹ ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región, ***** (en adelante *****), por conducto de sus apoderados legales, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y actos reclamados siguientes:

A) Autoridades Responsables:

- El Congreso de la Unión.
- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- El Titular de la Unidad de Concesiones y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- El Director General Adjunto del Registro Público de Telecomunicaciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

B) Actos Reclamados:

- Del **Congreso de la Unión**, la discusión, aprobación y expedición del *“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*

¹ Cuaderno del Juicio de Amparo Indirecto ***** . Fojas 2-162.

materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de julio de dos mil catorce, en específico, los **artículos 15, fracción XXIV; 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III; 267, párrafo primero, fracción II, inciso a), fracción V y VI; así como el transitorio Cuadragésimo.**

- Del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, la iniciativa, promulgación y orden de publicación del *“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”*, que contiene las porciones normativas que se impugnan. Aún y cuando éste no se combate por vicios propios, se controvierte conforme a lo ordenado por el artículo 108, fracción III de la Ley de Amparo.

- Del **Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones**, la emisión y suscripción de la *“Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve las propuestas tarifarias de los servicios al público de ***** integrante del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones”*, aprobada en su XV Sesión Ordinaria celebrada el quince de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de votos de sus comisionados presentes, mediante Acuerdo *****; concretamente por lo que hace a sus puntos resolutive Primer, Segundo y Tercero. La resolución reclamada se impugna fundamentalmente en su carácter de primer acto de aplicación de las porciones normativas señaladas líneas arriba, pero también por *vicios propios*.

La omisión de resolver en tiempo y forma legales el registro tarifario de las solicitudes formuladas por ***** , materializada en el dictado de la resolución reclamada, casi dos meses después de presentadas las solicitudes, siendo que el plazo legal que se tenía para ello conforme al Acuerdo de registro de tarifas, era el de diez días hábiles contados a partir de la presentación de las solicitudes.

La discusión, aprobación y expedición del artículo 6, fracción XVI del *“Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil catorce, modificado mediante acuerdo publicado en el mismo órgano de difusión oficial el diecisiete de octubre de dos mil catorce, en su carácter de normas generales aplicadas en perjuicio de ***** con motivo de la emisión de la resolución reclamada. Esta porción normativa se impugna con motivo de su primer acto de aplicación en perjuicio de la quejosa, a través de la resolución reclamada.

- Del **Jefe de la Unidad de Concesiones y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones** la orden de inscribir las tarifas autorizadas a ***** y el glosario de términos presentado por esa concesionaria, en el Registro Público de Telecomunicaciones, en cumplimiento y ejecución de lo

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

dispuesto por el resolutivo Tercero de la resolución reclamada; así como cualquier otro acto de cumplimiento y ejecución de la resolución reclamada.

- Del **Director General Adjunto del Registro Público de Telecomunicaciones**, la emisión y suscripción de las constancias de inscripción en el Registro Público de Concesiones, en cumplimiento y ejecución de lo dispuesto por el resolutivo Tercero de la resolución reclamada; así como cualquier otro acto de cumplimiento y ejecución de la resolución reclamada.

C) Preceptos constitucionales violados.

-Los artículos 1°, 5°, 6°, 13, 14, 16, 17, 25, 28 y 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos Tercero, Cuarto, Séptimo y Octavo, fracción III, transitorios del Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones, así como los artículos 1.1, 9, 24, 25, 29 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2. Asimismo, la parte quejosa narró los antecedentes del caso y planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes.
3. De dicha demanda, conoció la **Jueza Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**, con residencia en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y jurisdicción en toda la República, misma que en proveído de diecinueve de noviembre de dos mil catorce,² admitió a trámite la demanda y la registro con el número *****; solicitó a las autoridades responsables el informe justificado respectivo; dio la intervención que compete al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.
4. Seguidos los trámites de ley, el trece de noviembre de dos mil quince,³ la Jueza Federal celebró audiencia constitucional, y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis,⁴ dictó sentencia en la que resolvió, por una parte, sobreseer el juicio de amparo por lo que hace a los actos reclamados al Jefe de la Unidad de Concesiones y al Director General Adjunto del Registro Público de

² *Ibidem*. Fojas 190-193.

³ *Ibidem*. Foja 1183.

⁴ *Ibidem*. Fojas 1184-1208.

Telecomunicaciones, al actualizarse las causales de improcedencia previstas en el artículo 63, fracción IV, V y XXIII de la Ley de Amparo y por otra negar el amparo a la parte quejosa.

Trámite y resolución del recurso de revisión ***.**

5. **Revisión principal.** Inconforme con la resolución anterior, mediante escrito presentado el veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis,⁵ ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región, *****, por conducto de su apoderado *****, interpuso recurso de revisión.
6. Por razón de turno correspondió conocer del recurso de revisión al **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones** con residencia en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y jurisdicción en toda la República, cuya Presidencia, por auto de ocho de marzo de dos mil dieciséis,⁶ lo admitió y registró con el número de expediente R.A. *****.
7. **Revisiones adhesivas.** El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por conducto del Director General de Defensa Jurídica, interpuso revisión adhesiva,⁷ la cual se admitió mediante auto de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.⁸
8. De igual forma la Directora de Amparos “B”, en ausencia del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y del Director General Adjunto de Procesos Contenciosos, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en representación del Presidente de la República, interpuso revisión adhesiva,⁹

⁵ Cuaderno del Amparo en Revisión *****. Fojas 3-72.

⁶ *Ibidem.* Fojas 73 y 74.

⁷ *Ibidem.* Fojas 84-105.

⁸ *Ibidem.* Foja 106.

⁹ *Ibidem.* Fojas 108-148.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

la cual se admitió mediante auto de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis.¹⁰

9. **Resolución.** En sesión de diecisiete de junio de dos mil dieciséis,¹¹ el Tribunal Colegiado del conocimiento resolvió modificar la sentencia recurrida y, remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el estudio de la cuestión de constitucionalidad relacionada con los numerales 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, así como el cuadragésimo transitorio, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
10. **Trámite del amparo en revisión 717/2016 ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En auto de cinco de julio de dos mil dieciséis,¹² el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal de la Nación conociera del recurso de revisión, así como de las revisiones adhesivas registrándolo con el número 717/2016. Asimismo, se ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.
11. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de dos de septiembre de dos mil dieciséis,¹³ el Presidente de la Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la ponencia respectiva, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta a esta Primera Sala.
12. **Retorno del asunto.** En sesión de veintiséis de abril de dos mil dieciséis, los integrantes de la Sala discutieron un primer proyecto de resolución, el cual fue desechado por mayoría de tres votos. Por tanto, por acuerdo del veintisiete siguiente se ordenó el retorno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁰ *Ibidem*. Foja 199.

¹¹ *Ibidem*. Fojas 212-231.

¹² Cuaderno del Amparo en Revisión 717/2016. Fojas 72-76.

¹³ *Ibidem*. Foja 151.

II. COMPETENCIA

13. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos Primero, Segundo, fracción III y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en un juicio de amparo en materia administrativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad de distintos preceptos de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce, en un asunto en el que subsiste el problema de constitucionalidad planteado.
14. Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del Punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no reviste un interés excepcional.
15. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que -al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala, entonces en términos de lo dispuesto en el Punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

16. No es necesario analizar la legitimación ni la oportunidad con la que fueron interpuestos el recurso de revisión principal y las revisiones adhesivas, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, examinó dichas cuestiones en los puntos Segundo y Cuarto de los considerandos de su resolución y determinó que fueron interpuestos por partes legitimadas, así como dentro del término legalmente establecido.

IV. INCONGRUENCIA EN LA FIJACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

17. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones determinó de oficio reparar la incongruencia que detectó en la fijación de los actos reclamados establecida por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, y en consecuencia, modificó la sentencia recurrida, para efecto de excluir del considerando segundo, en el que se fijaron los actos reclamados en el juicio, la impugnación del inciso b) de la fracción II del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y, en consecuencia, de la negativa de amparo decretada en el resolutivo segundo, en relación con lo asentado en la parte final del considerando séptimo de la propia resolución. Esta determinación también debe quedar firme en la presente instancia.

V. CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO E IMPROCEDENCIA

18. En esta materia, el Tribunal Colegiado del conocimiento, determinó lo siguiente, en cada caso:
19. **Sobreseimiento no impugnado:** Estimó firme el sobreseimiento decretado en los considerandos tercero y quinto de la sentencia de amparo impugnada, reflejado en su resolutivo primero, en los que se determinó: a) la inexistencia de los actos atribuidos al Jefe de la Unidad de Concesiones y al Director

General Adjunto del Registro Público de Telecomunicaciones, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, consistentes en cualquier acto de ejecución o cumplimiento de la resolución de autorización de tarifas reclamada –artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo-; y, b) respecto de la inscripción de esas tarifas en el Registro Público de Telecomunicaciones, así como de la emisión y suscripción de las constancias de inscripción en el Registro Público de Concesiones, ante la ausencia de conceptos de violación en su contra –artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción VIII, del citado ordenamiento-.

20. **Estudio de las causas de improcedencia propuestas en el juicio de amparo.** El Tribunal Colegiado determinó que en la sentencia recurrida se agotó el estudio de las causas de improcedencia propuestas por las partes en el juicio, sin que en la revisión se propusieran agravios encaminados a controvertir esas consideraciones, por lo que debían continuar rigiendo el sentido del fallo, con excepción del planteamiento aducido en la revisión adhesiva interpuesta por el IFT.
21. **Estudio del planteamiento de improcedencia propuesto en la revisión adhesiva.** Desestimó la causal de improcedencia hecha valer en la revisión adhesiva por el IFT, en torno a la supuesta no aplicación de la fracción II del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, concluyendo que el supuesto consagrado en dicho precepto se actualizó tomando en consideración que, como parte de las medidas que el Instituto Federal de Telecomunicaciones está facultado para imponer al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones, se encuentra la obligación de presentar al regulador, previamente a su difusión o comercialización, las tarifas al público, y que por tanto, si en el acto reclamado se advertía que el agente económico preponderante presentó para autorización del Instituto trece solicitudes de las tarifas que ofrecería al público, en la época en que se encontraba vigente y exhibible esa obligación, es inconcuso que dicho supuesto se materializó en la especie.

22. Con posterioridad a ello, estimó que en el caso quedaba evidenciada la procedencia de la vía, del recurso principal y las revisiones adhesivas, al no existir causa de improcedencia pendiente de estudio o que dicho Tribunal Colegiado advirtiere de oficio o, en su caso, algún agravio concreto o motivo que ameritase el estudio oficioso de alguna circunstancia que tuviese como resultado la reposición del procedimiento de amparo.
23. En tal sentido, este Alto Tribunal considera que el referido Tribunal Colegiado agotó el estudio de las posibles causas de improcedencia, sin advertirse tampoco en esta instancia alguna causa adicional que obligare a su estudio previo antes de proceder al análisis de fondo de los temas de constitucionalidad planteados y que subsisten en este amparo en revisión.

VI. DELIMITACIÓN DE LA LITIS

24. La competencia de esta Primera Sala para conocer del recurso de revisión en que se actúa, se limitará al análisis de la constitucionalidad de los siguientes preceptos de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**:
 - Artículo 15, fracción XXIV;
 - Artículo 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III;
 - Artículo 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, y
 - Cuadragésimo Transitorio.
25. Lo anterior, de conformidad a lo señalado por el artículo 95 de la Ley de Amparo, y atendiendo a que, acorde a lo dispuesto por el Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en sus puntos Segundo, fracción III, Tercero y Cuarto, fracción I, inciso B), en el caso, concurren materias de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que se

refiere a la constitucionalidad de diversos artículos de una ley federal, y competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito, en lo que se refiere a la constitucionalidad del artículo 6 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, disposición de observancia general, sobre la cual, el propio Tribunal Colegiado refirió no podría pronunciarse hasta que este Alto Tribunal se pronunciare en primer lugar respecto de las normas legales reclamadas, porque el estudio de constitucionalidad de los numerales de la ley federal es de estudio preferente.

VII. ESTUDIO DE FONDO

26. Los preceptos impugnados —únicos respecto de los cuales se actualiza la competencia de esta Suprema Corte— establecen lo siguiente:

Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

[...]

XXIV. Autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en los términos de esta Ley, y cuando los títulos de concesión lo prevean, así como cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial;

Artículo 208. La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el Instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el Instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.

