

AMPARO EN REVISIÓN 426/2010.

QUEJOSAS: AXTEL, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL DE CAPITAL VARIABLE y RADIOMÓVIL DIPSA, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL DE CAPITAL VARIABLE.

**PONENTE:
MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SECRETARIA:
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.**

VO. BO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día

VISTOS, para resolver el recurso de revisión identificado al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Trámite y resolución del juicio de amparo 211/2008 y su acumulado 205/2008. Mediante escrito presentado el siete de febrero de dos mil ocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, por conducto de su apoderada legal, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se señalan:

✦ Del Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación, Secretario de Comunicaciones y Transportes y Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del **Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil seis, específicamente por cuanto se refiere a su **artículo 9, fracción XIII**.

✦ Del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el **Acuerdo P/090108/14 de nueve de enero de dos mil ocho**, que determina las condiciones de interconexión no convenidas entre **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable** y **Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**.

✦ Del Notificador de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la notificación de la resolución precisada con antelación.

Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil ocho, la Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió a trámite la demanda de amparo, la que se registró con el número de expediente **211/2008**.

Posteriormente, mediante resolución de diez de junio de dos mil ocho, la Juez Federal declaró procedente el incidente de acumulación propuesto por la parte quejosa y solicitó a la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, la remisión de los autos del juicio de amparo **205/2008** promovido por **Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

✦ Del Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Secretario de Gobernación en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la discusión, aprobación, expedición, promulgación y refrendo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil seis, específicamente, por cuanto se refiere a la adición de los **artículos 9-A, fracción X, 9-B, 9-C y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones.**

✦ Del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el **Acuerdo P/090108/14 de nueve de enero de dos mil ocho**, que determina las condiciones de interconexión no convenidas entre **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable** y **Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable.**

✦ Del Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los acuerdos de trámite dictados en el procedimiento administrativo en el que se emitió la resolución antes precisada, así como las órdenes que emita para su ejecución.

✦ Del Secretario de Comunicaciones y Transportes, las órdenes o instrucciones que emita, en su carácter de superior jerárquico, a efecto de que se ejecute la resolución impugnada.

✦ Del Secretario Técnico y Prosecretario Técnico del Pleno y del Jefe de la Unidad de Prospectiva y Regulación, todos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los actos de ejecución de la resolución impugnada.

Agotados los trámites de ley, la Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dictó sentencia el veintiuno de octubre de dos mil nueve en la que sobreseyó en los

juicios de amparo en parte y otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal a las dos empresas quejas respecto del Acuerdo **P/090108/14**.

SEGUNDO. Trámite del recurso de revisión. En acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil nueve, el Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, admitió los recursos de revisión hechos valer por **Radiomóvil Dipsa Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable** y por el **Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones**, en contra de la sentencia precisada con antelación, registrándose al efecto el expediente relativo con el número **451/2009**; y por diverso auto de once de diciembre del año en comento, admitió las revisiones adhesivas formuladas por **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**.

Ante la solicitud formulada por **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, para que la Suprema Corte de Justicia ejerciera su facultad de atracción para conocer del precitado recurso de revisión, el Presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal requirió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito a efecto de que, después de examinar los aspectos relativos a la procedencia del juicio de amparo, remitiera los autos relativos para estar en aptitud de resolver lo conducente.

En sesión celebrada el once de marzo de dos mil diez, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictó resolución en la que se pronunció sobre los aspectos relativos a la procedencia del juicio de amparo y ordenó remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En virtud de que el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández hizo suya la solicitud de facultad de atracción formulada por **Axtel**,

Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable, se formó y registró el expediente relativo con el número **32/2010**. Agotados los trámites de ley, en sesión del veintiocho de abril de dos mil diez, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó procedente que ésta ejerciera su facultad para atraer el conocimiento del recurso de revisión **451/2009** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y resolver tanto las cuestiones de constitucionalidad como las de legalidad que subsisten en esta instancia

En consecuencia, mediante proveído de diecisiete de mayo de dos mil diez, el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo con el número **426/2010** y turnar el asunto al señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

Previa emisión del dictamen del Ministro ponente y los acuerdos presidenciales respectivos, el asunto se radicó para su resolución en el Tribunal Pleno, el que en sesión celebrada el cinco de marzo de dos mil doce, por mayoría de ocho votos de sus integrantes, desechó el proyecto de resolución que se sometió a su consideración y se ordenó el retorno del asunto a un Ministro de la mayoría.

Por acuerdo de nueve de marzo de dos mil doce, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó se turnara el expediente relativo al presente recurso de revisión al señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagotia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con

lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracciones I y III, de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Tercero, fracción III, del Acuerdo General Plenario número 5/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en el que se impugnaron diversas normas generales, habida cuenta de que se estimó procedente atraer su conocimiento para resolver las cuestiones de legalidad, en tanto entrañan la fijación de un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

SEGUNDO. Caducidad de la instancia. Como cuestión previa debe señalarse que en el caso no opera la caducidad de la instancia que prevé el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, toda vez que los recursos principales se admitieron a trámite el veinticinco de noviembre de dos mil nueve y en sesión de once de marzo de dos mil diez, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió los aspectos relativos a la procedencia del juicio de amparo, lo que cobra relevancia al tener en cuenta que en sesión celebrada el cinco de marzo de dos mil doce, el Tribunal Pleno, por mayoría de votos de sus integrantes desechó el proyecto de resolución sometido a su consideración, ordenando su retorno a un Ministro de la mayoría para la elaboración de una nueva propuesta de solución.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por los motivos que la sustentan, la tesis P. CXXXI/96 de este Tribunal Pleno, que se lee bajo el rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. NO OPERA SI YA SE LISTÓ POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL, BIEN SEA PARA RESOLVER UNA

CUESTIÓN COMPETENCIAL, UNA CONSULTA A TRÁMITE DEL RECURSO, O EL FONDO DEL MISMO".¹

TERCERO. Oportunidad. Este Tribunal Pleno no se ocupara de analizar si los recursos principales y las revisiones adhesivas se presentaron oportunamente, dado que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, determinó que se interpusieron dentro del plazo legal previsto para ello.

CUARTO. Legitimación. El recurso de revisión del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se hizo valer por el Director General de Defensa Jurídica de la Comisión, en ausencia del Presidente y de los Comisionados, así como de los Jefes de Unidad de Prospectiva y Regulación, de Servicios a la Industria, de Supervisión y Verificación, de lo que deriva que el recurso se interpuso por parte legitimada para ello de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento Interno de la Comisión.²

La licenciada Claudia Aguilar Barroso, está legitimada para interponer el recurso de revisión de **Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable** [en lo sucesivo Radiomóvil Dipsa], toda vez que por acuerdo de once de febrero de dos mil ocho, la Juez Federal le reconoció el carácter de autorizada de la citada quejosa, en términos amplios del artículo 27 de la Ley de Amparo.

Las revisiones adhesivas de **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable** [en lo sucesivo Axtel], se promovieron por su representante legal, Carlos Eduardo Peraza Zazueta, quien se

¹ Consultable en la página 124 del Tomo IV, Octubre de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

² **Artículo 6o.-** En sus ausencias, el Presidente será suplido por los Jefes de Unidad de Prospectiva y Regulación, de Servicios a la Industria, de Supervisión y Verificación, y el Director General de Defensa Jurídica, en el orden indicado. Tratándose de juicios de amparo, los demás Comisionados serán suplidos por el Director General de Defensa Jurídica.

encuentra legitimado para ello, dado que en auto de once de diciembre de dos mil diez, el Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, le reconoció el carácter con el que se ostenta.

QUINTO. Precisión de los actos reclamados materia de análisis. Al efecto, deben tenerse en cuenta lo siguientes aspectos.

I. Principales antecedentes del asunto. De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes:

✦ **Uno de junio de mil novecientos noventa y nueve.** **Axtel y Radiomóvil Dipsa** firmaron el Convenio Marco de Prestación de Servicios de Interconexión Local Fijo con Local Móvil, **con vigencia al treinta y uno de diciembre de dos mil**, de acuerdo a lo dispuesto en su cláusula décimo séptima.

✦ **Once de noviembre de dos mil cuatro.** **Axtel** le solicita **Radiomóvil Dipsa** el inicio de negociaciones para modificar las condiciones económicas del precitado convenio sin llegar a un acuerdo, no obstante las diversas reuniones celebradas entre sus representantes legales para tal fin.

✦ **Trece de abril de dos mil cinco.** **Axtel** solicita a la Comisión Federal de Telecomunicaciones su intervención para resolver las condiciones de interconexión que no pudieron convenirse con **Radiomóvil Dipsa**, relativas al servicio de terminación conmutada de llamadas en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, para el periodo de dos mil cinco a dos mil siete [2005-2007].

✦ **Treinta y uno de agosto de dos mil seis.** Previa tramitación del procedimiento respectivo en el que ambas partes ofrecieron pruebas y alegaron lo que a su derecho convino, el Pleno de la Comisión emitió el acuerdo **P/EXT/310806/62** en el que determinó las condiciones de

interconexión que no pudieron convenir las ahora quejas **para el periodo comprendido del dos mil cinco al dos mil diez [2005-2010]**.