El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes:

I. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;

II. No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;

III. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

II. Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. A tal efecto:

a) Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.

El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas.

Dicho dictamen deberá analizar los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores;

V. Respecto de los servicios de telecomunicaciones que se originan o terminan dentro de su red, no podrá ofrecer a sus usuarios condiciones comerciales, de calidad y precio, diferentes a aquellos que se originen en la red de un tercero y terminen en su red, o se originen en su red y terminen en la red de otro concesionario;

VI. No podrán discriminar entre el tráfico de su propia red y el tráfico de los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

CUADRAGÉSIMO. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o el agente con poder sustancial en el mercado relevante que corresponda, estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en los artículos 138, fracción VIII, 208 y en las fracciones V y VI del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a partir de su entrada en vigor.

27. La metodología conveniente para analizar la validez de los citados preceptos no es abordar cada uno en lo individual, sino a través de la previa identificación de las distintas medidas que establecen. Al emprender el análisis de cada una de ellas se traerán a colación los conceptos de violación de la parte quejosa, las consideraciones de la sentencia de la jueza de Distrito y los motivos de agravios.
28. No pasa desapercibido para esta Sala que la recurrente desde su demanda de amparo propuso que los preceptos impugnados se analizaran como un sistema normativo, sin embargo, esta Sala estima que con independencia de la posibilidad de evaluar dichas normas desde una perspectiva de conjunto —para responder los argumentos generales formulados en la revisión—

finalmente es más conveniente diferenciar las medidas diseñadas por el legislador para efectos de evaluar su validez.

29. Por tanto, el estudio de fondo se va a dividir en dos apartados en los cuales se agruparon las medidas impugnadas, las cuales se identifican desde ahora de la siguiente manera: 1) **autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones para el agente preponderante o con poder sustancial, y la 2) prohibición de discriminación de tráfico de redes públicas de telecomunicaciones, prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales en función del origen o terminación de los servicios, prohibición de cobro diferenciado en servicio móvil en función del origen de la red y abstención de cobro diferenciado en función de la calidad del concesionario que solicita el servicio.**
30. Por cada medida o conjunto de medidas identificadas se desarrollará en cada apartado el análisis de su significado y alcance, el parámetro de validez constitucional y el análisis de los argumentos que integran la litis, de acuerdo a la metodología que en cada apartado se proponga.
- 1) Autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones para el agente preponderante o con poder sustancial.**
31. Como se observa, en el artículo 15, fracción XXIV de la ley se prevé la facultad del IFT de *autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión* en tres supuestos: 1) cuando así se prevea en los títulos de concesión, 2) cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial y 3) cuando así se establezca en la ley.
32. La quejosa combate la hipótesis 2), esto es, la facultad de autorización —y correlativamente de registro y publicación— de tarifas respecto de los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial. Por tanto, el

resto de las normas deben analizarse en cuanto tengan relación con dicha hipótesis.

33. Así, el artículo 208, primer párrafo de la ley, desarrolla dicha facultad de autorización —entendiendo que cuando se haga referencia a ésta siempre debe entenderse que incluye la de registro y publicación—, previendo que debe entenderse como una excepción al principio de libertad tarifaria cuando se trata de aquellos agentes económicos preponderantes en el sector de telecomunicaciones o con poder sustancial. Por tanto, se prevé que aquellos que sean declarados con alguna de estas dos calidades están obligados a cumplir con toda la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el IFT.
34. En el mismo precepto se prevé que dichas tarifas deben ser aprobadas por el Instituto y que respecto de las mismas éste debe llevar un registro a efecto de darles publicidad.
35. El artículo 267, fracción II de la ley identifica los servicios respecto de los cuales el agente preponderante debe solicitar autorización al IFT, siendo éstos los servicios que presta al público, los servicios intermedios que presta a otros concesionarios y a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia.
36. El inciso a) de la referida fracción II del artículo 267 prevé las condiciones de solicitud de autorización de las tarifas de los servicios que el agente preste al público; así, establece que aquél deberá someter junto con la solicitud respectiva los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. La consecuencia de no cumplir con lo anterior es la actualización de una prohibición: no se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del IFT.
37. Finalmente, en el mismo precepto se regulan las condiciones de ejercicio de la referida facultad del IFT, al establecerse que dicho órgano debe asegurarse

que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios, por lo que para tal efecto debe elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas, en el cual se debe contener un análisis de los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores.

38. Del contenido de la Ley se pueden desprender dos conclusiones: por una parte, impone al IFT *una facultad de ejercicio obligatorio* —lo que quiere decir que no es optativo para dicho órgano ejercerlo—, consistente en la autorización (registro y publicidad) de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado y, por otra parte, la ley impone las condiciones materiales de ejercicio de dicha facultad, no sólo porque precise el trámite correspondiente sino porque *predetermina los criterios técnicos* a los cuales debe ajustarse el IFT, ya que condiciona la autorización de las tarifas al público a que éstas puedan ser replicables por el resto de los concesionarios, por lo que para tal efecto se ordena al IFT a elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas, en el cual se debe contener un análisis de los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores.
39. La parte quejosa argumenta que la referida medida —de autorización de tarifas— viola el principio de división poderes, al implicar una invasión de competencias, en detrimento del artículo 28 de la Constitución Federal porque la facultad de autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones prestados por el agente preponderante o con poder sustancial debe entenderse exclusiva del IFT, lo cual incluye las condiciones de su ejercicio y la posibilidad de su no ejercicio.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

40. Esta argumentación fue desarrollada en los conceptos de violación cuarto y quinto de su demanda original de amparo. En ellos, la quejosa alegó que el sistema normativo impugnado configura el ejercicio por parte del Congreso de la Unión de una función regulatoria con características de acto administrativo, que carece de sustento constitucional y es ajeno a la facultad conferida al legislador ordinario en el artículo 73, fracción XVII de la Constitución, para emitir normas generales, abstractas y obligatorias para el sector de las telecomunicaciones, lo que se traduce en una invasión a la esfera competencial del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
41. Ello, puesto que desde su perspectiva, la exclusión del agente económico preponderante del beneficio de la libertad tarifaria, se equipara a una regulación asimétrica en materia de tarifas, cuyo ejercicio corresponde por mandato constitucional al Instituto y no al legislador, con lo que estima vulnerado el mandato de exclusividad que el artículo 28, párrafo decimosexto de la Constitución confiere al referido Instituto.
42. En su argumentación la parte quejosa señaló que el texto constitucional confirió al Instituto Federal de Telecomunicaciones, de manera expresa, competencias regulatorias exclusivas tanto en el sector de las telecomunicaciones como en materia de competencia económica dentro de ese sector. También destacó que los artículos 28, párrafos decimoquinto, decimosexto y vigésimo, fracción IV, así como el diverso 105, fracción I, inciso I), de la Constitución, en relación con la fracción III del artículo octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales, consagran una delegación directa de la función regulatoria al Instituto Federal de Telecomunicaciones, sin que haya lugar a interpretar que el ejercicio de esa competencia regulatoria pueda llevarse a cabo en forma concurrente o coincidente con los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
43. Por su parte, en la sentencia recurrida, la jueza de Distrito desestimó los argumentos de la parte quejosa, puesto que determinó que independientemente de la existencia de un organismo constitucional autónomo con atribuciones en la materia, conforme a la fracción XVII del

artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene competencia originaria exclusiva para legislar en materia de telecomunicaciones y fijar en las leyes, las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes de dominio público, como lo es expedir legislación en materia de telecomunicaciones, que imponga términos y condiciones a los integrantes del agente económico preponderante en el sector, tales como la autorización de las tarifas previamente a su comercialización.

44. Finalmente, oponiéndose a esta decisión, en su recurso de revisión el recurrente contra-argumenta que la determinación de la jueza de Distrito desconoce el modelo constitucional de Estado regulador definido por el legislador constituyente en el sector de las telecomunicaciones e identificado por el Alto Tribunal en los distintos criterios jurisprudenciales resultantes de la Controversia Constitucional 117/2014, configurando con ello una violación al principio de debida motivación que le es exigible a los órganos jurisdiccionales.
45. La recurrente argumenta que el Pleno del Alto Tribunal, en los criterios jurisprudenciales P./J. 45/2015 y P./J. 46/2015, determinó que los límites de las facultades de producción normativa entre el Instituto y el Poder Legislativo deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance, principalmente porque el Constituyente Permanente no previó en forma nítida un criterio material para distinguir un espacio apartado y diferenciado reservado a cada uno de ellos; así, afirma que se debe tomar en consideración que la materia regulatoria, en esencia, se caracteriza por la racionalidad especializada y técnica que debe desplegar y que es de difícil acceso para el proceso legislativo, y por la flexibilidad que debe revestir frente a la dinámica de los mercados y el cambio tecnológico que caracterizan al sector de las telecomunicaciones y que la facultad de autorizar tarifas en los servicios de telecomunicaciones debe entenderse reservado al IFT bajo esta racionalidad.
46. Hasta aquí la síntesis de los elementos relevantes de fijación de la litis.

47. Esta Sala considera que el argumento de la recurrente es esencialmente **fundado** y suficiente para lograr la invalidez de las normas impugnadas.
48. El resto del presente apartado se desarrollará de la siguiente manera: 1) en primer lugar, se determinará el **parámetro de control constitucional**, 2) posteriormente se precisarán **los precedentes relevantes de este Tribunal Constitucional sobre el tema** y 3) finalmente se **evaluará la validez de las normas impugnadas**.

Parámetro de validez constitucional.

49. Toda vez que el planteamiento central de la recurrente consiste en que las normas legales impugnadas son inválidas por una invasión de competencias, el parámetro de control constitucional se debe integrar con aquellos preceptos constitucionales que prevén ese cúmulo de competencias considerado vulnerado, las cuales se introdujeron mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece y que se conjuntan principalmente en el artículo 28 constitucional. Sin embargo, desde ahora se precisa que al abordarse los otros apartados, al parámetro de control se añadirán otras normas constitucionales relevantes para los tópicos ahí abordados.¹⁴

¹⁴ La aptitud de evaluar la validez de las leyes a la luz de la parte orgánica de la Constitución fue reiterada recientemente por esta Primera Sala en la tesis aislada CCCX/2018, de rubro y texto: "PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN. ES APTA PARA INVOCARSE COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. Con motivo de la reforma constitucional de junio de dos mil once, esta Suprema Corte ha reiterado que el juicio de amparo se ha redimensionado cualitativamente como un juicio de control constitucional especializado en la protección de derechos humanos. En este contexto, esta Suprema Corte reitera en esta Décima Época del Semanario Judicial de la Federación que las personas pueden acudir al juicio de amparo para alegar violaciones a la parte orgánica de la Constitución, siempre y cuando se encuentren cumplidos los requisitos atinentes al grado de afectación exigible conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional para poder acceder al juicio de amparo, colmado lo cual, las dos últimas fracciones de ese precepto tienen la función de poner a disposición de las personas el principio de división de poderes y la cláusula federal como criterio de validez de los actos y normas reclamadas, siendo materia de fondo del asunto determinar si ese parámetro es idóneo para resolver el caso concreto. Es necesario precisar que si bien las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional sólo hacen referencia a tipo de violaciones orgánicas, referidas al modelo federal, esta Primera Sala aclara que dichas fracciones deben interpretarse funcional y teleológicamente para concluir que también incluyen violaciones competenciales entre los poderes u órganos constitucionales autónomos dentro de cada uno de los niveles de gobierno, por lo que deben entenderse justiciables en el juicio de amparo no sólo el principio federal sino también el de división de poderes; así, al emitirse la sentencia de fondo, el juez de amparo debe responder aquellos planteamientos formulados con motivo de la intromisión, extralimitación o vulneración de competencias horizontal entre poderes u órganos originales de un mismo nivel de gobierno, así como aquellos vinculados con las relaciones competenciales verticales entre distintos niveles de gobierno, entendiéndose que detrás de las fórmulas

50. A través de la referida enmienda constitucional se introdujo una serie de contenidos normativos novedosos en el artículo 28 constitucional, entre ellos, la creación y regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un nuevo órgano autónomo, con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes y órganos previstos en el texto fundamental. Sin embargo, también debe incluirse en este parámetro las normas transitorias de dicha reforma, ya que en ellas se contienen tanto facultades regulatorias del IFT como legislativas del Congreso de la Unión, por lo que la comprensión integral del sistema normativo requiere de la interrelación de ambos conjuntos de normas. Es criterio de esta Suprema Corte que las normas transitorias de la Constitución no se diferencian del resto de los preceptos constitucionales en ningún aspecto relevante, por lo que siempre que regulen un mismo ámbito material deben interrelacionarse para integrar un mismo parámetro de control de validez.¹⁵
51. Como se anticipó, el artículo 28 constitucional crea al IFT y establece la nómina de sus facultades, lo que realiza al mismo tiempo de establecer diversos contenidos relativos a cuestiones regulatorias: competencia económica, régimen de propiedad de bienes públicos, un banco central independiente, por ejemplo.
52. En este contexto regulatorio como trasfondo, la norma constitucional crea dos órganos autónomos: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. El artículo 28 constitucional establece que el IFT es un:

órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así

de organización del poder público al final se encuentra la premisa de que éstas ayudan a garantizar la libertad de las personas.”

¹⁵ Tesis aislada XIV/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 6 del Tomo XX (septiembre de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA.”

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de esta Constitución.

53. Para la norma constitucional,

[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de manera asimétrica los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de esta Constitución.

54. A continuación, la norma constitucional regula el régimen básico de concesiones del espectro radioeléctrico, sobre lo cual no se abunda por resultar ajeno a la materia del presente apartado.

55. No obstante, resulta sumamente relevante para el presente caso, la forma en que la norma constitucional regula las competencias generales comunes de los dos órganos constitucionales autónomos, lo que se realiza en el párrafo vigésimo:

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones y se regirán conforme a lo siguiente:

I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;

[...]

III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

IV. Podrán emitir sus disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

V. Las Leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio.

[...]

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones

podrán ser impugnadas únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. [...]

56. De lo anterior se puede derivar que el IFT es un órgano constitucional autónomo y que tiene competencias regulatorias en el sector de las telecomunicaciones; así, en dicho sector el referido Instituto es autoridad en materia de competencia económica “por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y **regulará de manera asimétrica los participantes en estos mercados** con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia”. Finalmente, para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general
57. En otras palabras, el IFT tiene una competencia constitucional prevista expresamente para regular de manera asimétrica a los participantes en el mercado de telecomunicaciones y para el cumplimiento de dicha función es titular de una fuente jurídica propia: las disposiciones administrativas de carácter general. Por tanto, a través de dichas disposiciones, el órgano regulador tiene la potestad reglamentar las condiciones de ejercicio de su facultad regulatoria consistente en la imposición de medidas asimétricas aplicables a los participantes en el mercado de las telecomunicaciones —lo que incluye la precisión de las condiciones en que dichas medidas asimétricas resultan innecesarias.
58. Como se observa, los órganos constitucionales autónomos —reguladores— tienen una ubicación constitucional fijada y protegida jurídicamente. Aunque varias de sus competencias sean concurrentes con las del Congreso de la Unión, lo relevante es que son titulares de competencias exclusivas. De esta manera, éste último ámbito de competencias conforma un contenido indisponible para el legislador ordinario que en sede de control constitucional debe tutelarse. Su identificación progresiva en la jurisprudencia y las condiciones de defensa de la autonomía de los órganos constitucionales

autónomos conforma uno de los fines más relevantes de la actual doctrina de esta Suprema Corte en materia del principio de división de poderes.

59. Sin embargo, con el texto del artículo 28 constitucional no es posible responder a la pregunta si la facultad de autorización de tarifas —y correlativamente de registro y publicitación— es una medida asimétrica que corresponda ejercer con exclusividad al IFT o si, por el contrario, es una facultad concurrente que también ejerce el legislador. Como se había anticipado, para ello es necesario acudir a las normas transitorias de la reforma constitucional.
60. Así, debe destacarse como parte central del parámetro de control constitucional el artículo octavo transitorio, fracciones III y IV del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial el once de junio de dos mil trece, que establece lo siguiente:

OCTAVO. Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente:

[...]

III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de **agentes económicos preponderantes** en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, **a los usuarios finales**. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, **regulación asimétrica en tarifas** e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, 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.

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.

IV. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, establecerá las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telecomunicaciones de manera que otros concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente. **Estas medidas también serán aplicables al agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final.**

Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. **Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas**, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones.

61. Como se observa, la norma transitoria contiene mandatos más concretos al IFT que precisan sus responsabilidades como autoridad en materia de competencia económica en el sector de telecomunicaciones por lo que respecta a su facultad general de emisión de medidas asimétricas.
62. En efecto, de la interrelación de ambos conjuntos de normas constitucionales se desprende lo siguiente. Si el artículo 28 constitucional establece que dicho órgano tiene la facultad de establecer medidas asimétricas a los participantes en el mercado de telecomunicaciones, el octavo transitorio de la reforma constitucional contiene un mandato de aplicaciones concretas de esas medidas que el IFT necesariamente debe diseñar o establecer si así lo considera necesario de acuerdo a sus facultades de apreciación.
63. Así, concretamente el Constituyente instruye al órgano regulador para que, en un determinado plazo, identifique a los agentes económicos preponderantes en el mercado de telecomunicaciones y les imponga las medidas apropiadas para evitar la afectación a la competencia y libre concurrencia. El constituyente es preciso en identificar al sujeto tutelado con dichas medidas: los usuarios finales.
64. A diferencia del artículo 28 constitucional, la norma transitoria enumera el tipo de medidas asimétricas que el IFT puede establecer e incluye de manera

destacada la posibilidad de incluir “**regulación asimétrica en tarifas**”. Dicha regulación en materia de tarifas debe determinarse de acuerdo a los criterios técnicos que el órgano regulador considere convenientes, pues se establece que el IFT las “incluirán en lo aplicable”, formulación que evidencia la intención del autor de la norma de delegar al regulador las condiciones de ejercicio de la facultad. De ahí que el Constituyente no instruya al IFT en la forma en que debe regular las tarifas de los agentes preponderantes o con poder sustancial de mercado, sino que lo inviste con la facultad de determinar las condiciones de aplicabilidad de la referida medida, de acuerdo o a los criterios técnicos que estime más convenientes.

65. La norma transitoria destaca la centralidad de la facultad del IFT para diseñar medidas asimétricas en materia de tarifas, pues además de instruirlo para considerar la posibilidad de aplicar dicha medida a los agentes preponderantes que identifique en el mercado de telecomunicaciones, también lo instruye para que en determinado plazo establezca las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante, las cuales también serán aplicables al agente con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final, siendo precisa la norma constitucional sobre el punto controvertido en el presente juicio: “**Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas.**”
66. Pues bien, esta Sala observa que a un nivel textual, el parámetro de control constitucional es claro respecto del punto controvertido: el IFT es la autoridad de competencia económica en el mercado de telecomunicaciones y una de sus facultades constitucionales es la emisión de medidas asimétricas, la cual puede reglamentar a través de disposiciones generales. Al ejercer dicha facultad general, el IFT debe atender a mandatos precisos previstos en el artículo octavo transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el once de junio de dos mil trece: debe identificar a los agentes preponderantes en los mercados relevantes de telecomunicaciones y establecerles medidas asimétricas, siendo una de las relevantes la referida a tarifas —la Constitución la identifica como “**regulación asimétrica en tarifas**”—, lo cual debe hacer de una manera que no sólo busque proteger a la competencia y libre

conurrencia sino también al usuario final. Además, la regulación asimétrica debe considerarse como una medida posible para la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telecomunicaciones, la cual será aplicable al agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final.

67. Por su parte, el Congreso de la Unión emitió legislación en la materia y en los preceptos impugnados estableció, por una parte, imponer al IFT *una facultad de ejercicio obligatorio* —lo que quiere decir que no es optativo para dicho órgano ejercerlo—, consistente en la autorización (registro y publicidad) de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado y, por otra parte, le impuso las condiciones materiales de ejercicio de dicha facultad, no sólo porque precise el trámite correspondiente sino porque *predetermina los criterios técnicos* a los cuales debe ajustarse el IFT, ya que condiciona la autorización de las tarifas al público a que éstas puedan ser replicables por el resto de los concesionarios, por lo que para tal efecto debe elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas, en el cual se debe contener un análisis de los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores.
68. Ahora bien, aunque pareciera desde ahora *prima facie* que el legislativo ha invadido una facultad regulatoria del IFT, pues no sólo no permite al IFT determinar “incluir en lo aplicable” dicha “regulación asimétrica en tarifas”, sino porque también le indica los criterios técnico de ejercicio de dicha facultad, esta Sala considera que debe agregarse mayores elementos al parámetro de control antes de concluir en dicho sentido. En efecto, el Congreso de la Unión sugiere incluir como parámetro de control constitucional el artículo 73, fracción XVII, que establece que tiene competencia para “dictar leyes sobre” [...] “telecomunicaciones”.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

69. Ahora bien, para determinar si el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73 constitucional, puede legislar de la forma en que lo hizo, esta Sala debe acudir a los precedentes relevantes para apreciar en su integridad los referentes interpretativos de las normas constitucionales.
70. Al resolverse los distintos precedentes sobre la materia, esta Suprema Corte siempre ha tomado en consideración que de la “Exposición de Motivos del Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil trece, se advierte que el Constituyente Permanente tuvo múltiples propósitos al momento de reformar la Constitución Federal: entre otras, mayor acceso de los consumidores a las tecnologías de la información, servicio de radiodifusión y telecomunicaciones; crear condiciones de competitividad y libre concurrencia en los mercados y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para que los usuarios finales, es decir, los consumidores, tuvieran un mayor y más efectivo acceso a dichos servicios.
71. Para el Constituyente Permanente las tecnologías de la información son indispensables en un sistema democrático, pues permiten y fomentan el disfrute de otros derechos fundamentales, como los de expresión, información y difusión, a la vez que facilita el ejercicio de otros, como la salud, la educación y la cultura.
72. Para lograr lo anterior, el Poder Reformador de la Constitución consideró que el Estado mexicano debía regirse bajo nuevos criterios políticos y técnicos, como “competencia efectiva, regulación eficiente, efectividad de los actos que expresan la rectoría del Estado”¹⁶
73. Así, el artículo 28 de la Constitución General fue reformado y adicionado para dar lugar al nacimiento de dos órganos constitucionales autónomos: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, los cuales contarían con patrimonio y personalidad jurídica propios. Aunado a lo anterior, tendrían autonomía presupuestal y

¹⁶ Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil trece

serían independientes e imparciales en sus decisiones, funcionamiento y resoluciones.

74. Como se ha concluido por esta Sala en los diversos casos que ahora se detallan, estas razones del Constituyente deben tomarse en cuenta al momento de determinarse en sede judicial si el legislador ha invadido una facultad regulatoria del IFT, y ello se retomará más adelante, ya que, como se demostrará, los precedentes de esta Suprema Corte obligan a interpretar las facultades del IFT a través de un método interpretativo teleológico, funcional y sistemático y no a través únicamente de un método literal.

Precedentes relevantes.

75. Ahora bien, la primera ocasión que tuvo esta Suprema Corte para analizar la naturaleza de estos órganos, particularmente, la del IFT, y su relación jerárquica respecto de otros Poderes de la Unión, fue al resolver **la controversia constitucional 117/2014** en sesión de siete de mayo de dos mil quince.
76. Al resolver la citada controversia, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó, entre diversas cuestiones, que el nuevo modelo constitucional daba pie a lo que denominó el “Estado regulador”, entendido como la forma de organización estatal a través de la cual el Estado mexicano busca atender de la manera más eficiente las necesidades y demandas de una sociedad postindustrial y que, para lograrlo, deposita en determinados órganos independientes la regulación de diversas cuestiones de alta complejidad y especialización. Así, el Pleno diferenció entre las funciones legislativas que le corresponden al Congreso de la Unión, las regulatorias que son de los órganos constitucionalmente autónomos y las reglamentarias que ejerce el presidente de la República.¹⁷

¹⁷ Tesis de jurisprudencia 46/2015 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 339 del Libro 26 (enero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

77. Se determinó que este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional y para ello se le otorgan a los órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas.
78. Se precisó que este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda.
79. Lo relevante para el Pleno era precisar que al introducirse el *modelo de Estado Regulador* en la Constitución se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos. De ahí, la importancia de tutelar el cúmulo de competencias constitucionales del IFT frente a los riesgos de invasión de competencias por parte de los otros poderes, especialmente, el Poder legislativo.
80. Al abordar este nuevo parámetro de control, el Pleno determinó que del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de

producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación, siendo la primera la que corresponde propiamente a su función regulatoria.