✦ **Veintidós de marzo de dos mil siete.** El Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dictó sentencia en el juicio de amparo numero **934/2006** promovido por **Radiomóvil Dipsa**, en la que sobreseyó respecto del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones -por estimar actualizada la causal de litispendencia- y otorgó la protección constitucional para el efecto de que se dejara insubsistente el acuerdo **P/EXT/310806/62** y se emitiera uno nuevo en el que únicamente se determinaran las condiciones de interconexión no convenidas aplicables para el periodo del dos mil cinco al dos mil siete [2005-2007], dado que lo relativo al periodo del dos mil ocho al dos mil diez [2008-2010] no fue materia del desacuerdo que dio origen al procedimiento administrativo respectivo.

✦ **Cinco de diciembre de dos mil siete.** El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictó sentencia en el recurso de revisión **321/2007** en la que confirmó la sentencia precisada en el numeral que antecede.

✦ **Nueve de enero de dos mil ocho.** En cumplimiento a la precitada ejecutoria de amparo, el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emitió el acuerdo **P/090108/14** materia de impugnación en los juicios de amparo de los cuales deriva el presente recurso de revisión.

II. Actos reclamados. De las demandas de amparo promovidas por **Axtel** y **Radiomóvil Dipsa**, se desprende que se señalaron con tal carácter los siguientes:

✦ Artículos 9-A, fracción X, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones [**Radiomóvil Dipsa**].

✦ Artículo 9, fracción XII, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones [**Axtel**].

✦ Acuerdo **P/090108/14** de nueve de enero de dos mil ocho, por el que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, determina las condiciones de interconexión no convenidas entre **Axtel y Radiomóvil Dipsa**. Destaca que ambas quejas impugnaron esta resolución por vicios propios y la señalaron como primer acto de aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias antes precisadas.

✦ Acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el procedimiento administrativo del cual deriva la resolución en comento, así como sus actos de ejecución [**Radiomóvil Dipsa**].

III. Sentencia dictada en el juicio de amparo 201/2008 y su acumulado 205/2008. La Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal **sobreseyó** respecto de: **a)** las disposiciones legales y reglamentarias reclamadas; **b)** los acuerdos de trámite dictados en el procedimiento administrativo de origen; y **c)** los actos de ejecución de la resolución reclamada. Y, respecto de ésta, **otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal** a las dos empresas quejas, por las razones y para los efectos que más adelante se precisan.

IV. Resolución dictada en el recurso de revisión 451/2009, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Al pronunciarse sobre las cuestiones de procedencia del juicio de amparo, el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, resolvió lo siguiente:

✦ **Queda firme**, por falta de impugnación, **el sobreseimiento** decretado en la sentencia recurrida respecto de: **a)** el artículo 9, fracción XII, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; **b)** los artículos 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley

Federal de Telecomunicaciones; y **c)** los acuerdos de ejecución de la resolución impugnada.

➤ **Son infundadas las causas de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable**, cuyo análisis omitió el A quo, ya que contrario a lo que pretende demostrar: **a)** la constitucionalidad del acuerdo impugnado sí puede analizarse por la Justicia Federal a través del juicio de amparo, ya que ello no implica pronunciarse sobre aspectos que son de la exclusiva competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como lo es la determinación de las tarifas de interconexión, ya que únicamente se analizará si lo decidió por la Comisión sobre el particular se encuentra o no ajustado a derecho; **b)** la eventual concesión del amparo no tendría efectos generales, dado que el acuerdo impugnado únicamente resuelve sobre condiciones de interconexión que no pudieron convenir las empresas quejasas; y **c)** la circunstancia de que a la fecha en que se resuelve, haya transcurrido el periodo materia del desacuerdo entre las quejasas [2005 a 2007], no implica que dejó de existir el objeto del acuerdo reclamado.

➤ **Es infundada la causa de improcedencia a que alude Axtel**, toda vez que no puede estimarse que en la especie existe cosa juzgada respecto de las tarifas de interconexión determinadas en la resolución impugnada para el período de dos mil cinco a dos mil siete, ya que en el juicio de amparo **934/2006** del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, no se emitió pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto.

➤ **Se confirma el sobreseimiento** decretado respecto de los acuerdos de trámite dictados en el procedimiento administrativo de origen, ya que **Radiomóvil Dipsa** no esgrime argumento alguno para desvirtuar lo considerado por la A quo en el sentido de que no pueden ser impugnados en el juicio de amparo por tratarse de actos intraprocesales. No obstante, el Tribunal Colegiado **precisó que los**

argumentos relativos se deben analizar como violaciones procesales.

✦ Se revoca el sobreseimiento decretado en relación con el artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en razón de que tal como lo aduce **Radiomóvil Dipsa no existe litispendencia** y tampoco existe **cosa juzgada**, ya que en el diverso juicio de amparo **934/2006** del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, se sobreseyó respecto del numeral en comento, precisamente, por estimar que existe litispendencia y la sentencia relativa se confirmó por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **321/2007**.

✦ Al no advertirse la existencia de una diversa causa de **improcedencia**, lo procedente es remitir los autos del juicio de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos conducentes.

Es importante señalar que del análisis de las constancias de autos se advierte que el artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fue impugnado por **Radiomóvil Dipsa** en otros juicios de amparo, sin embargo en todos se sobreseyó por estimar actualizada la causal de *litispendencia*. Destaca que al resolver el recurso de revisión derivado del juicio de amparo **954/2006** que aquella promovió en contra del Acuerdo **P/EXT/310806/63** de treinta y uno de agosto de dos mil seis,³ el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, confirmó el sobreseimiento decretado por el A quo al estimar que si bien no existe litispendencia, lo cierto es que el precitado Acuerdo **P/EXT/310806/63** es el segundo

³ En el Acuerdo **P/EXT/310806/63** de 31 de agosto de 2006, el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinó las condiciones de interconexión no convenidas entre **Radiomóvil Dipsa** y **Avantel**. **Este acuerdo es materia del recurso de revisión 318/2011 del índice de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

acto de aplicación de la norma impugnada, ya que el primero lo constituye el Acuerdo **P/EXT/310806/62** de esa misma fecha, mismo que se sustituyó por el Acuerdo **P/090108/14**, **de lo que deriva que éste es el primer acto de aplicación de la norma impugnada.**

Esto es, el Acuerdo **P/EXT/310806/62** fue materia de impugnación en el juicio de amparo **934/2006**, también promovido por **Radiomóvil Dipsa**, en el que se sobreseyó respecto del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, *por estimar actualizada la causal de litispendencia* y se otorgó el amparo en relación con dicho acuerdo, por lo que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones lo dejó sin efectos y, en su lugar emitió el **Acuerdo P/090108/14** que se reclamó en los juicios de amparo de los cuales deriva el presente recurso de revisión. Por tanto, es dable estimar que éste último acuerdo es el primer acto de aplicación del numeral impugnado en perjuicio de la quejosa.

En tal orden de ideas, dado que las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en relación con la procedencia del juicio de amparo son definitivas e inatacables⁴ y toda vez que no se advierte la actualización de alguna causa de improcedencia diversa a las analizadas por la Juez Federal y por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, se colige que corresponde a este Tribunal Pleno analizar la constitucionalidad del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como la legalidad del Acuerdo **P/090108/14** de nueve de enero de dos mil ocho, por el que el Pleno de la Comisión Federal de

⁴ Así se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 26/2008, que se lee bajo el rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN LA SEGUNDA INSTANCIA, CONFORME AL ACUERDO PLENARIO 5/2001, CONSTITUYE UNA DECISIÓN DEFINITIVA". Consultable en la página 338 del Tomo XXVII, Abril de 2008, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

Telecomunicaciones, determina las condiciones de interconexión no convenidas entre **Axtel y Radiomóvil Dipsa**.

SEXTO. Constitucionalidad del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En términos de lo dispuesto por el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, lo procedente es dar respuesta al primer y segundo conceptos de violación formulados por **Radiomóvil Dipsa** en su demanda de amparo, en los que se expresan los argumentos enderezados a demostrar la inconstitucionalidad del precepto legal en cita, que es del siguiente tenor:

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

(...)

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

I. Violación a los artículos 80 y 90 de la Constitución General de la República. Sostiene la quejosa que el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al establecer en su primer párrafo que la Comisión Federal de Telecomunicaciones “tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones”, viola lo dispuesto en los referidos preceptos constitucionales, toda vez que con ello se rompe “la relación de jerarquía

estricta” que debe existir entre los órganos que conforman la administración pública centralizada y el titular del Ejecutivo Federal, en tanto el propio numeral impugnado establece que la Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo que significa que forma parte de la administración pública centralizada.

El concepto de violación antes precisado **es infundado**.

Al resolver los amparos en revisión 240/2011, 190/2011 y 644/2001, este Tribunal Pleno determinó que atendiendo a la evolución del derecho administrativo así como a la amplia facultad que el artículo 90 constitucional le confiere al legislador ordinario para configurar la administración pública en las leyes secundarias, debe estimarse que, actualmente, **la subordinación jerárquica de un órgano desconcentrado** al titular del ramo al que pertenece así como al titular del Ejecutivo, **es relativa y limitada** a la falta de personalidad jurídica y patrimonio propio, **cuando el legislador le otorga autonomía plena para el dictado de sus resoluciones, sin que ello implique contravención alguna a la Constitución General de la República, tal como acontece tratándose de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.**

Se precisó, que lo anterior se explica en virtud de que al igual que otros órganos reguladores que tienen a su cargo la determinación y resolución de asuntos en los que participa el Estado como rector, la Comisión Federal de Telecomunicaciones se creó conforme a un esquema de especialización en sus tareas y en sus integrantes en aras de autonomía decisoria e inmediatez resolutoria, dotándole de atribuciones que antes le correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **lo que significó un traslado legislativo de facultades, no una delegación**, para evitar el llamado “fenómeno de la doble ventanilla” en la que son dos autoridades las

que intervienen en una misma decisión con la consiguiente falta de oportunidad preocupante en un ambiente tecnológico y económico en constante evolución, así como de falta de seguridad jurídica en la toma de decisiones.

Luego, al haberse determinado por este Tribunal Pleno que la circunstancia de que el legislador ordinario haya dotado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones de autonomía plena para dictar sus resoluciones, no conlleva contravención alguna a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es inconcuso que resultan infundados los argumentos de la quejosa enderezados a demostrar que el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones viola lo dispuesto en los artículos 80 y 90 del citado ordenamiento constitucional.

II. Violación a los artículos 14, 17 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La quejosa aduce que el artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en cuanto establece que la Comisión está facultada para “determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones”, le otorga a un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo facultades jurisdiccionales que son exclusivas del Poder Judicial, dado que ello implica “resolver una controversia entre particulares”, lo que se traduce en una **invasión de esferas**.

En todo caso, cuando “las autoridades administrativas resuelven cuestiones materialmente jurisdiccionales, debe establecerse un marco legal que haga factible para los particulares optar por someterse a las autoridades administrativas o acudir a la esfera judicial correspondiente”. Por tanto, considera que la disposición impugnada, al obligar a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a someter sus motivos de desacuerdo en materia de interconexión ante la

Comisión Federal de Telecomunicaciones, **viola la garantía de acceso a la tutela jurisdiccional**, ya que los imposibilita a acudir directamente "ante un juez en sentido formal y material".

Aunado a lo anterior, precisa que ni la norma impugnada "ni los que le siguen" prevén un procedimiento en el que se dé oportunidad a los concesionarios de alegar y probar lo que a su interés legal convenga en relación con las condiciones de interconexión que no se hayan podido convenir, lo que se traduce en una violación a la garantía de previa audiencia, al permitir que la Comisión Federal de Telecomunicaciones resuelva sobre tales condiciones "a espaldas de los concesionarios".

Para estar en aptitud de dar respuesta a los argumentos antes indicados, es menester precisar el marco constitucional y legal aplicable a la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones.

1. Constitución General de la República. En su **artículo 25** establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo económico nacional. Asimismo, señala que el Estado podrá participar por sí o con los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, bajo criterios de equidad social y productividad.

En su **artículo 27**, precisa que corresponde al Estado el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, sin embargo, podrá autorizarse su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal conforme a los términos y condiciones que se establezca en la ley relativa.

Y, en su **artículo 28**, señala que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional, por lo que al ejercer en ella su rectoría, el Estado deberá proteger la seguridad y soberanía de la Nación y mantendrá el dominio sobre la aludida vía de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

2. Ley Federal de Telecomunicaciones. De acuerdo con su **artículos 1, 4 y 7**, tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de los sistemas de comunicación vía satélite, los cuales se consideran vías generales de comunicación. Asimismo, la ley tiene los siguientes objetivos:

- Promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones
- Ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional;
- Fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y
- Promover una adecuada cobertura social.

En su **artículo 2**, se precisa que “corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones”, el que en “todo momento mantendrá el dominio directo sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país”.

En términos de lo dispuesto en su **artículo 3**, para efectos de la ley se entenderá por:

- **Espectro radioeléctrico:** el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.

- **Posiciones orbitales geoestacionarias:** ubicaciones en una órbita circular sobre el Ecuador que permiten que un satélite gire a la misma velocidad de rotación de la tierra, permitiendo que el satélite mantenga en forma permanente la misma latitud y longitud;
- **Red de telecomunicaciones:** sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario.
- **Red pública de telecomunicaciones:** la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal.
- **Sistema de comunicación vía satélite:** el que permite el envío de señales de microondas a través de una estación transmisora a un satélite que las recibe, amplifica y envía de regreso a la Tierra para ser captadas por estación receptora,
- **Telecomunicaciones:** toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos.

Conforme a lo dispuesto en el **artículo 9-A**, la Comisión Federal de Telecomunicaciones,⁵ cuenta con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como autonomía plena para dictar sus resoluciones. Le corresponde **regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente** y la amplia cobertura social **de las telecomunicaciones**, para lo cual se le dota, entre otras, de las siguientes atribuciones:

⁵ Cabe señalar que en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se adicionaron, reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, se precisó que **todas las referencias que se hacen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes** en la ley y demás disposiciones aplicables, **relativas a las atribuciones señaladas en el artículo 9-A del citado ordenamiento legal, se entenderán hechas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.**

- Expedir disposiciones administrativas y normas oficiales mexicanas, así como elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales en materia de telecomunicaciones.
- Opinar sobre el otorgamiento, modificación, prórroga, cesión y revocaciones de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones.
- Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo las que se realicen con redes extranjeras y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.
- Ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realicen con apego a las disposiciones legales reglamentarias y administrativas aplicables.

En el **artículo 11**, se precisa que se requiere concesión para:

- Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial;
- Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;
- Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y
- Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

En el **artículo 41**, se impone a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, el deber de adoptar diseños de arquitectura abierta de red para **permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes así como sujetarse a los planes técnicos fundamentales que para tal efecto debe elaborar la Comisión Federal de Telecomunicaciones**, considerando los intereses de los concesionarios y de los usuarios. Asimismo, se establece que los referidos planes técnicos fundamentales, deberán tener los siguientes objetivos:

- ✦ Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- ✦ Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios y fomentar una sana competencia entre ellos.

En términos de lo previsto en el **artículo 42**, los concesionarios **deben** celebrar el convenio de interconexión dentro de los sesenta días naturales siguientes al en que alguno de ellos lo solicite. Se precisa que **si transcurrido dicho plazo no se ha celebrado el convenio, la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinará las condiciones que aquellos no hayan podido convenir** o antes si así lo solicitan ambas partes.

Lo hasta aquí expuesto permite colegir que:

- » Corresponde al Estado el dominio directo del espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas a nuestro país, así como la rectoría en el desarrollo de las telecomunicaciones, entendiéndose por tal toda emisión, transmisión o recepción de información de cualquier naturaleza, a través de un sistema integrado por medios de transmisión [red de telecomunicaciones], tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión.
- » A través de una concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, los particulares pueden usar, aprovechar y explotar el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas a nuestro país, así como instalar, operar o explotar comercialmente redes públicas de telecomunicaciones, en los términos previstos por las disposiciones legales aplicables.

» Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tienen el deber de interconectar sus redes y celebrar el convenio respectivo dentro de los sesenta días naturales siguientes al en que uno de ellos lo solicita, atendiendo a las disposiciones aplicables y a los planes técnicos fundamentales respectivos.

» El Estado ejerce su rectoría en materia de telecomunicaciones a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que es el órgano encargado de regular, promover y supervisar su eficiente desarrollo, para lo cual tiene entre otras atribuciones: **a)** promover y vigilar la interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo las que se realicen con redes extranjeras; **b)** expedir las disposiciones administrativas y elaborar los planes técnicos fundamentales a los que deberán sujetarse los concesionarios para la interconexión de sus redes; **c)** Determinar las condiciones que éstos no hayan podido convenir una vez transcurrido el plazo legal previsto para la celebración del convenio respectivo o antes si ambas partes se lo solicitan.

En esa tesitura, es dable concluir que tratándose de interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, los concesionarios no actúan en una relación de derecho privado, en tanto por virtud de su concesión explotan un bien propiedad de la Nación, cuyo dominio le corresponde exclusivamente al Estado y, por tal motivo, no puede estimarse que al determinar las condiciones de interconexión que los concesionarios no hayan podido convenir, la Comisión Federal de Telecomunicaciones ejerce una función materialmente jurisdiccional, máxime que su intervención no está sujeta a la voluntad de aquéllos ni se condiciona a la satisfacción de ciertos presupuestos procesales, lo que se explica y encuentra su razón de ser en el hecho de que la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones es necesaria para garantizar la existencia de

una sana competencia y un amplio desarrollo de los servicios de telecomunicaciones a efecto de se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

Estimar lo contrario, implicaría sostener que la facultad rectora del Estado en materia de telecomunicaciones está sujeta o condicionada a la voluntad e intereses de los concesionarios, lo que resulta jurídicamente inadmisibles. Mas aún, debe tenerse presente que la atribución conferida a la Comisión en materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, no se constriñe a decidir sobre los aspectos que no hayan podido convenir los concesionarios. Comprende además su regulación y supervisión, en aras de tutelar un eficiente desarrollo de las telecomunicaciones.