81. Ahora bien, se determinó que estas normas regulatorias tienen un límite material, porque el IFT sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: "exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia".
82. Por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia se determinó que era necesario precisar el criterio rector de dicho ámbito material de actuación del IFT, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.
83. Por otra parte, se estableció que las facultades regulatorias del IFT tienen un límite jerárquico porque el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la

Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.¹⁸

84. Sin embargo, como se desarrollará más adelante, el principio de superioridad jerárquica de la ley sobre la regulación del IFT tiene aplicabilidad si se surte una condición: una concurrencia de competencias. En ausencia de esta condición, esta Sala sostiene el criterio de que el principio jurídico relevante es el de competencia y no el de superioridad jerárquica. Por tanto, cuando la Constitución asigne competencias exclusivas al IFT no resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica de la ley, dado que el sistema de fuentes del sistema se modifica para tutelar la primacía de las normas del órgano regulador.
85. Así, el Pleno no desconoció que el IFT es titular de algunas facultades regulatorias propias que el legislador no puede invadir a pesar del principio jerárquico, ya que en el referido precedente se estableció que “una de las implicaciones lógicas de lo anterior es que dicho órgano, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Ley Suprema y en los términos que fijen las leyes. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros Poderes, el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.”¹⁹

¹⁸ Tesis de jurisprudencia 44/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 36 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS”.

¹⁹ Tesis de jurisprudencia 43/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 37 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES.”

86. Igualmente al resolverse la referida controversia constitucional, el Pleno determinó que “cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance.”
87. Ello, pues “el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional.”²⁰
88. Debe insistirse, lo anterior no implica que se niegue al legislador democrático sus facultades en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Las facultades del Congreso para legislar en dichas materias se encuentran establecidas en la fracción XVII del artículo 73 y el párrafo undécimo del artículo 28 de la Constitución General. Sin embargo, debe analizarse de manera puntual cada caso concreto que se presenta a este Tribunal Constitucional para determinar la forma en que dichas atribuciones se relacionan entre sí.
89. Sobre la base de lo anterior, al resolverse la referida controversia constitucional 117/2014, el Pleno precisó que existe un ámbito de

²⁰ Tesis de jurisprudencia 45/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 38 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.”

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

conurrencia de competencias entre las facultades regulatorias del IFT y las legislativas del Congreso de la Unión. Ello, “porque el Constituyente decidió fijar un esquema de división de trabajo de producción normativa entre el legislador y el órgano constitucional autónomo -uno para legislar y el otro para regular-, que no incluye un criterio material para distinguir con nitidez un espacio apartado y diferenciado reservado a cada uno de ellos, sino que se dispone de un espacio material común -denominado como sectores de telecomunicaciones y radiodifusión- a los que ambos están llamados a desplegar sus facultades de producción normativa de una manera concurrente.”

90. Por tanto, en caso de que se actualice un supuesto de concurrencia “el principio de no contradicción es el único criterio de resolución de antinomias entre ambas fuentes”. “En consecuencia, para determinar la validez de dicha regulación debe acudir a la ley de la materia y determinar si el legislador abordó directamente la cuestión a debate y aportó una solución: si la respuesta es positiva, debe hacerse explícita la solución apoyada por el legislador y confrontarla con la disposición de carácter general del órgano regulador y sólo en caso de resultar contradictorias, debe declararse su invalidez.”²¹
91. Ahora bien, existen precedentes relevantes de esta Suprema Corte que han retomado la referida controversia constitucional para complementar los estándares de escrutinio constitucional. En primer lugar se destaca de esta Primera Sala, el **amparo en revisión 952/2016** resuelto en sesión de dieciocho de octubre de dos mil diecisiete.
92. En aquel caso la parte quejosa planteaba que el Congreso de la Unión vulneraba un ámbito competencial propio del IFT, ya que a través de la ley removía una facultad de ese órgano constitucional autónomo para asignarla al Poder Ejecutivo, facultad que la quejosa consideraba de titularidad exclusiva

²¹ Tesis de jurisprudencia 49/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 40 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY.”

del referido órgano constitucional autónomo. En aquella ocasión se analizó la validez del artículo 147, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuya función es atribuir al ejecutivo Federal una facultad, consiste en emitir recomendaciones a los distintos niveles de gobiernos subnacionales —estados, Ciudad de México y municipios— en lo relativo al desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, precisando que el propósito de las eventuales recomendaciones es fomentar la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones.²²

93. Al analizar los planteamientos de la quejosa, esta Sala consideró que su motivo de reproche constitucional era infundado, sin embargo, la respuesta no se hizo descansar en la superioridad jerárquica de la ley, ni tampoco en el principio de no contradicción formulado en la controversia constitucional antes reseñada, pues se precisó que la cuestión no exigía una aplicación mecánica del criterio construido en la controversia constitucional 117/2014, en el sentido de que por la superioridad jerárquica de la ley en el sector de las telecomunicaciones, cualquier contenido previsto por el legislador debía adquirir reconocimiento de validez por esa sola razón.
94. En efecto, se dijo que dicha solución debe descartarse, ya que el reconocimiento de validez no puede sustentarse únicamente constatando que la fuente legal federal se ubica en peldaño superior a la fuente regulatoria, ya que en la controversia constitucional 117/2014 se precisó que el artículo 28 constitucional consagraba una nómina competencial propia al IFT, que podía oponer a los otros poderes y utilizar al máximo de su capacidad con independencia de los que los otros hicieran. Por tanto, lo relevante era determinar si el caso la norma legal en cuestión tenía aplicación en un ámbito material respecto del cual exista una *conurrencia de competencias* entre el

²² Artículo 147. [...]

[...]

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, emitirá recomendaciones a los gobiernos estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

IFT y el Congreso de la Unión, ya que es ésta la condición de aplicabilidad del principio de superioridad jerárquica de la fuente legal; sin embargo, —se precisó— si se tratara de un ámbito material respecto del cual el artículo 28 constitucional otorga al IFT una facultad en exclusividad no puede concluirse que resulte aplicable el principio jerárquico, sino aquél de competencia. De ahí, que en la referida ejecutoria se determinara que cada facultad debía analizarse en sus propios méritos a la luz de las reglas constitucionales aplicables concretamente a la cuestión.

95. A manera de ejemplo, esta Sala observó —en *obiter dicta*— que en el artículo 28 constitucional se prevén facultades muy específicas otorgadas en exclusividad al IFT, las cuales no podrían removerse en su titularidad por ministerio de ley y asignarse a otro poder, con independencia de la superioridad jerárquica de dicha fuente legal. Por ejemplo, —se precisó— en el artículo 28 constitucional se establece “[c]orresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.” Como lo demuestra esta porción normativa, —en la ejecutoría se argumenta— la Constitución define facultades en favor del IFT, muchas veces de manera detallada, lo que no puede dejar a dudas la pretensión de la Constitución de que sea el IFT quien lleve a cabo esas acciones de esa forma precisa, sin que el legislador pueda prever otro curso de acción o que sea otro poder quien las lleve a cabo.
96. Por tanto, esta Sala reiteró que, como lo determinó el Pleno al resolver la controversia constitucional 117/2014, la resolución de los conflictos entre el legislativo y el IFT deben resolverse caso por caso, a través de un análisis específico de cada tipo de facultad, en función de su objeto y naturaleza. Como lo demuestra el ejemplo citado, esta Sala concluyó que existen ciertas facultades de titularidad exclusiva en favor del IFT, que ningún otro poder podría retomar con motivo de una redirección legislativa. Al resolverse el amparo en revisión 952/2016, esta Sala determinó que no podría dudarse que una ley que removiera al IFT de la titularidad de la facultad de otorgamiento,

revocación, autorización de concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones para otorgarla a otro órgano originario del Estado resultaría inconstitucional, por lo que debe concluirse que no todas las competencias en materia de telecomunicaciones son concurrentes.

97. Con base en lo anterior, para lograr la aplicación del criterio del Pleno relativo a la superioridad jerárquica de la ley en materia de telecomunicaciones, primero, es menester precisar si la norma impugnada se inserta en un ámbito material de concurrencia entre las facultades del IFT y el Congreso de la Unión; sin embargo, de no ser el caso, esto es, que se impugne la norma legal alegando que ésta supone la invasión de una facultad exclusiva del IFT, el problema jurídico no se puede resolver sobre la base del principio jerárquico, sino con el de competencia.²³ Por tanto, si lo que se cuestiona es justamente la premisa de la concurrencia de facultades, entonces, la interrogante relevante es si fue pretensión del Constituyente atribuir en exclusividad al IFT una facultad regulatoria, cuyas condiciones de ejercicio no podrían válidamente reglamentarse por el legislador.
98. De la resolución del citado precedente derivó la tesis de rubro: “LÍMITE JERÁRQUICO DE LA REGULACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT) ANTE LA LEY. SU APLICABILIDAD SE CONDICIONA A LA CONSTATAción DE UN ÁMBITO DE CONCURRENCIA COMPETENCIAL CON EL PODER LEGISLATIVO”²⁴

²³ Tesis aislada XXX/2011 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 602 del Libro I (octubre de 2011) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “REGLAMENTOS MUNICIPALES DERIVADOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA.”

²⁴ Ver la tesis aislada CCCXII/2018, con el texto: “El parámetro de control constitucional es el artículo 28 constitucional, el cual prevé al IFT como un órgano constitucional autónomo con un ámbito competencial propio. El Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 117/2014 el siete de mayo de dos mil quince, exploró los alcances constitucionales de las competencias del referido órgano y estableció una metodología básica para resolver posibles conflictos de éste con el Poder Legislativo, con base en el modelo de estado regulador. Entre otras cuestiones, se precisó que el IFT, si bien tiene con amplias facultades regulatorias propias y que por regla general no se encuentra sujeto al principio de reserva de ley, también cuenta con un límite jerárquico, ya que el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones

99. De ahí que esta Sala rechace las consideraciones de la jueza de Distrito, en el sentido de que con independencia de la existencia de un órgano regulador como el IFT previsto constitucionalmente con facultades propias, el Congreso tiene la potestad de emitir legislación en materia de telecomunicaciones, con fundamento en el artículo 73, la cual invariablemente siempre adquiere primacía respecto de la regulación. Esta conclusión desconoce el criterio de esta Primera Sala contenido en el amparo en revisión 952/2016, el cual interpreta, a su vez, los alcances de las consideraciones de la controversia constitucional 117/2014.
100. El segundo precedente relevante es el **amparo en revisión 1100/2015**, resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, en el cual se analizó y, eventualmente, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 131, segundo párrafo, inciso a), y párrafo tercero, sexto, vigésimo y trigésimo quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en tanto determinaban la denominada “tarifa cero” o “régimen de gratuidad” para la terminación de llamadas en redes móviles, tratándose del agente económico preponderante, ya que se determinó que invadía las competencias regulatorias del IFT.

generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo. Ahora, ello no supone que todos los conflictos normativos entre una ley y una regulación se deban resolver en favor del reconocimiento de validez de la primera únicamente constatando que la fuente legal federal se ubica en peldaño superior a la fuente regulatoria, ya que en la controversia constitucional 117/2014 se precisó que el artículo 28 constitucional consagraba una nómina competencial propia al IFT, que podía oponer a los otros poderes y utilizar al máximo de su capacidad con independencia de los que los otros hicieran. Por tanto, lo relevante es determinar si el caso en cuestión implica un ámbito material respecto del cual existe una concurrencia de competencias entre el IFT y el Congreso de la Unión, en donde opere la superioridad jerárquica de la fuente legal; sin embargo, si se tratara de un ámbito material respecto del cual el artículo 28 constitucional otorga al IFT una facultad en exclusividad no puede concluirse que resulte aplicable el principio jerárquico, sino aquél de competencia. De ahí, que en la referida ejecutoria, se determinara que cada facultad debía analizarse en cada caso. Lo anterior se basa en la premisa de que la Constitución define facultades en favor del IFT, muchas veces de manera detallada, lo que no puede dejar a dudas la pretensión de la Constitución de que sea el IFT quien lleve a cabo esas acciones de esa forma precisa, sin que el legislador pueda prever otro curso de acción o que sea otro poder quien las lleve a cabo. Por tanto, la resolución de los conflictos entre el legislativo y el IFT deben resolverse caso por caso, a través de un análisis específico de cada tipo de facultad, en función de su objeto y naturaleza. En suma, para lograr la aplicación del criterio del Pleno relativo a la superioridad jerárquica de la ley en materia de telecomunicaciones, primero, es menester precisar si la norma impugnada se inserta en un ámbito material de concurrencia entre las facultades del IFT y el Congreso de la Unión; sin embargo, de no ser el caso, esto es, que se impugne la norma legal alegando que ésta supone la invasión de una facultad exclusiva del IFT, el problema jurídico no se puede resolver sobre la base del principio jerárquico, sino con el de competencia.”