Incluso, cabe advertir que este Tribunal Pleno determinó que no es procedente otorgar la suspensión del acuerdo por el que la Comisión Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones de interconexión no acordadas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, que se reclama a través del juicio de amparo, toda vez que de otorgarse la aludida medida cautelar se afectaría al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, precisamente, porque la determinación de esas condiciones constituye la expresión material de la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones y tiende a cumplir con los objetivos antes precisados. Así, se desprende de la jurisprudencia **P/J 10/2011**, que es del siguiente tenor:

"TELECOMUNICACIONES. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES QUE FIJAN ASPECTOS NO ACORDADOS POR LAS PARTES SOBRE LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN, OBLIGACIÓN DE INTERCONECTAR Y FIJACIÓN DE TARIFAS. De los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, 9-A, 38, fracción V, 41, 42, 43 fracciones II, IV, V y VII, 44 fracciones II y III y 71, apartado A, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y 95, fracción III, del Reglamento de Telecomunicaciones, se advierte que las

resoluciones en las que se fijan aspectos no acordados por las partes sobre las condiciones de interconexión, obligación de interconectar y fijación de tarifas, emitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones o por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, constituyen la expresión material de la facultad constitucional del Estado de ejercer su rectoría en materia de telecomunicaciones y tienden a cumplir con los objetivos que con la regulación en materia de interconexión persigue el ordenamiento legal citado, consistentes en permitir el amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones fomentando una sana competencia entre éstos, promoviendo una adecuada cobertura social y asegurando la viabilidad de la prestación del servicio en condiciones óptimas, en beneficio de la sociedad. Por tanto, la suspensión de los efectos de esas resoluciones es improcedente, pues de otorgarse la medida cautelar se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público. Lo anterior, tomando en cuenta que dichas resoluciones constituyen actos administrativos, por lo que gozan de presunción de validez y legalidad.”⁶

En consecuencia, los argumentos enderezados a demostrar que el precepto legal impugnado transgrede las garantías de previa audiencia y acceso a la tutela jurisdiccional e invade la esfera de atribuciones del Poder Judicial, **son infundados**, en tanto parten de la premisa incorrecta consistente en que, al determinar las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, la Comisión Federal de Telecomunicaciones ejerce una función materialmente jurisdiccional, habida cuenta de que ello no conlleva para el concesionario la privación de un bien o un derecho, puesto que tal como quedó apuntado, por virtud de la concesión que tiene otorgada usa, aprovecha y explota un bien propiedad de la Nación, a más de que corresponde al Estado el dominio directo sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país, así como la rectoría en materia de telecomunicaciones.

⁶ Consultable en la página 5 del Tomo XXXIV, Julio de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

Cabe apuntar, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado, por lo que, la conclusión antes alcanzada de modo alguno implica que la Comisión Federal de Telecomunicaciones puede determinar de manera arbitraria las condiciones de interconexión que no se hayan podido acordar por los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, ya que para ello debe atender a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, de modo tal que si las partes interesadas estiman que su actuación no se encuentra ajustada a derecho, están en aptitud de impugnarla a través de los medios ordinario de defensa que resulten procedentes, e inclusive, a través del juicio de amparo, tal como acontece en el presente caso.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el **artículo 8, fracción II**, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, precisa que en lo no previsto en esta ley y sus reglamentos, se observará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la que en términos de su **artículo 1** es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada, de lo que deriva que para determinar las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, se debe agotar el procedimiento previsto en el segundo ordenamiento legal en comento, el cual se tramita en forma de juicio en tanto se otorga al particular interesado la oportunidad de probar y alegar lo que a su interés legal convenga -tal como aconteció en la especie-,⁷ según se desprende de sus **artículos 12 a 61** comprendidos en el Título Tercero intitulado “Del Procedimiento Administrativo”.

⁷ De las constancias que obran en autos, se advierte que en el procedimiento del cual deriva la resolución impugnada, se otorgó a las dos empresas quejasas la oportunidad de probar y alegar lo que a su interés legal convino en relación con sus respectivas pretensiones. Incluso, así se desprende de la propia resolución reclamada, específicamente en el apartado denominado “ANTECEDENTES” fracciones VII a XXXIV [ver fojas 4 a 10].

Sin embargo, la circunstancia de que la resolución por virtud de la cual se determinan las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones derive de un procedimiento seguido en forma de juicio, de suyo no implica el ejercicio de una facultad materialmente jurisdiccional, tan es así que el procedimiento administrativo puede “iniciarse de oficio o a petición de parte interesada” y las disposiciones relativas son aplicables “a la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa”,⁸ lo que evidencia que tratándose de la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, el citado procedimiento no tiene como fin resolver una controversia entre particulares o entre éstos y el Estado, sino regular y supervisar el eficaz desarrollo de las telecomunicaciones a efecto de garantizar que los servicios relativos se presten bajo un régimen de sana competencia para que se puedan ofrecer a los usuarios con mejores condiciones de precios, calidad y diversidad.

Por tanto, ante lo infundado de los conceptos de violación hechos valer por **Radiomóvil Dipsa**, enderezados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal respecto del citado numeral.

SÉPTIMO. Legalidad del Acuerdo P/090108/14. Precisión de los temas que serán materia de análisis. Al efecto, es necesario tener presentes los siguientes antecedentes del asunto:

I. El procedimiento administrativo del cual deriva el acuerdo impugnado, se inició a virtud de la solicitud formulada por **Axtel** a efecto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinara las

⁸ Artículos 12 y 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

condiciones de interconexión que no pudo convenir con **Radiomóvil Dipsa**, a saber:

- La **tarifa de interconexión** aplicable para el tráfico [de llamadas] originado en la red local fija de **Axtel** hacia usuarios de la red local móvil de **Radiomóvil Dipsa**, bajo la modalidad “el que llama paga”, para los años de dos mil cinco a dos mil siete.
- **Medición del tráfico** con base en la duración real de las llamadas, es decir, que se sume la duración de todas las llamadas completadas medidas en segundos y se multiplique dicha suma, redondeada al minuto más cercano, por la tarifa respectiva.
- **Inclusión de una cláusula que relacione la tarifa de interconexión y la tarifa del usuario final**, de tal suerte que si ésta es inferior a aquélla, se le aplique el “50% (cincuenta por ciento) de la tarifa más baja” que ofrezca a sus usuarios en sustitución de la tarifa de interconexión que se llegue a determinar.

II. En el **Acuerdo P/090108/14**, el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinó las siguientes condiciones que **Axtel** y **Radiomóvil Dipsa**, deben incorporar en los convenios para la interconexión de sus redes públicas de telecomunicaciones:

1. Tarifas de interconexión. Por los servicios de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, en el periodo del dos mil cinco al dos mil siete, que **Axtel** deberá pagar a **Radiomóvil Dipsa**, las siguientes tarifas:

- Del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cinco: “\$1.71 pesos M.N. por minuto de interconexión”.
- Del uno de enero al treinta de septiembre de dos mil seis: “\$1.54 pesos M.N. por minuto de interconexión”.

- Del uno de octubre de dos mil seis al treinta y uno de diciembre de dos mil siete: "\$1.23 pesos M.N. por minuto de interconexión".

2. Tarifa promedio ponderada del servicio. Si las tarifas de interconexión antes precisadas son mayores a ésta, **Axtel** deberá pagar a **Radiomóvil Dipsa**, por servicios de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad "el que llama paga" la "**tarifa promedio ponderada del servicio**", la cual se determinará por la Comisión considerando lo siguiente:

- Los ingresos por los minutos de originación en la red móvil de **Radiomóvil Dipsa** para llamadas locales.
- Los ingresos por concepto de renta mensual en el caso de planes de pospago y los minutos de originación que generan dichos ingresos.
- Los ponderadores que la Comisión fije en su momento

Se precisa, que lo anterior tiene como fin "garantizar las condiciones para el desarrollo de una competencia equitativa entre los concesionarios del servicio local fijo y los concesionarios del servicio local móvil".

3. Medición del tráfico. Para calcular las contraprestaciones que **Axtel** deberá pagar a **Radiomóvil Dipsa** en cada periodo de facturación, el tráfico de las llamadas se medirá conforme a lo siguiente:

- Del uno de enero de dos mil cinco al treinta y uno de diciembre de dos mil seis. *La duración de cada llamada completada se redondeará al minuto siguiente.* Al total de las llamadas del periodo se le aplicará la tarifa de interconexión correspondiente.
- Del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete. *Se sumará la duración de todas las llamadas completadas medidas en segundos.* La suma total de las llamadas realizadas en el periodo se redondeará al minuto siguiente y al resultado se le aplicará la tarifa de interconexión respectiva.

Al total de minutos de interconexión facturados “se le aplicará un sobrecargo del veinticinco por ciento (25%)”, el cual será revisado anualmente por la Comisión, tomando en cuenta: **a)** La evolución de las referencias internacionales; **b)** el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones; y **c)** la evolución de las tarifas y de la modalidad de medición del tráfico que realizan los concesionarios fijos por llamadas con destino a usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”.