101. En la parte conducente al presente caso, la Segunda Sala determinó —con cuyo razonamiento se coincide en esta parte— que la concurrencia de facultades entre el legislativo y el IFT y el correlativo principio de no contradicción no equivalen a una habilitación legislativa para que el Congreso determine todas las cuestiones regulatorias que considere conveniente sin límite alguno.
102. La Segunda Sala determinó que “bajo el régimen de concurrencia de atribuciones, no puede llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera predominante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora, hasta el punto de desplazar la competencia de este último pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal. Bajo este criterio, el legislador válidamente puede emitir los principios o directrices en materia de regulación asimétrica, mientras que el regulador es el encargado de establecer e individualizar las medidas asimétricas en atención al principio de competencia especializada. Lo anterior es así, porque la fijación de regulación asimétrica requiere de un grado de especialización y efectividad que difícilmente podría garantizar el legislador mediante una ley, pues la vocación de permanencia de ésta implica que no resulte idónea para expresar en cada momento las exigencias del mercado, lo que es propio de la función regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones.”²⁵
103. De acuerdo con la ejecutoria en análisis “[e]l Constituyente Permanente, en los artículos 28, párrafo décimo sexto y octavo transitorio, fracción III, del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, previó que la competencia para establecer regulación asimétrica en materia de tarifas de interconexión aplicables al agente económico preponderante es de carácter originario y corresponde en exclusiva al Instituto Federal de Telecomunicaciones. Lo anterior no sólo es coincidente

²⁵ Tesis aislada CLXV/2017 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de noviembre de 2017, de rubro: “TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. LA FACULTAD REGULATORIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ES CONCURRENTES CON LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.”

con el principio de división de poderes, sino también con la garantía constitucional de autonomía, pues el Constituyente buscó asegurar la independencia del Instituto mencionado respecto de los Poderes clásicos del Estado, con el objetivo de que mediante su especialización técnica determine las tarifas referidas y, con ello, garantice el desarrollo eficiente del sector de las telecomunicaciones en condiciones de competencia y libre concurrencia.”²⁶

104. La Segunda Sala reiteró que el fundamento de la determinación de inconstitucionalidad mencionada descansaba en la premisa de que “los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.”²⁷
105. En este sentido, y en lo que resulta relevante para el caso que nos ocupa, la Segunda Sala llegó a la conclusión de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones contaba con una nómina de facultades y atribuciones propia y diferenciada de la de otros poderes de la Unión, misma que debía garantizarse para que dicho Instituto cumpliera con las finalidades que el propio texto constitucional le confiere, particularmente aquellas que se encuentran establecidas en el artículo 28 constitucional, por lo que si el texto

²⁶ Tesis aislada CLXIV/2017 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de noviembre de 2017, de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER REGULACIÓN ASIMÉTRICA TRATÁNDOSE DE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN APLICABLES AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE.”

²⁷ Tesis aislada CLXVI/2017 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de noviembre de 2017, de rubro: “GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.”

constitucional —incluidos sus transitorios— especificaban que el IFT debe ser el responsable constitucional del diseño de ciertas medidas asimétricas, como lo era la tarifas en materia de interconexión, debía declararse la invalidez de la ley que impidiera al órgano regulador el libre ejercicio de sus facultades constitucionales.

106. Así, la tutela de la autonomía del IFT —en aquél ámbito de competencias exclusivas— frente a los poderes legislativo y ejecutivo es salvaguardar el principio de división de poderes y, con ello, el delicado sistema de pesos y contrapesos inserto en nuestro modelo democrático.
107. En consecuencia, estos dos últimos precedentes —el amparo en revisión 952/2016 de esta Primera Sala y el amparo en revisión 1100/2015 de la Segunda Sala— son coincidentes en interpretar los alcances de la controversia constitucional 117/2014 del Pleno de esta Suprema Corte y su consideración conjunta permiten a esta Sala en esta ocasión articular el estándar construido hasta ahora de manera progresiva.
108. De conformidad con las reformas constitucionales de once de junio de dos mil trece, se apuntaló un nuevo parámetro de control constitucional —el Estado Regulador—, conforme al cual en la Constitución se prevé la existencia de nuevos órganos constitucionales autónomos —reguladores de sectores especializados— los cuales tienen una nómina de competencias propias y oponibles al resto de los poderes, que son quasi legislativas, quasi judiciales y quasi ejecutivas, las cuales se prevén para ejercerse bajo racionalidades técnicas en un contexto de aislamiento de las presiones políticas a las que responde el poder legislativo, así como de las presiones de los agentes económicos. Ello ha obligado a esta Suprema Corte a modificar sus estándares de escrutinio.
109. Así, en un primer momento se ha determinado que el estándar general consiste en considerar que en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, el IFT y el Congreso de la Unión tienen competencias concurrentes para emitir normas jurídicas —en un caso regulación y en el otro legislación—, y que si bien ambas fuentes jurídicas no se relacionan conforme

al principio de reserva de ley, debe concluirse que en caso de antinomia entre ambas, los conflictos normativos deben resolverse conforme al principio de no contradicción.

110. Sin embargo, posteriormente, se ha determinado que este estándar debe complementarse con otro, a saber, que en el ámbito de las telecomunicaciones, la Constitución ha previsto un ámbito material complejo, en el cual no sólo existen facultades concurrentes, sino también facultades exclusivas y originarias del IFT que coexisten con las concurrentes, respecto de las cuales no aplica el principio jerárquico (o de no contradicción), sino el diverso de competencia, lo cual se puede determinar a través de un análisis funcional del sector —el legislador no podría desplazar al órgano regulador de la definición de cuestiones propiamente técnicas (AR 1100/2015)— como de un análisis normativo proveniente del texto constitucional o de las normas transitorias que establezcan mandatos concretos —en virtud del cual se desprenda una obligación para que el IFT regule con exclusividad alguna cuestión regulatoria (AR 952/2016). Cuando se determine que la Constitución otorga una competencia al IFT en modalidad de exclusividad, debe concluirse que el sistema de fuentes se ha modificado para tutelar la primacía de la regulación del órgano constitucional autónomo frente al legislador y el poder ejecutivo.
111. Por tanto, para determinar si las normas impugnadas resultan violatorias del modelo de estado regulador es necesario aplicar los anteriores estándares de escrutinio.

Análisis de las normas impugnadas.

112. En el presente apartado se procederá a analizar si, como lo afirma la parte recurrente a través de sus agravios, los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero y 267, fracción II, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contravienen el orden constitucional, al invadir la esfera competencial del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

113. En ese sentido, y de manera análoga a como lo dispuso la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 1100/2015 y la Primera Sala al conocer del amparo en revisión 952/2016, ahora se precisa que a diferencia de la Controversia constitucional 117/2014, la cuestión a resolver hoy no es determinar si un Acuerdo del IFT se extralimitó respecto de lo establecido en el precepto 28 constitucional; en el caso, esta Sala debe dilucidar si al emitir las normas impugnadas, el legislador invade de manera injustificada la nómina de atribuciones del órgano regulador en materia de telecomunicaciones.
114. El argumento de la recurrente resulta fundado, ya que se constata la invasión de la esfera competencial del IFT, pues la autorización de tarifas de los servicios de telecomunicaciones al público en general —el ejercicio o no de éstas— es propio de las facultades constitucionales que tiene atribuidas el órgano regulador y no el legislador democrático, como se demostrará en los párrafos subsecuentes, por lo que no existe la precondition de aplicabilidad del principio de supremacía jerárquica de la ley, a saber, la concurrencia de facultades.
115. Derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones ya referida, el Constituyente Permanente adicionó artículos transitorios dentro del apartado de “Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones”; entre éstos se encuentra el artículo Octavo, cuya fracción III establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones “deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales”.
116. Sin embargo, lo central para la resolución del presente caso es la fracción III del artículo octavo transitorio del decreto de reformas, el cual establece que “[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de **agentes económicos preponderantes** en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que

se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, **a los usuarios finales**. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, **regulación asimétrica en tarifas** e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.“

117. De las disposiciones citadas se derivan dos cuestiones esenciales: la primera, que fue el propio órgano reformador de la Constitución quien determinó que fuera el Instituto Federal de Telecomunicaciones quien impondría las medidas técnicas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en el mercado de las telecomunicaciones; es decir, se le dio al órgano regulador la atribución para operar las condiciones del mercado para que éste funcionara de manera eficiente.
118. En segundo lugar —y más importante aún—, que el Instituto multireferido debía regular las cuestiones relacionadas no sólo con la determinación de la existencia o no de los agentes económicos que estimara preponderantes, sino cuestiones como la “información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes”. De ello se desprende que desde la Constitución Federal existe un mandato expreso e inequívoco para que el regulador emita las disposiciones que estime pertinentes para controlar a los agentes económicos preponderantes y, simultáneamente, garantice el funcionamiento eficiente del mercado, pero precisando de manera clara que a dicho órgano corresponde las **medidas asimétricas en materia de tarifas**.
119. De lo anterior se sigue que el Constituyente Permanente delegó, de manera originaria al IFT las cuestiones técnicas relacionadas con el funcionamiento de los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión y en esta lógica le otorgó exclusividad sobre la titularidad de la **regulación asimétrica en tarifas**.

120. Esta conclusión se respalda con las razones que motivaron al Constituyente Permanente a introducir el modelo de estado regulador, pues, consistente con ello, resulta evidente que la autorización de tarifas se trata de una cuestión eminentemente técnica. Para esta Sala es evidente que la determinación de la conveniencia de autorizar tarifas, así como de los criterios aplicables pasa necesariamente por un estudio pormenorizado y exhaustivo del mercado de las telecomunicaciones y de las variables para las cuales se requiere un alto conocimiento técnico y científico del ámbito.
121. Así, esta Sala concluye que el legislador ha invadido la facultad regulatoria del IFT sobre la regulación asimétrica en tarifas, porque lo ha desplazado en su potestad de determinar las condiciones técnicas de ejercicio de dicha facultad, por las siguientes razones.
122. La fracción XXIV del artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que corresponde al Instituto “autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en los términos de esta Ley”.
123. El verbo *autorizar* implica, necesariamente, que el control tarifario debe realizarse de manera previa y no posterior a su implementación en el mercado. Así, el legislador obliga al regulador a realizar una revisión *ex ante* de la competitividad de las tarifas presentadas por el agente económico preponderante e, inclusive, condiciona la comercialización y publicación de los servicios en los medios de comunicación a la aprobación del Instituto (fracción II, inciso a, del artículo 267 de la legislación multireferida), sin la posibilidad de permitir al IFT decidir que su evaluación pueda realizarse una vez que se han detectado sus efectos en el mercado. Esto, determinar ejercer dicha facultad para corregir efectos en el mercado de acuerdo a su desarrollo. Esta Sala no se pronuncia por la conveniencia de una forma u la otra, todo lo que se precisa es que el Legislador optó por una de las opciones desplazando al IFT de la posibilidad de optar por una diversa.
124. Así, aunque el legislador no dispuso desde la legislación secundaria cuáles debían ser las tarifas del agente económico preponderante, la mera

imposición de la obligación de llevar a cabo un control tarifario de manera previa constituye una predeterminación de las condiciones técnicas de una facultad regulatoria, pues implica la decisión de cuál de las dos formas de control tarifaria (ex ante o ex post) resulta la más óptima para la competencia y eficiencia económica en el mercado de las telecomunicaciones.