4. Medida precautoria móvil. Radiomóvil Dipsa deberá cubrir al menos la tarifa de interconexión móvil respectiva, en las tarifas que ofrezca o comercialice en los servicios de originación fija a través de equipo terminales que tienen una ubicación geográfica determinada, con destino a usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga” [servicio “telular” conocido como llamadas TELCEL-TELCEL].

En las consideraciones previas del acuerdo impugnado, se precisa que para estar en aptitud de promover y vigilar la eficiente interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones a fin de lograr una sana competencia entre los concesionarios y garantizar un amplio desarrollo de las telecomunicaciones, **la Comisión cuenta con un modelo de costos para determinar la tarifa de interconexión** conforme a la metodología “*Total Service Long Run Incremental Cost*” [costo incremental promedio a largo plazo], que ha sido avalado por expertos internacionales de reconocido prestigio.

III. En su **demanda de amparo**, Radiomóvil Dipsa aduce que la resolución impugnada deriva de un procedimiento viciado toda vez que: **a)** La Comisión Federal de Telecomunicaciones no es competente para resolver las condiciones de interconexión que no pudo convenir con **Axtel**; **b)** El Presidente de la Comisión carece de facultades para emitir acuerdos de trámite; y **c)** El dictamen emitido por el perito designado por la Comisión no es imparcial.

Además, en sus demandas de amparo, tanto **Radiomóvil Dipsa** como **Axtel**, formularon diversos conceptos de violación para impugnar los cuatro aspectos que se determinaron en la resolución impugnada [tarifas de interconexión, medición del tráfico, tarifa promedio ponderada y medida precautoria móvil] en los que se alegó, esencialmente, indebida fundamentación y motivación así como contravención al principio de no discriminación que rige tratándose de los servicios de telecomunicaciones. Los argumentos relativos se precisarán en los siguientes apartados.

VI. Del análisis de la **sentencia recurrida**, se desprende que la Juez Federal: **a)** desestimó los argumentos formulados por **Radiomóvil Dipsa** enderezados a demostrar que la Comisión es incompetente para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre las empresas quejasas; **b)** declaró fundado y suficiente para conceder el amparo a **Radiomóvil Dipsa**, el concepto de violación que formuló para impugnar la *tarifa promedio ponderada*, por lo que estimó innecesario ocuparse de los restantes conceptos de violación que hizo valer; y **c)** declaró fundados y suficientes para concederle el amparo a **Axtel** los conceptos de violación que esgrimió en relación con las *tarifas de interconexión* y la *medición del tráfico*.

De lo anterior deriva, en principio, que asiste razón a **Radiomóvil Dipsa** en cuanto aduce que la Juez Federal indebidamente omitió analizar en su integridad los argumentos que esgrimió en su demanda de amparo, ya que nada dijo en relación con la facultad del Presidente de la Comisión para emitir acuerdos de trámite durante el procedimiento de origen y la parcialidad que le atribuye al dictamen emitido por el perito designado por la Comisión.

Tampoco se pronunció sobre los argumentos que la citada recurrente expresó en relación con las *tarifas de interconexión*, la *medición del tráfico* y la *medida precautoria móvil*, sin que obste la

circunstancia de que haya considerado fundado y suficiente para concederle el amparo el concepto de violación que formuló para impugnar la *tarifa promedio ponderada*, ya que de resultar fundados los argumentos cuyo análisis omitió, **Radiomóvil Dipsa** podría obtener un mayor beneficio.

En tal virtud, en términos de lo dispuesto en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, los conceptos de violación cuyo análisis omitió la A quo se analizarán de manera conjunta con los agravios relacionados con el tema de que se trate, mismos que por razón de método se agrupan para su estudio en dos grandes apartados: **1.** Violaciones procesales y **2.** Violaciones cometidas en la propia resolución impugnada.

OCTAVO. Legalidad del Acuerdo P/090108/14. Violaciones procesales. Por ser de estudio previo, se analizarán los argumentos formulados por **Radiomóvil Dipsa**, enderezados a demostrar que la resolución impugnada deriva de un procedimiento viciado.

I. Facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para determinar las tarifas de interconexión y otras condiciones económicas, no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

En la **sentencia recurrida**, la Juez de Distrito determinó que de los artículos 7, 9-A y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se desprende que, contrario a lo que sostiene **Radiomóvil Dipsa**, la Comisión sí está facultada para resolver “los desacuerdos surgidos entre concesionarios con motivo de la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones”, máxime que la quejosa erróneamente considera que la tarifa de interconexión y la tarifa al público se encuentran reguladas en los artículos 60 a 64 del citado ordenamiento legal que “reconocen el principio de libertad tarifaria, cuando éste únicamente opera

respecto de las tarifas que se fijan para el público en general, mas no así, rige para la determinación o fijación de las tarifas de interconexión”.

En relación con la anterior determinación, **Radiomóvil Dipsa** aduce en sus **agravios** que, contrario a lo que “de una forma simplista” señala la A quo, ninguno de los preceptos legales que invoca la autoridad responsable en la resolución impugnada “le confiere expresamente la atribución que se arroga” para determinar las tarifas de interconexión. Al efecto, precisa el contenido de todas y cada una de las disposiciones que sustentan la resolución impugnada y reitera los argumentos que esgrimió en su demanda de garantías en los que fundamentalmente alegó:

» La Comisión **únicamente puede determinar las tarifas de interconexión cuando no existe convenio previo celebrado entre las partes, toda vez que en esta materia rige el principio de libertad tarifaria** el que, a su decir, es uno de los principales derechos que garantiza el Estado Mexicano a favor de los concesionarios de telefonía móvil, excepto tratándose de aquéllos que tengan poder sustancial en el mercado, lo que en el caso no acontece.

» Estimar lo contrario implicaría aceptar que la Comisión puede intervenir “como juez en cualquier desacuerdo entre los concesionarios” y, por ende, dotarla de facultades jurisdiccionales, con lo cual se invade la esfera de competencia del Poder Judicial, dado que la solución de conflictos derivados de la aplicación de leyes federales es de su exclusiva competencia.

En adición a lo anterior, señala que la sentencia recurrida es incongruente, dado que por una parte la Juez Federal señala que la Comisión sí está facultada para determinar las tarifas de interconexión aun cuando no existe una disposición legal que expresamente la autorice a ello, sin embargo, al pronunciarse sobre la tarifa promedio

ponderada “acertadamente” establece que no existe disposición alguna que otorgue a la Comisión la atribución “para determinar las tarifas de interconexión, ya sea con base en una tarifa promedio ponderada o cualquier otra”, puesto que no debe soslayarse “que la tarifa promedio ponderada no es otra cosa que una tarifa de interconexión sustituta”.

Los motivos de agravio antes precisados son infundados.

En el considerando sexto de esta resolución, se precisó que el análisis armónico de lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución General de la República en relación con lo previsto en los artículos 1, 2, 4, 7, 9-A, 41 y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, permite colegir que:

✦ Corresponde al Estado el dominio directo del espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas a nuestro país, así como la rectoría en el desarrollo de las telecomunicaciones, la cual ejerce por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ya que corresponde a ésta regular, promover y supervisar su eficiente desarrollo, para lo cual tiene entre otras, las siguientes atribuciones: **a)** promover y vigilar la interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo las que se realicen con redes extranjeras; **b)** expedir las disposiciones administrativas y elaborar los planes técnicos fundamentales a los que deberán sujetarse los concesionarios para la interconexión de sus redes; y **c)** Determinar las condiciones que éstos no hayan podido convenir una vez transcurrido el plazo legal previsto para la celebración del convenio respectivo o antes si ambas partes se lo solicitan.

✦ Por tal motivo, no es dable estimar que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones actúan en una relación de derecho privado al convenir sobre las condiciones de interconexión de sus redes, ya que por virtud de la concesión relativa explotan, usan y aprovechan un bien cuyo dominio le corresponde exclusivamente al Estado, habida cuenta que de que para ello deben observar las

disposiciones que al efecto emita la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

✦ En consecuencia, tampoco puede considerarse que al determinar las condiciones de interconexión que aquéllos no hayan podido acordar la Comisión ejerce una función materialmente jurisdiccional, habida cuenta de que su intervención para decidir sobre tales aspectos no constituye una facultad discrecional, es un deber que la ley le impone, en tanto la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones es fundamental para garantizar el eficiente desarrollo de las telecomunicaciones y una sana competencia entre los prestadores de los servicios relativos a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

✦ Estimar lo contrario, implicaría sostener que la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones está sujeta o condicionada a la voluntad e intereses de los concesionarios, lo que resulta jurídicamente inadmisibile.

Las consideraciones antes precisadas permiten establecer que al decidir sobre las condiciones de interconexión que no pudieron convenir los concesionarios, **la Comisión Federal de Telecomunicaciones puede determinar las tarifas aplicables, con independencia de que exista o no un convenio previo y de que tal aspecto sea o no materia del desacuerdo**, ya que la facultad que tiene conferida para vigilar la eficiente interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, comprende la modificación de las condiciones ya convenidas entre los concesionarios que a su consideración sean perjudiciales para los usuarios, para otros concesionarios o para el país. Así, se desprende del proceso legislativo que dio origen a la Ley Federal de Telecomunicaciones, específicamente del Dictamen emitido por la Cámara de Senadores [de origen], que en su parte conducente se lee:

"D).- CONTENIDO DE LA INICIATIVA

(...)

En el caso de que la Secretaría estime que los convenios de interconexión por parte de los concesionarios de redes públicas de telecomunicación, perjudiquen los intereses del país, de los usuarios o de otros concesionarios podrá establecer las modalidades a las que deberán sujetarse los convenios, de igual forma podrá intervenir cuando fuese necesario celebrar convenios con algún gobierno extranjero, a cuyo efecto podrá establecer la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las medidas conducentes para que los usuarios puedan obtener acceso bajo condiciones equitativas, a servicios de información, de directorio, de emergencia, de cobro revertido y vía operadora, entre otros." ⁹

Aunado a lo antes expuesto, debe estimarse que **tratándose de la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones no rige el principio de libertad tarifaria** a que se refiere el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ¹⁰ entendido como el derecho que tienen los prestadores de los servicios de telecomunicaciones para fijar libremente las tarifas relativas a esos servicios.

Para mayor claridad, se estima conveniente precisar la definición de los conceptos relacionados con la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones así como las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. Al efecto, debe tenerse en cuenta que en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, se establece que "las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor, se continuarán aplicando, hasta en tanto se expidan nuevos ordenamiento que los sustituyan, salvo lo que se oponga a la presente ley".

⁹ Debe recordarse que por disposición expresa del Decreto por el que se adicionó el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las referencias que se hacen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en ese ordenamiento.

¹⁰ **Artículo 60.** Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en términos que permitan la prestación de dichos servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia

En consecuencia, en lo no previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones se atenderá lo dispuesto en el Reglamento de Telecomunicaciones -dado que a la fecha no se ha emitido un nuevo reglamento que lo sustituya-, así como en las disposiciones administrativas emitidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Los principales conceptos que guardan relación con el tema que nos ocupa, son los siguientes:

Ley Federal de Telecomunicaciones [artículo 3, fracción X]

- **Red pública de telecomunicaciones:** la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal.

Reglamento de Telecomunicaciones [artículo 2].

- **Servicios de Telecomunicaciones:** Son aquellos que se ofrecen a terceros o al público en general, para que por medio de un circuito o una red de telecomunicaciones un usuario pueda establecer comunicación desde un punto de la red a cualquier otro punto de la misma o a otras redes de telecomunicaciones;
- **Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones:** Personas físicas o morales que prestan servicios de telecomunicaciones y cuentan para ello con una concesión para instalar, operar y explotar una red de telecomunicaciones o cuentan con un permiso para prestar servicios de telecomunicaciones utilizando las redes concesionadas a otros;
- **Servicio Público de Telefonía Básica.** Servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre usuarios, incluida la conducción de señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el primer aparato telefónico terminal, a solicitud del suscriptor.
- **Servicio de Radiotelefonía Móvil.** Es un servicio de radiocomunicación entre estaciones fijas y móviles o entre móviles, por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre suscriptores, así como su interconexión con los usuarios de la red pública de telefonía básica y otras redes públicas de telecomunicaciones autorizadas.

- **Servicio de Interconexión a Redes Públicas:** Es el servicio de conducción de señales que presta un concesionario, por medio de su red pública de telecomunicaciones, a otras empresas de telecomunicación, para combinar o complementar sus propias instalaciones con el objeto de proporcionar un servicio final;
- **Usuario:** Persona física o moral, que en forma eventual o permanente tiene acceso a algún servicio público o privado de telecomunicaciones;

Reglas del Servicio Local. ¹¹ [regla segunda]

- **Interconexión.** Conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La interconexión permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red.

En párrafos precedentes quedó establecido que la Ley Federal de Telecomunicaciones tiene, entre otros objetivos, promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y “fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones” a fin de que éstos se presten con mejores precios, calidad y diversidad, en beneficio de los usuarios [artículo 7].

Los servicios de telecomunicaciones se pueden prestar por los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, así como por las comercializadoras, conocidas también como “revendedoras”.¹² De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11, fracción II; 31, fracción I y 52 del citado ordenamiento legal, los concesionarios pueden instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, en tanto las comercializadoras únicamente

¹¹ Emitidas por el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, para la regulación del servicio telefónico. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de octubre de 1997.

¹² Así se precisó en la exposición de motivos del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, que en su parte conducente señala: “Por otra parte, se establece que la operación de empresas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, conocidas comúnmente como revendedoras, podrán operar mediante permiso que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.”

pueden proporcionar los servicios de telecomunicaciones a través del uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, de ahí que sólo requieran de un permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para poder prestar esos servicios.

En la Sección I del Capítulo IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones, intitulado "DE LA OPERACIÓN E INTERCONEXIÓN DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES", se encuentran inmersos los artículos 41 y 42 que, en lo conducente, establecen:

1. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deben adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. Asimismo, **deben realizar la interconexión y suscribir el convenio relativo** dentro de los sesenta días naturales siguientes al que en algún concesionario lo solicite.

2. Para la interconexión de sus redes y la suscripción del convenio relativo, los concesionarios deberán sujetarse a las disposiciones que al efecto establezca la Comisión Federal de Telecomunicaciones en los planes técnicos fundamentales de señalización, transmisión, conmutación y tarifación, entre otros, los cuales se deben elaborar considerando los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tener los siguientes objetivos:

- Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios y fomentar una sana competencia entre éstos.

En la exposición de motivos del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, se precisó que "para garantizar la existencia de una sana competencia, la iniciativa de ley establece que los operadores de redes públicas deberán permitir la interconexión a otros

operadores en condiciones equitativas y no discriminatorias. Para ello, la Secretaría elaborará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, los cuales tendrán como objetivos permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y proteger los intereses del usuario final.”

Lo hasta aquí expuesto permite establecer las siguientes premisas:

» Los **prestadores de los servicios de telecomunicaciones**, son tanto los concesionarios de una red pública de telecomunicaciones como los permisionarios, es decir, las comercializadoras de servicios, en la inteligencia de que éstas requieren del uso de la capacidad de un concesionario para prestar dichos servicios, ya que no pueden instalar y operar una red pública de telecomunicaciones.

» Los **servicios de telecomunicaciones** son los que se ofrecen por los concesionarios a las comercializadoras [terceros] y al público en general [usuarios], para que éstos puedan establecer comunicación a través de una o más redes públicas de telecomunicaciones. Ejemplo de lo anterior son, precisamente, los servicios de telefonía fija y móvil.

» En cambio, los **servicios de interconexión** son los que deben prestar los concesionarios a otros concesionarios para que puedan combinar o complementar sus propias instalaciones a efecto de que sus usuarios puedan establecer comunicación con los usuarios de otra red y viceversa, o bien, para que puedan acceder a los servicios de telecomunicaciones que provee otra red.

De lo anterior deriva que **los servicio de interconexión son distintos a los servicios de telecomunicaciones**, ya que la interconexión constituye un deber que se impone exclusivamente a los concesionarios para lograr, precisamente, el eficaz desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, los que se traducen en un servicio final que se presta al público en general por los concesionarios y los permisionarios [comercializadoras], como lo es el servicio local de telefonía.

Lo expuesto cobra relevancia al tener en cuenta que en los artículos 128 y 129 del Reglamento de Telecomunicaciones, respectivamente, se establece:

1. En las concesiones que se otorguen para explotar redes y servicios de telecomunicaciones se fijarán bases para establecer las tarifas que aplicarán los concesionarios a los usuarios.
2. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que no requieran concesión serán libremente establecidas por los proveedores del servicio respectivo.

Si la Secretaría determina, mediante un estudio, que las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, las bases tarifarias se fijarán de acuerdo a los procedimientos y bases que se establezcan en los permisos.

Como se puede advertir, las disposiciones reglamentarias en comento, prevenían **la libertad tarifaria únicamente** a favor de los permisionarios y **respecto de las tarifas aplicables a los usuarios**. Tales disposiciones **se modificaron** al trasladarse a la Ley Federal de Telecomunicaciones **para hacer extensiva la libertad tarifaria a los concesionarios, pero sigue operando sólo respecto de los servicios de telecomunicaciones que se ofrecen a los usuarios,**

según se desprende de su artículo 60¹³ y de la exposición de motivos del decreto por el que se expidió el citado ordenamiento legal, que en su parte conducente señala:

“Se establece que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y empresas comercializadoras puedan fijar libremente sus tarifas, en términos que les permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. Las tarifas requerirán únicamente de ser registradas para consulta pública.

Sin embargo, la Secretaría se reserva el derecho de establecer obligaciones específicas para los concesionarios que operen en condiciones adversas a la libre competencia, a fin de proteger a la sociedad usuaria de estos servicios.”