125. Con ello se arriba a la conclusión de que las disposiciones legislativas comentadas en este apartado contravienen de manera frontal el principio de deferencia técnica o competencia especializada.
126. Sin embargo, lo más relevante para esta Sala es que las normas impugnadas restringen la autonomía técnica del órgano regulador en un doble aspecto: por una parte, impone al IFT *una facultad de ejercicio obligatorio* —lo que quiere decir que no es optativo para dicho órgano ejercerlo—, consistente en la autorización (registro y publicidad) de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado y, por otra parte, la ley impone las condiciones materiales de ejercicio de dicha facultad, no sólo porque precise el trámite correspondiente sino porque *predetermina los criterios técnicos* a los cuales debe ajustarse el IFT, ya que condiciona la autorización de las tarifas al público a que éstas puedan ser replicables por el resto de los concesionarios, por lo que para tal efecto debe elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas, en el cual se debe contener un análisis de los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores.
127. Por tanto, no es solo que el legislador haya replicado en la ley algo ya previsto en la Constitución —que el IFT puede, si decide, establecer medidas asimétricas en materia tarifaria— sino que predetermina las condiciones de su ejercicio y los criterios técnicos conforme a los cuales debe hacerlo, lo cual actualiza una invasión de competencia de las prohibidas por el principio de división de poderes.

128. Así, los preceptos impugnados son inconstitucionales por predeterminar en todos sus aspectos una facultad regulatoria que debe ser disponible para el órgano regulador, ya que el legislador determinó que esa facultad es de ejercicio obligatorio, que debe ejercerse de manera ex ante y que debe ejercerse con base en los criterios técnicos de la preferencia de la mayoría legislativa.
129. Por tanto, al resultar fundados los argumentos de la quejosa, debe declararse la invalidez de la medida legislativa analizada, pues aunque el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de telecomunicaciones en términos del artículo 73 de la Constitución, para que su ley prevalezca sobre la regulación del IFT debe hacerlo en un ámbito de concurrencia, precondition que no se surte en el presente caso, pues la referida facultad es originaria y exclusiva del IFT, por lo que el principio jurídico rector es el de competencia.
130. Así, al tratarse de una facultad original y exclusiva del IFT, debe declararse la invalidez de las normas impugnadas, pues conforme al principio de competencia, el Congreso de la Unión tiene vedado interferir en el ejercicio de esa facultad de la forma en que lo ha hecho. Por tanto al haber prosperado los argumentos de la recurrente en lo principal, procede analizar los argumentos agravios formulados en la revisión adhesiva por el Presidente de la República, ya que éstos están dirigidos a fortalecer las consideraciones de la jueza de Distrito a través de las cuales reconoció la validez de las normas impugnadas.²⁸
131. En sus agravios, el Ejecutivo argumenta que la sentencia dictada por la Jueza de Distrito es correcta, toda vez que la autonomía constitucional de la que fueron investidos los órganos reguladores como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, no suponen en ningún momento y bajo ninguna razón que se encuentran excluidos, exentos o fuera o por encima del régimen de

²⁸ Tesis de jurisprudencia 28/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del Libro 1 (diciembre de 2013), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE."

legalidad, al que se encuentran sujetos todos los órganos que componen al Estado. Para ello, se manifiesta que el considerando séptimo de la sentencia recurrida debe ser confirmado, toda vez que los órganos constitucionales autónomos son creados efectivamente por el legislador, para desempeñar una función del Estado que requiere una atención específica, prioritaria o especializada, y para ello los dotan de la autonomía que requieren para cumplir con el fin para el que fueron creados, facultándolos para emitir actos administrativos, tanto de carácter general como de carácter particular a través de los cuales regulan al sector de que se trate.

132. La recurrente adhesiva alega que el hecho de que el legislador establezca en la ley determinada regulación en materia tarifaria, no implica que se cancele o anule la función regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues ésta se encuentra en un segundo nivel, incluso supeditado a la función legislativa.
133. Argumenta que acorde al principio de eficiencia y atentos a la función reguladora, el Constituyente creó al órgano técnico autónomo (Instituto Federal de Telecomunicaciones), encargado de aplicar dichas políticas, conforme a las pautas establecidas por el legislador en las leyes y lo facultó para emitir disposiciones administrativas o lineamientos administrativos de carácter general, exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.
134. Menciona que el poder reformador no creó una separación de principios para el sector de telecomunicaciones como lo pretende la recurrente. El constituyente permanente plasmó con claridad el compromiso que existe entre la función legislativa y la reguladora, dándoles a cada una el papel que les corresponde dentro de la rectoría que el Estado ejerce en los sectores telecomunicaciones y radiodifusión, y estableció con claridad que la función reguladora depende y se encuentra supeditada a la función legislativa, por lo que de manera alguna es inconstitucional que el poder legislativo, en ejercicio de su función, haya establecido las pautas de política pública en los diversos

dispositivos legales impugnados, mismo que deberá seguir el Instituto Federal de Telecomunicaciones para desenvolver su función regulatoria.

135. Esta Sala estima que los argumentos de la recurrente adhesiva son, en una parte, inoperantes y, en otra, infundados. Son inoperantes todos aquellos en los cuales se limita a reiterar las consideraciones de la jueza de Distrito, ya que en una revisión adhesiva deben ofrecerse nuevos argumentos para sostener el punto resolutivo que beneficia a la recurrente adhesiva, sin que esta Sala pueda técnicamente analizar los méritos de sus planteamientos si solo se limitan a reproducir lo determinado por el a quo.²⁹
136. En otra parte, los argumentos de la recurrente adhesiva son infundados, esto es, aquellos en los cuales afirma que el Constituyente no pretendió separar en sus funciones al IFT del Congreso de la Unión, por lo que debe entenderse que si bien el IFT no es un órgano subordinado de legislativo, sí debe entenderse subordinado a la ley en todo momento.
137. Ello es infundado, pues desconoce lo expuesto más arriba, en el sentido de que el modelo de estado regulador, introducido con motivo de la reforma constitucional de dos mil trece, e interpretado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 117/2014, si bien supone que existe un ámbito de competencias concurrentes en el sector de las telecomunicaciones entre el IFT y el legislador, en el cual las controversias deben resolverse en favor del principio de superioridad jerárquica de la ley, lo es cierto es que como lo han interpretado ambas Salas de esta Corte, también existen facultades regulatorias de titularidad exclusiva del IFT previstas en el artículo 28 constitucional, así como en los transitorios del decreto respectivo, siendo una de éstas justamente la regulación de medidas asimétricas en materia tarifaria.

²⁹ Cobra aplicación por analogía la tesis aislada CCXVI/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 203 del Tomo XXVI (octubre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE REITERAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SIRVIERON DE APOYO AL JUZGADOR PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA."

138. Por tanto, siendo fundados los argumentos de la recurrente e infundados los propuestos en la revisión adhesiva, debe declararse la invalidez de los artículos 15, fracción XXIV, 208, primer párrafo y 267, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la parte en que predetermina las condiciones de ejercicio de la facultad regulatoria en materia de tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones.

2) Prohibición de discriminación de tráfico de redes públicas de telecomunicaciones, prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales en función del origen o terminación de los servicios, prohibición de cobro diferenciado en servicio móvil en función del origen de la red y abstención de cobro diferenciado en función de la calidad del concesionario que solicita el servicio.

139. A continuación, esta Sala procede a analizar el resto de normas impugnadas, las cuales se agrupan en su estudio por ser similares en su finalidad: establecer que el agente preponderante o con poder sustancial de mercado no puede llevar a cabo distintas medidas discriminatorias.

140. Dado el sentido de la presente resolución, el estudio de las medidas legislativas combatidas se emprenderá, como en el apartado anterior, únicamente desde la perspectiva del principio de división de poderes para determinar si actualizan una invasión competencial de las facultades exclusivas del IFT.³⁰ El referido principio de división de poderes requiere de los jueces constitucionales tutelar la autonomía de las competencias de los órganos constitucionales autónomos en contra de los poderes clásicos cuando la Constitución les asigne potestades exclusivas.

141. Esta Sala concluye que las normas analizadas en este apartado también son inconstitucionales, pues constituyen medidas asimétricas —dado que sólo aplican para el agente preponderante o con poder sustancial de mercado— las cuales fueron impuestas legislativamente en un ámbito material, como es

³⁰ Una vez más resulta aplicable la tesis aislada CCCX/2018 de esta Primera Sala, de rubro: “PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN. ES APTA PARA INVOCARSE COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO.”

el del principio de no discriminación, las cuales están reservadas en exclusividad al IFT por los artículos 28 y tercero transitorio, fracción III de la Constitución Federal, por exigir de la aplicación de conocimientos técnicos propios del regulador.

142. En este apartado, esta Sala no concluye que el legislador esté impedido para reglamentar el principio de no discriminación en la materia; lo que se concluye es que no lo puede reglamentar al grado de concretarlo en medidas asimétricas que terminen desplazando la potestad especializada del órgano regulador.
143. Por tanto, como en el apartado anterior, el ámbito material de validez de las normas impugnadas no es el de concurrencia, sino el de especialidad en favor del IFT, por lo que no es aplicable a las mismas el principio de superioridad jerárquica.³¹
144. El artículo 267, fracción VI de la ley establece que el Instituto podrá imponer **al agente económico preponderante** la prohibición de no discriminar entre el tráfico de su propia red y el tráfico de los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.
145. Por otra parte, el artículo 208, fracción I de la ley establece que el **agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos** tendrá la obligación de no establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario.
146. A diferencia de la medida antes analizada, la ahora analizada el encabezado de la fracción citada enfatiza que su contenido es una obligación a cargo de

³¹ Resulta aplicable la tesis aislada CCCXI/2018 de esta Primera Sala, de rubro “LÍMITE JERÁRQUICO DE LA REGULACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT) ANTE LA LEY. SU APLICABILIDAD SE CONDICIONA A LA CONSTATAción DE UN ÁMBITO DE CONCURRENCIA COMPETENCIAL CON EL PODER LEGISLATIVO.”

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

los concesionarios que aplica invariablemente sin importar la eventual regulación que pueda emitir el IFT.

147. Posteriormente, la fracción II del artículo 208 de la Ley establece una medida muy similar a la previamente analizada, ya que establece que **el agente económico preponderante o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos** tendrá la obligación de no cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios.
148. De manera similar a las anteriores dos medidas, la fracción III del artículo 208 de la ley establece una prohibición que tienen **los agentes preponderantes o con poder sustancial de mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos**, consistente en la abstención de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite.
149. Finalmente, el artículo cuadragésimo transitorio de la ley impugnada se limita a establecer que el **agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o el agente con poder sustancial en el mercado relevante** que corresponda, estará obligado a cumplir con lo dispuesto en los artículos 138, fracción VIII, 208 y en las fracciones V y VI del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a partir de su entrada en vigor.
150. En su demanda de amparo, la quejosa también combatió estas medidas al considerar que su diseño, igual que la referida a la autorización tarifas, corresponde en exclusiva al IFT. También alegó que dichas normas violan derechos sustantivos reconocidos en la Constitución.
151. Por su parte, en su sentencia, el juez de Distrito resolvió que las normas impugnadas no era inconstitucionales por vulneración al ámbito de competencias del IFT, pues consideró que el legislador, conforme a los artículos 28 y 73, tiene facultades para legislar en materia de

telecomunicaciones, además de que el IFT debe ejercer su función regulatoria en términos de lo previsto en la Constitución y en las leyes, por lo que se entiende que el legislador tiene la competencia para delimitar sus funciones.

152. Por otra parte, la jueza resolvió que son infundados los argumentos en los que la quejosa alegaba violaciones a derechos sustantivos.
153. Finalmente, en su escrito de revisión, la recurrente alega que la jueza de Distrito no evaluó correctamente sus argumentos formulados para demostrar la incompetencia del Congreso para emitir regulación asimétrica, ya que no consideró como referente el parámetro de control constitucional, denominado Estado Regulador, en la forma delineada por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 117/2014. La recurrente alega que tanto el artículo 28 de la Constitución Federal como los artículos transitorios Cuarto y Octavo del Decreto de Reformas establecen que corresponde al Instituto -y no al Congreso de la Unión- la determinación e imposición de medidas asimétricas dentro de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en materia de competencia económica.
154. La recurrente alega que, contra lo concluido por el juzgado de Distrito, las normativas impugnadas no constituyen una modalidad o condición para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, sino una regulación asimétrica cuya definición y determinación corresponde al IFT y no al Congreso de la Unión.
155. Por otra parte, la recurrente pretende demostrar la incompetencia del Congreso de la Unión para emitir las normas impugnadas explorando otro ángulo de análisis. En efecto, alega que la Jueza de Distrito desconoce el mecanismo constitucional para la extinción de las condiciones de preponderancia impuestas por el IFT, previsto en la fracción III del artículo Octavo transitorio del Decreto de Reformas, ya que en éste se determina que el IFT debe establecerlas de manera autónoma y que las mismas sólo pueden entenderse extinguidas por declaración del mismo órgano. Sin embargo, el

legislador viola dicho mecanismo al imponer nuevas medidas asimétricas aplicables sin importar el mecanismo de la norma transitoria.