Luego, es inconcuso que **la libertad tarifaria únicamente opera respecto de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que los concesionarios y los permisionarios ofrecen a los usuarios, no así por lo que se refiere a las tarifas que un concesionario debe cubrir a otro por la prestación del servicio de interconexión.** Tan es así, que para la interconexión de sus redes, los concesionarios deben observar la regulación tarifaria que al efecto emita la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual debe tener como objetivo **dar un trato no discriminatorio a los concesionarios** así como fomentar una sana competencia entre éstos y permitir el desarrollo de nuevos concesionarios.

El **principio de no discriminación**, como expresión de la garantía de igualdad que tutela el artículo 1º de la Constitución Política

¹³ **Artículo 60.** Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en términos que permitan la prestación de dichos servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia

de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ prohíbe cualquier distinción de trato que tenga por objeto o como consecuencia, la anulación o menoscabo de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas. Destaca que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 2, establece que el Estado deberá promover las condiciones para que la libertad e igualdad de las personas sean reales y efectivas, correspondiendo a los distintos órganos de gobierno eliminar los obstáculos que “limiten en los hechos su ejercicio” e impidan la efectiva participación de las personas en la “vida política, económica, cultural y social del país”.¹⁵

Por tanto, dado que la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones constituye un factor fundamental para garantizar el eficiente desarrollo de las telecomunicaciones y una sana competencia entre los concesionarios, es dable sostener que en esta materia, el **principio de no discriminación**, se traduce en la proscripción de cualquier distinción de trato entre los concesionarios de las redes públicas de telecomunicaciones que tenga como fin o pueda traer como consecuencia, la anulación o menoscabo de su derecho a prestar los servicios de telecomunicaciones en condiciones de competitividad, seguridad y permanencia, lo que necesariamente implica que las tarifas de interconexión deben fijarse por **la Comisión Federal de Telecomunicaciones**, pues sólo de esta manera es posible hacer efectivo ese derecho y asegurar el progreso eficiente de las telecomunicaciones.

¹⁴ **Artículo 1.** (...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

¹⁵ **Artículo 2.** Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Es así, toda vez que la tarifa de interconexión, al ser un costo en el que se incurre para proveer el servicio de telecomunicaciones de que se trate [como lo es el de telefonía fija o móvil], **constituye un elemento que repercute en la tarifa del usuario**, pues no debe soslayarse que en la fracción IV del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, expresamente se señala que los concesionarios “deben atribuirse a sí mismos y a sus subsidiarias y filiales tarifas desagregadas y no discriminatorias por los diferentes servicios de interconexión” de lo que deriva que las tarifas que los concesionarios ofrecen al público en general, deben comprender las mismas tarifas que aplican a los servicios de interconexión que prestan a otros concesionarios, siendo pertinente destacar que esta medida se implementó por el legislador, precisamente, para asegurar que los servicios de telecomunicaciones se proporcionen en un entorno competitivo.

Así se advierte del dictamen elaborado por la Cámara Revisora a la iniciativa de la Ley Federal de Telecomunicaciones presentada por el Ejecutivo Federal, que en su parte conducente es del siguiente tenor:

“La interconexión de redes es una condición indispensable para permitir el amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones, fomentará una sana competencia entre éstos y beneficiará, tanto a los concesionarios como al usuario final.

Para cumplir los objetivos antes mencionados, los convenios de interconexión que celebren los concesionarios deberán permitir la interconexión en cualquier punto en el que ésta sea técnicamente factible (...).

Además de lo anterior, la ley establece que **los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones (...)** deberán llevar contabilidad separada por servicios e **imputarse las mismas tarifas por interconexión en la prestación de servicios finales.**”

Por tanto, de estimarse que los concesionarios pueden fijar libremente las tarifas de interconexión no sería posible garantizar la existencia de una sana competencia entre éstos y, en consecuencia, que los servicios de telecomunicaciones se proporcionen con mejores condiciones de variedad, calidad y precio en beneficio de los usuarios, puesto que es evidente que en ejercicio de esa libertad tarifaria, cada concesionario determinará los elementos que estime adecuados para calcular el monto de la tarifa, dando como resultado la existencia de distintas tarifas para el mismo servicio de interconexión e incluso que el monto de la tarifa se determine muy por encima del costo que debiera resultar conforme a las disposiciones aplicables.

Ejemplo de lo anterior, lo constituye el concepto denominado "*externalidad de la red*", ya que de los antecedentes que informan el asunto, se advierte que aun cuando ambas quejas coinciden en señalar que ese concepto no guarda relación con la provisión del servicio de interconexión, sólo una de ellas considera que sí debe incluirse para determinar el monto de la tarifa respectiva, cuestión tal que será materia de análisis el siguiente considerando.

No pasa inadvertido que el artículo 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, establece que en el convenio de interconexión, los concesionarios deberán permitir el acceso a los servicios, capacidades y funciones de sus redes "sobre la base de tarifas no discriminatorias" y que los concesionarios que se provean servicios, capacidades o funciones similares entre sí, "deberán actuar sobre bases de reciprocidad en tarifas y condiciones". Empero, tal disposición no puede dar lugar a estimar que las tarifas de interconexión pueden determinarse libremente por los concesionarios, ya que ello no garantiza que la interconexión se realice en condiciones que garanticen una sana competencia.

En el “**Estudio sobre la aplicación de modelo de costos en América Latina y el Caribe**”, realizado por la Oficina de Desarrollo de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones,¹⁶ se precisa que “en materia de interconexión se propugna genéricamente el concepto de reciprocidad” conforme al cual dos redes que tengan interconexión en dos vías se reconocerán el mismo precio y que con base en este criterio se ha dejado “plena libertad a las partes para determinar el precio de la interconexión”, pero se destaca que “si ambos operadores no tuvieran igual poder de mercado, lo que es el caso más habitual al existir generalmente un operador establecido que es a la vez dominante, al menos en las redes de telefonía, entonces podrá resultar conveniente para quien puede imponer precios de interconexión, la política de fijarlos a un nivel elevado para impedir precios finales al usuario competitivos por parte del entrante. En el otro extremo, si los niveles de poder de mercado entre dos operadores fueran similares, podrían coludirse para fijar precios que para ellos signifiquen una compensación simple pero excluyente para otros posibles competidores”.

Además, se señala que tratándose de redes de distinta naturaleza “donde el caso más difundido es el de la interconexión de fijo a móvil y de móvil a fijo, el principio de reciprocidad puede interpretarse como *reciprocidad de criterios pero no de precios*”. Lo anterior en virtud de que si bien el órgano regulador establece “parámetros de referencia” y la obligación de publicar “los acuerdos de interconexión como instrumento de garantía del principio de no discriminación”, lo cierto es que “si el precio de una red no responde al costo (se encuentra muy encima del mismo), la red que paga interconexión a mayor precio relativo estará subsidiando a los usuarios de la otra red, con lo cual no se incentiva la innovación tecnológica y la eficiencia, alentando el crecimiento de la red subsidiada que puede ofrecer a sus clientes precios más bajos que los de equilibrio”.

¹⁶ UIT, Junio 2007. Estudio sobre la aplicación de modelos de costos en América Latina y el Caribe [páginas 26 y 27]. Consultable en la dirección electrónica: <http://www.itu.int/ITU-D/finance/costmodels/Klein%20study-SP.PDF>

En tal contexto, es oportuno tener en cuenta el “**Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México**” realizado por la Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, a solicitud del Gobierno de México.¹⁷ Se señala que en nuestro país la concentración del mercado de la telefonía es extremadamente alta, toda vez que una sola empresa tiene el ochenta por ciento -80%- del mercado en telefonía fija y su afiliada el setenta por ciento -70%- del mercado en telefonía móvil.¹⁸

También se refiere que aun cuando en la Ley Federal de Telecomunicaciones se prevé que los concesionarios deberán interconectar sus redes de acuerdo a las disposiciones que emita la Comisión Federal de Telecomunicaciones, al estar en posibilidad de impugnar la tarifa de interconexión que ésta determine al decidir sobre las condiciones que no pudieron convenir, los dos operadores que tienen la mayor participación en el mercado de la telefonía móvil y fija han acudido a la vía del amparo “para evitar que se aplique hasta agotar el procedimiento judicial, lo que puede llevar muchos años. Por fortuna, una reciente decisión de la Suprema Corte abolió el statu quo y estableció que las decisiones de la Cofetel sobre interconexión no pueden suspenderse y seguirán vigentes durante el periodo que medie hasta la resolución del amparo.”

De los estudios realizados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, de los que es miembro el Estado Mexicano,

¹⁷ OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México [páginas 23 y 72]. Consultable en la dirección electrónica: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/3/49528111.pdf>.