156. La recurrente argumenta que esta vía de extinción del régimen de preponderancia es el único que prevé la norma constitucional y, como tal, debe prevalecer sobre cualquier norma de rango inferior. En tal virtud, la posibilidad de invalidar regulación del Instituto mediante la emisión de leyes, no cobra efectos en materia de preponderancia, en la medida en la que el Constituyente Permanente perfiló una modalidad específica que debe respetar el Congreso de la Unión.
157. Ahora bien, aún bajo el supuesto inadmitido que el artículo transitorio en cita no imponga la obligación al Congreso de la Unión de respetar las medidas regulatorias de preponderancia impuestas por el Instituto, la recurrente afirma que el sistema normativo impugnado no es susceptible de configurar un mecanismo de extinción de dicha regulación al ser materialmente regulatorio, de donde se advierte de igual manera la indebida motivación de la Jueza de Distrito.
158. En otro orden de ideas, la recurrente insiste en que las normas impugnadas violan derechos sustantivos reconocidos en la Constitución.
159. Hasta aquí la síntesis de los argumentos que fijan la litis en este punto.
160. Lo que resta del presente apartado se dividirá de la siguiente manera. En primer lugar, se demostrará que, como sucede en materia de tarifas, por lo que respecta al principio de no discriminación, la Constitución otorga al IFT la facultad exclusiva de imponer medidas asimétricas al agente preponderante o con poder sustancial, lo que no excluye la competencia legislativa para reglamentar el principio de no discriminación mediante la emisión de legislación y de pautas y lineamientos generales a que se deberían sujetar las medidas asimétricas, sin llegar a sustituirlas; posteriormente, se retomará lo establecido en el apartado anterior para ahondar en **el concepto de medida asimétrica para el texto constitucional para efectos de especificar que ámbito debe entenderse excluido del ámbito legislativo**

y finalmente, se analizarán las normas impugnadas para concluir en su invalidez.

161. En efecto, esta Sala concluye que, por lo que respecta al principio de no discriminación, el IFT es el único órgano facultado para emitir medidas asimétricas aplicables al agente preponderante o con poder sustancial de mercado, ya que las condiciones de existencia y aplicación de las mismas requieren de una racionalidad técnica específica para atender a las necesidades de un mercado complejo como el de telecomunicaciones.
162. El legislador tiene competencia legislativa para emitir leyes en la materia para reglamentar el principio de no discriminación en el mercado de telecomunicaciones. De hecho, debe entenderse que dicha competencia legislativa está presupuesta en la potestad general de rectoría económica del Estado, de la cual participa y que se manifiesta cuando el legislador regula y diseña la existencia de los distintos mercados en el país. Sin embargo, dicha facultad legislativa lo obliga a diseñar reglas generales aplicables para los distintos operadores, con mayor o menor extensión de especificación, esto es, para regular en general las condiciones y modalidades de prestación de los servicios en dicho mercado, pero no para diseñar por sí mismo medidas asimétricas con exclusión del IFT.
163. Por tanto, esta Sala no desconoce la competencia legislativa del Congreso para desarrollar el principio de igualdad y clasificar al interior del mercado de telecomunicaciones entre distintos sujetos. Lo que esta Sala rechaza es que el Congreso pueda con base en esa facultad legislativa imponer directamente medidas asimétricas —aplicables únicamente al agente preponderante o con poder sustancial de mercado con una finalidad técnica—, pues con ello termina desplazando al IFT en el ejercicio de sus competencias, ya que éste no podría, por ejemplo, con base en sus facultades de apreciación técnica, concluir que tales medidas no son necesarios en un cierto momento, o bien, que siéndolas, deben modularse con ciertas condiciones regulatorias.
164. Las condiciones en que un agente preponderante o con poder sustancial de mercado distingue, clasifica y discrimina los distintos agentes económicos en

el mercado de telecomunicaciones tiene impactos de distintas naturaleza, que escapan a la apreciación del Congreso de la Unión, ya que su visibilización requiere de conocimientos técnicos y especializados, por lo que su canalización, modulación o supresión deben corresponder al órgano regulador investido constitucionalmente de esas facultades de apreciación técnica.

165. Retomando lo expuesto en el anterior apartado —relativo a la tarifas— debe considerarse que el artículo Octavo transitorio, fracción III de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones “deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales”.
166. Esta norma constitucional es clara en especificar que debe ser el IFT quien determine quién es un agente preponderante o con poder sustancial en los distintos mercados, lo cual trae aparejada la diversa facultad de imposición de medidas.
167. La norma transitoria en cuestión inmediatamente especifica que “[d]ichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes. “
168. Por tanto, como se había concluido, de las disposiciones citadas se derivan dos cuestiones esenciales: la primera, que fue el propio órgano reformador de la Constitución quien determinó que fuera el Instituto Federal de Telecomunicaciones quien impondría las medidas técnicas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en el mercado de

las telecomunicaciones; es decir, se le dio al órgano regulador la atribución para operar las condiciones del mercado para que éste funcionara de manera eficiente.

169. En segundo lugar —y más importante aún—, que el Instituto multireferido debía regular las cuestiones relacionadas no sólo con la determinación de la existencia o no de los agentes económicos que estimara preponderantes, sino cuestiones como la “información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes”. De ello se desprende que desde la Constitución Federal existe un mandato expreso e inequívoco para que el regulador emita las disposiciones que estime pertinentes para controlar a los agentes económicos preponderantes y, simultáneamente, garantice el funcionamiento eficiente del mercado, pero precisando de manera clara que a dicho órgano corresponde las **medidas asimétricas, entre las cuales se deben incluir no sólo aquellas referidas a las tarifas, sino también a la información, oferta y calidad de servicios, así como acuerdos en exclusiva**, todos ellos objeto de los posibles tratos discriminatorios en que puede incurrir un agente preponderante o con poder sustancial.
170. Finalmente, esta Sala observa que la Constitución reserva al IFT la facultad de definir los mercados relevantes en el sector de telecomunicaciones, ya que la delimitación de cada uno de ellos sólo puede realizarse mediante un procedimiento que necesariamente requiere de conocimientos técnicos y especializados.
171. En otras palabras, si de acuerdo a la norma transitoria, el IFT tiene competencia para emitir medidas por lo que respecta a “la oferta”, así como sobre los acuerdos en exclusiva de servicios de los agentes preponderantes o con poder sustancial en cada mercado, por tanto, debe concluirse que es a éste órgano a quien corresponde diseñar las medidas asimétricas en materia de no discriminación, ya que ello supone la apreciación técnica de los aspectos variados a que hace referencia la Constitución, como es la información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones

al uso de equipos terminales entre redes, además de que esta facultad presupone la previa de determinar la existencia y delimitación de un mercado relevante.

172. Para esta Sala cuando el Congreso impone por sí mismo medidas asimétricas para los agentes preponderantes o con poder sustancial impide al IFT apreciar las especificidades y apreciar la complejidad de un mercado relevante, más aún si es el legislador es quien directamente define por sí mismo la existencia de uno específico y lo delimita. No es que la Constitución no pretenda evitar que el legislador participe en la protección del principio de no discriminación, sino que presupone que la efectividad de su tutela en un ámbito técnico y especializado como es en la telecomunicaciones requiere que sea un órgano regulador quien determine la existencia y delimitación de un mercado relevante y posteriormente diseñe con delicadeza las mejores medidas asimétricas posibles. Para la Constitución proteger el principio de no discriminación en el sector es defender la autonomía del órgano regulador para diseñar las mejores medidas asimétricas.
173. De lo anterior se sigue que el Constituyente Permanente delegó, de manera originaria al IFT, las cuestiones técnicas relacionadas con el funcionamiento de los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, en este contexto le otorgó exclusividad sobre la titularidad de la **regulación asimétrica en materia de no discriminación**.
174. Como se anticipó, el artículo 28 constitucional crea al IFT y establece que “será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de manera asimétrica los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia”, el cual, interpretado de manera conjunta con el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional, debe llevar a concluir **que el IFT es el único órgano constitucionalmente facultado para emitir medidas asimétricas en el**

mercado de telecomunicaciones por lo que respecta no sólo a la tarifas de los servicios, sino también a los tratos discriminatorios.

175. Debe reiterarse que esta conclusión se respalda con las razones que motivaron al Constituyente Permanente a introducir el modelo de estado regulador, pues, consistente con ello, resulta evidente que el diseño de medidas asimétricas en materia de no discriminación es una cuestión eminentemente técnica, pues supone el abordaje de una temática que implica un nivel de sofisticación y complejidad alto. Más aún, el diseño de medidas simétricas requiere previamente la definición y delimitación de un mercado relevante, lo cual es una operación técnica y especializada poco apta para resolverse en sede legislativa. Por ello es que debe concluirse que tal resolución únicamente puede arribarse a través de un estudio pormenorizado y exhaustivo del mercado de las telecomunicaciones, ya que supone la evaluación y estudio técnico del comportamiento del agente preponderante con poder sustancial y de los efectos de sus cursos de acción frente al resto de competidores en un mercado relevante definido técnicamente.
176. Ahora bien, retomando lo expuesto en el apartado anterior debe ahondarse en el concepto de medida asimétrica, ya que, como se procede a demostrar, si bien el Legislador no tiene competencia para imponer por sí mismo medidas de esa naturales por lo que respecta al principio de no discriminación, si tiene competencia legislativa para reglamentar dicho principio cuando regula de manera general al mercado, lo cual incluye la posibilidad de clasificar agentes económicos por lo que es necesario distinguir a las medidas asimétricas del resto de normas.
177. Como se procede a demostrar, las medidas asimétricas son aquellas que se emiten en el contexto de una racionalidad técnica con el propósito de lograr efectos económicos objetivamente apreciables, a saber, la remoción de barreras de acceso no en cualquier ámbito del mercado, sino precisamente en un mercado relevante que sólo puede definirse previamente mediante conocimientos igualmente técnicos.

178. En efecto, esta Sala considera que el concepto de medida asimétrica es dependiente del concepto de barrera a la libre competencia y concurrencia; y ambos conceptos se basan en la premisa de un modelo de mercado mínimo. Por tanto, es necesario brevemente hacer referencia a éste. Todos estos conceptos encuentran fundamento en el artículo 28 de la Constitución Federal.
179. Aunque con importantes límites, el paradigma normativo adoptado por el artículo 28 constitucional es el del libre mercado. Como lo ha determinado la Segunda Sala —con lo cual coincide esta Sala— “México es una democracia en la cual existe el libre mercado basado en principios y derechos constitucionales como la propiedad privada, la libertad de comercio y la competencia económica.”³²
180. Un modelo de libre mercado es aquel donde se da el intercambio de bienes y servicios entre vendedores y compradores, de tal forma que la oferta y la demanda se determinen por el punto óptimo de equilibrio entre ambas. Este punto de equilibrio requiere como presupuesto la posibilidad de una pluralidad indefinida de compradores que sostengan la oferta, para lo cual éstos deben estar en libertad de salirse o ingresar al mercado (sin barreras de ingreso relevantes) al mismo tiempo que presupone una cantidad indefinida de compradores, ninguno de los cuales deben cargar con costos de transacción para el intercambio, es decir, deberían contar con información perfecta sobre los costos, calidad y precios sin incurrir en erogaciones gravosas; si se cumplen estas condiciones, el modelo de libre mercado tiene el potencial de evitar que los vendedores u ofertante tengan la capacidad de manipular el precio y la cantidad de los bienes o servicios con el propósito de venderles los productos o servicios por encima del precio de mercado.³³

³² Tesis aislada CLX/2017 de la Segunda Sala, visible en la página 1219 del Libro 47 (octubre de 2017), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. DETERMINACIÓN DE LAS CONTRAPRESTACIONES, PRECIOS Y TARIFAS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO.”

³³ Ver Francisco González de Cossío, Competencia, Porrúa.

181. Por tanto, el modelo de libre mercado requiere la existencia de un conjunto de derechos individuales, así como de las competencias del Estado para garantizar las condiciones ideales de las transacciones, ubicándose en este contexto las medidas asimétricas como piezas regulatorias técnicas para corregir las fallas del mercado aplicables al agente preponderante o con poder sustancial de un mercado relevante definido técnicamente.
182. Así, en condiciones de competencia efectiva —como las exigidas por la Constitución con ciertas reservas—, los ofertantes o vendedores no sólo tienden a ofrecer un producto o servicio homogéneo (sin grandes diferencias dependiendo el agente económico), sino que también dichos agentes económicos deberían acceder al mercado sin la posibilidad de manipular el precio, pues por las condiciones competitivas estarían obligados a “tomar el precio del mercado”. Por tanto, en condiciones ideales los oferentes tendrían expectativas de entrar el mercado para obtener un ingreso marginal por vender una unidad adicional que sea equivalente al costo marginal de producción (en otras palabras, ningún agente debería tener incentivos para vender por debajo del costo de mercado, ni arriba del mismo). Si se lograran dichas condiciones ideales, se generaría beneficios sociales previstos no sólo por el artículo 28, sino también por el 25 y 26 de la Constitución consistentes en un abasto eficiente de productos y servicios al mismo tiempo de precios justos para los consumidores.³⁴
183. Sin embargo, un modelo como el descrito no puede darse sin el auxilio de las distintas fuentes jurídicas del sistema. Resultaría imposible el éxito de su realización si ello sólo dependiera de la regulación del IFT. Como se dijo, el modelo de libre mercado sólo es posible con un conjunto de derechos básicos de naturaleza económico y un sistema normativo que garantice las condiciones ideales del intercambio. El Constituyente era consciente de esta premisa cuando introdujo el modelo de Estado Regulador en el artículo 28 constitucional.

³⁴ Idem.

184. Así, la regulación de los mercados es una tarea compartida por los distintos órganos del Estado y por lo que respecta al de telecomunicaciones la división del trabajo fijada por la Constitución consiste en asignar al legislador la reglamentación general del mercado y de las condiciones de prestaciones de los servicios y al IFT el diseño de las medidas asimétricas en distintos rubros, como son las identificadas en esta ejecutoria, a saber, en materia de tarifas y el principio de no discriminación, ya que éstas últimas requieren del ejercicio de facultades de apreciación técnica para detectar desde la racionalidad económica la existencia de barreras de entrada y de las medidas de su corrección.
185. Así, con base en estas premisas se construyen los conceptos correlativos de barrera a la libre concurrencia o competencia y el de medida asimétrica. La definición constitucional de medida asimétrica es funcional, pues su propiedad definitoria es su instrumentalidad para lograr un fin: la eliminación de barreras a la competencia y libre concurrencia desde una racionalidad técnica.
186. Por tanto, una medida asimétrica requiere de la previa identificación — mediante la aplicación de conocimientos técnicos— de la existencia de un mercado relevante, y posteriormente la apreciación con la misma racionalidad de las barreras de entrada, en el entendido que varias de esas barreras son generadas por la posición privilegiada de algunos agentes, al tener el carácter de preponderante en el mercado o con poder sustancial, ya que con ello tienen el poder de manipular el precio o cantidad de productos o servicios ofertados en un mercado y, así, obtener rentas monopolísticas en perjuicio de sus competidores y de los consumidores finales, por lo que se entiende que las medidas aplicables a estos agentes con el propósito de remover las barreras identificadas deban ser emitidas por aquel órgano especialista y técnico, ya que son sus conocimientos especializados los que le permiten apreciar con nitidez los daños generables al principio de no discriminación y, por tanto de qué manera eficaz es posible imponer dicho principio.

187. Por tanto, una medida asimétrica es toda aquella que permite neutralizar el poder de los agentes económicos –aplicable principalmente a los agentes preponderantes o con poder sustancial de mercado– para manipular la oferta o la demanda en perjuicio del libre mercado.
188. Por otra parte, como se procede demostrar, el “agente económico preponderante” o “poder sustancial” de mercado en el sector de telecomunicaciones no es un sujeto indiferente para la Constitución,. Para esta Suprema Corte, se trata de un sujeto constitucionalmente previsto, el cual se reconstruye en las normas constitucionales como un sujeto de imputación de las medidas asimétricas, cuya identificación como su regulación requiere de la aplicación de los conocimientos técnicos del regulador.
189. De ahí que el artículo octavo transitorio, fracción III; segundo párrafo del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, establezca que “[p]ara efectos de lo dispuesto en este Decreto, 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.” Misma mención tiene el agente económico con poder sustancial en el mercado en distintas porciones de las normas transitorias.
190. Por tanto, así como no es dable afirmar que la realización del modelo de mercado pueda depender de un solo órgano del Estado, tampoco es sostenible constitucionalmente afirmar que las medidas asimétricas puedan imponerse concurrentemente por el legislador y por el IFT en todos los rubros, pues aquellas que requieran de conocimientos técnicos, como las relacionadas con el principio de no discriminación aplicable exclusivamente

al agente preponderante y a aquel que tenga poder sustancial de mercado, de acuerdo a la Constitución, corresponden en exclusiva al regulador, pues ya que ello requiere primeramente identificar la existencia de un mercado relevante, así como de la existencia de barreras de entrada.

191. Las medidas asimétricas conforman un instrumento eficaz que permite combatir un problema de mercado detectado técnicamente. Si esta Suprema Corte determinara que el legislador tiene competencias para emitir medidas asimétricas se vaciaría de eficacia a dichos instrumentos, ya que se podrían diseñar dichas medidas sin la aplicación de los conocimientos técnicos requeridos por la Constitución para el órgano regulador.
192. Así, las medidas impugnadas son inconstitucionales porque contienen *medidas asimétricas* aplicables al agente preponderante o con poder sustancial en el sector de telecomunicaciones, en un mercado relevante definido legislativamente que terminan desplazando la competencia especializada y técnica del órgano regulador.
193. Esta Sala estima relevante precisar que lo concluido no debe interpretarse en el sentido de que el legislador carece de competencias legislativas para introducir el principio de no discriminación. En efecto, debe concluirse que el Congreso de la Unión tiene facultades para reglamentar el mercado de telecomunicaciones para excluir prácticas discriminatorias, lo cual se fundamenta de manera específica en el artículo tercero transitorio, fracción VII del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, el cual establece lo siguiente:

TERCERO. El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

[...]

VII. Establecer prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial, consistentes con los principios de competencia, para el efecto de que los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones no otorguen subsidios a los servicios que proporcionan, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico. Cada concesionario deberá fijar tarifas mínimas,

consistentes con los principios de competencia, para la emisión de anuncios, las cuales serán presentadas ante la autoridad para su registro público;

194. Sin embargo, este artículo transitorio no puede servir de fundamento al Congreso de la Unión para el diseño de medidas asimétricas en materia de no discriminación, pues, como se observa en la transcripción, la norma constitucional —que para todos los efectos jurídicos tiene valor constitucional equivalente al resto de normas constitucionales³⁵— establece la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley en la cual diseñe “prohibiciones específicas”, con el propósito de evitar que los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones otorguen trato preferencial a los servicios que prestan para el efecto de mejorar su posición como grupo de interés económico, lo que debe entenderse como un mandato de no discriminación aplicable a los referidos operadores.
195. Sin embargo, estas medidas legislativas no pueden confundirse con las medidas asimétricas, aplicables exclusivamente a los agentes preponderantes o con poder sustancial con el fin específico de eliminar barreras de entrada, las cuales no sólo requieren de la previa definición de un mercado de relevante, sino también de la identificación de las barreras de entrada, las que están reservadas al IFT. Para esta Sala, el legislador tiene a su alcance un amplio catálogo de medidas para reglamentar el principio de no discriminación. La única indisponible para el legislativo por el principio de división de poderes es el de las medidas asimétricas.
196. En el presente caso, esta Sala concluye que las normas impugnadas son inconstitucionales porque con ellas el legislador estableció una medida que no es aplicable por igual a todos los operadores de telecomunicaciones —o a una sub-categoría diseñada con cierta generalidad—, sino sólo al agente preponderante o poder sustancial en mercados relevantes definidos legislativamente.

³⁵ Tesis aislada XIL/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 6 del Tomo XX (septiembre de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA.”

197. En atención a las conclusiones alcanzadas, sólo resta analizar los argumentos de las revisiones adhesivas interpuestas por las autoridades responsables. Como en el apartado anterior, deben desestimarse los agravios hechos valer, por inoperante las partes en las que se limita a reiterar las consideraciones de la sentencia recurrida y, por otra parte, por infundados aquellas que se encuentran enderezadas a *demostrar la validez de las medidas asimétricas analizadas en el último apartado*, pues se sustentan en un entendimiento opuesto al desarrollado por esta Suprema Corte respecto de las facultades exclusivas del IFT para establecer medidas asimétricas, por lo que en esta último apartado deben entenderse reproducidas las consideraciones desarrolladas a lo largo de esta ejecutoria.

VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

198. Dado el sentido de la presente resolución, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no considera procedente reservar jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, para conocer tanto del estudio correlativo al artículo 6º del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ni sobre las cuestiones de legalidad, pues no podrían traer mayor beneficio al quejoso.

IX. EFECTOS

199. Habiéndose calificado como fundados los argumentos de la recurrente, esta Primera Sala declara la **invalidez** de los artículos 15, fracción XXIV, 208, primer párrafo y fracciones I, II y III, 267, fracción II, inciso a) y fracción VI, así como el cuadragésimo transitorio, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que en este apartado se precisan los efectos de la concesión.
200. De la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende la conclusión de que la determinación de los efectos de las concesiones de amparo es una facultad inherente de este Tribunal Constitucional, cuya fuente se encuentra directamente en el texto

constitucional y cuyo alcance es tan amplio como sea necesario para tutelar el modelo de democracia constitucional. En otras palabras es una facultad constitucional con amplios márgenes de actuación para los jueces de amparo.

201. En el presente caso, las normas impugnadas deben declararse inválidas por interferir con la facultad constitucional exclusiva del IFT de diseñar medidas asimétricas en materia tarifaria y de no discriminación, sin embargo, no se puede desconocer que la Constitución buscó construir como sujeto jurídico relevante al agente preponderante como centro de imputación de medidas asimétricas, justo con el propósito de controlar las consecuencias económicas de sus prácticas comerciales, con el fin último de proteger la competencia económica y los derechos de los usuarios.
202. De destruirse retroactivamente todos los actos de aplicación de las normas impugnadas, con motivo de la concesión del amparo, esta Suprema Corte pondría al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones en una posición ventajosa que el Constituyente pretendió evitar y que generó la enmienda constitucional al artículo 28 constitucional, a saber, en un vacío regulatorio respecto de sus actos económicos, pues al destruirse retroactivamente los actos de aplicación de la ley el agente económico se liberaría de ese control que, por otra parte, el IFT no pudo establecer por el desplazamiento legislativo.
203. En consecuencia, no procede destruir retroactivamente el universo de actos de aplicación de las normas impugnadas, no porque se encuentren consumadas las relaciones jurídicas producidas de su implementación. El juicio de amparo es un medio de control constitucional útil para restituir a las personas en el ejercicio de sus derechos a través de la destrucción de actos jurídicos consumados. En este caso no proceden este tipo de efectos porque las relaciones jurídicas generadas al amparo de la ley combatida no fueron objeto de reproche constitucional y, por el contrario, su destrucción podría poner en riesgo los propósitos que animaron al Constituyente a reformar el artículo 28 constitucional.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

204. Por tanto, los efectos de la **concesión del amparo** en el presente caso son los siguientes:

1. A partir del momento de la notificación del presente asunto, las autoridades competentes no deben volver aplicar en contra del quejoso los artículos impugnados, lo cual incluye los procesos abiertos y no concluidos.
2. Debe entenderse que esta sentencia no afecta los procesos concluidos y finalizados conforme a las normas impugnadas, y por supuesto no tiene afectación sobre las relaciones comerciales y transacciones consumadas con motivo de dichas normas; y
3. El IFT debe entenderse en disposición de sus competencias constitucionales para ejercerlas de la manera que considere conveniente.

205. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *********, en contra de los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, y cuadragésimo transitorio, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en términos del apartado séptimo y para los efectos del noveno de esta ejecutoria.

TERCERO. Son infundadas las revisiones adhesivas interpuestas por las autoridades responsables que hicieron valer dicho derecho, en términos de lo expuesto en el apartado octavo de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.