¹⁸ En el estudio realizado por la OCDE textualmente se precisa: “**Telmex, el operador incumbente de redes fijas posee una concentración del mercado extremadamente alta; su participación es de 80% del mercado de telefonía fija (en cuando a líneas de clientes) y Telcel, el afiliado de telefonía móvil del incumbente, presta servicio a 70% de los usuarios de teléfonos móviles**”.

se colige que la reciprocidad de tarifas a que se refiere el artículo 43 de la ley Federal de Telecomunicaciones, no puede estimarse como una medida que tenga por objeto garantizar el principio de no discriminación en la prestación de los servicios de interconexión, específicamente en el mercado de la telefonía, ya que en nuestro país existe un operador dominante en la telefonía fija y otro en la telefonía móvil, habida cuenta de que éste es una filial de aquél, de lo que deriva que ambos están en aptitud de fijar tarifas muy por encima del costo de proveer el servicio de interconexión de que se trate, ya que para ellos significarán una simple compensación de costos, pero podrían resultar excluyentes para los otros operadores de los servicios de telecomunicaciones, al impedirles ofrecer precios competitivos a sus usuarios.

Ello, en razón de que **si el monto de la tarifa de interconexión está muy por encima del costo de proveer el servicio, el operador que paga la interconexión subsidia el crecimiento de la red del concesionario que la proporciona y, en consecuencia, éste podrá ofrecer precios más bajos a sus usuarios**, situación tal que evidentemente es contraria al principio de no discriminación, al constituir un obstáculo para que los todos los operadores de los servicios de telecomunicaciones presten dichos servicios en condiciones de competitividad, seguridad y permanencia.

Tal situación se advirtió por el legislador ordinario, ya que en el proceso legislativo que dio origen a la Ley Federal de Telecomunicaciones, específicamente en las discusiones parlamentarias, **se enfatizó que la ley establece las condiciones que permitirán pasar de un esquema monopólico a un sistema de**

economía abierta, específicamente en el servicio de telefonía,¹⁹ tan es así que en las disposiciones transitorias se impone “a los concesionarios en operación” el deber de interconectar sus redes y aplicar las tarifas de interconexión a los propios servicios de telecomunicaciones que ofrecen al público en general, esto último con el objeto de garantizar una sana competencia entre los concesionarios, tal como quedó demostrado en párrafos precedentes.

Incluso, en el primer párrafo del artículo 63 de la ley se reservó para el órgano regulador la facultad de imponer obligaciones específicas en relación con las tarifas, al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado relevante para evitar que opere en condiciones adversas a la libre competencia, siendo pertinente destacar que este Tribunal Pleno

¹⁹ Cámara de Senadores:

“(…) Esta ley precisamente pretende el salir de un esquema de monopolio, a un esquema donde el consumidor, donde el usuario, tenga la posibilidad de elegir, a seleccionar a aquel operador que le brinde el mejor precio y calidad, un servicio tan importante para la vida futura de México, como lo es los servicios de telecomunicaciones en general. Esta ley pretende resolver este esquema de pasar de un modelo monopólico a uno de economía abierta, regula aspectos importantes de telecomunicación, especialmente en la telecomunicación telefónica (...) Esta ley también pretende crear condiciones de competencia, lo cual es difícil, amigos Senadores, porque la estructura ó la infraestructura mexicana está en manos de un monopolio; está en manos de una empresa, y sobre la estructura, sobre los teléfonos en las casas, sobre los postes y los hilos, sobre las fibras ópticas enterradas, sobre esa estructura, propiedad hoy, de una empresa monopolista tiene que amarse el esquema de competencia (...)”.

Cámara de Diputados:

“El sistema de telecomunicaciones mexicanas, está conformado actualmente por la empresa monopolista Telmex que controla la totalidad del tráfico nacional e internacional a través de redes fijas y la mayor parte del celular a través del Telcel, y por diversas empresas localizadas en el área de la telefonía celular entre las que destaca Iusacell, el principal competidor de Telmex en este campo (...) El monopolio de la telefonía tradicional ha sido, a su vez, la base de la ininterrumpida expansión financiera del grupo Slim, tanto dentro como fuera del negocio telefónico. No sólo se ha convertido en el principal prestador de servicios de telefonía celular a partir de Telcel, sino en un socio privilegiado del principal competidor potencial de Telmex, como hemos hecho referencia a través del control del 15% de las acciones de Alfa por medio del Grupo Inbursa. Este último hecho es de enorme importancia potencial, porque plantea la posibilidad muy cierta de un acuerdo monopolio que pudiera darse, tanto a partir de la adquisición de Alfa o de la cartelización del sector, a partir de un acuerdo de "acciones cruzadas”.

determinó que la aludida facultad no implica una invasión a la esfera de atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica ni importa una violación a la garantía de legalidad. Así, se desprende de la jurisprudencia **P/J 51/2007** que a la letra se lee:

"COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9o.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE LA FACULTA PARA DETERMINAR EL "MERCADO RELEVANTE" Y "PODER SUSTANCIAL" DE LOS CONCESIONARIOS EN ÉSTE, NO OCASIONA UNA INVASIÓN A LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL RESPECTIVA, NI VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. La Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, aplicable a todas las áreas de la actividad económica, tiene por objeto la protección de los procesos de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios y prácticas monopólicas que impidan el correcto funcionamiento de los mercados de bienes y servicios. Ahora bien, dicho ordenamiento, en sus artículos 12 y 13, establece los criterios que deben aplicarse para la determinación del "mercado relevante", así como del "poder sustancial" que puede tener un agente dentro de éste, sin que ello signifique que la única autoridad facultada para emplear tales parámetros sea la Comisión Federal de Competencia. Por tanto, el artículo 9o.-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que faculta a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para determinar el "mercado relevante" y "poder sustancial" de los concesionarios de éste, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, no ocasiona una invasión a las facultades de la Comisión Federal de Competencia, ni viola el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se atiende a la conveniencia de establecer las condiciones técnicas y jurídicas para que el órgano regulador en materia de telecomunicaciones pueda cumplir con sus objetivos, mediante la aplicación de las instituciones jurídicas necesarias para el correcto ejercicio de las atribuciones que tiene legalmente encomendadas y que no necesariamente deben estar contempladas en el ordenamiento especial."²⁰

Es corolario de lo antes expuesto, que los agravios formulados por **Radiomóvil Dipsa son infundados**, toda vez que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su carácter de órgano rector en la

²⁰ Consultable en la página 959 del tomo XXVI, Diciembre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época

materia, sí está facultada para determinar las tarifas de interconexión y otras condiciones económicas relacionadas con éstas, aun cuando exista un convenio previo celebrado entre los concesionarios, ya que **tratándose de la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones no rige el principio de libertad tarifaria**, puesto que al convenir sobre las condiciones relativas, los concesionarios no actúan en una relación de derecho privado en tanto explotan, usan y aprovechan un bien respecto del cual el Estado mantiene el dominio directo y, por ende, el control de su regulación, habida cuenta de que el legislador facultó a la Comisión para emitir las disposiciones a las que deben sujetarse los concesionarios para la interconexión de sus redes y, en su caso, determinar si tienen poder sustancial en el mercado relevante e imponerle obligaciones específicas a efecto de garantizar una sana competencia entre los diferentes operadores de los servicios de telecomunicaciones.

Por último, en adición a la conclusión que antecede, es conveniente advertir que **en la propia resolución impugnada, se transcribe la cláusula del convenio de interconexión celebrado entre las quejasas, en el que implícitamente se previene la intervención de la Comisión** para determinar las nuevas condiciones económicas que no puedan acordar al vencimiento del citado convenio [treinta y uno de diciembre de dos mil], que en su parte que interesa es del tenor siguiente:

“Una vez que se establezcan las nuevas contraprestaciones aplicables, éstas se aplicarán retroactivamente únicamente en los siguientes casos y a partir de las siguientes fechas: [...] o (ii) en caso de que las nuevas contraprestaciones sean determinadas por una resolución administrativa o judicial, las tarifas se aplicarán retroactivamente a partir de la fecha que cualquiera de las partes hubiere solicitado conforme a lo establecido en el artículo 42 de la ley la intervención de la Comisión, en cuyo caso las diferencias que resulten a cargo y a

favor de cualquiera de las partes, deberá reintegrarse a las parte que corresponda, a más tardar dentro de los 5 (cinco) días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efecto el establecimiento de las nuevas contraprestaciones”.

II. Facultad del Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para dictar acuerdos de trámite. En el concepto de violación cuyo análisis omitió la Juez Federal, **Radiomóvil Dipsa** aduce, en esencia, que el Presidente de la Comisión no tiene facultades para emitir acuerdos de trámite en un procedimiento instaurado para determinar las condiciones de interconexión no convenidas entre concesionarios de redes públicas de Telecomunicaciones, ya que tal atribución es exclusiva del Pleno de la Comisión.

El argumento antes precisado es infundado.

En términos de lo dispuesto en el Artículo Quinto, fracción IV, del Decreto por el que se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el artículo 17, fracción IV, de su Reglamento Interno vigente hasta el cuatro de enero de dos mil seis, **corresponde al Presidente de la Comisión ejecutar las resoluciones del Pleno y proveer lo necesario para su debido cumplimiento.** Esta disposición se reitera en la fracción IV del artículo 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones, vigente a partir del doce de abril de dos mil seis.

El Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones vigente a partir del cinco de enero de dos mil seis, en su artículo 15 establece que “con excepción de las atribuciones que correspondan al Pleno, el Presidente tendrá a su cargo originalmente el trámite y resolución de los demás asuntos que le competan a la Comisión”, asimismo, conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 16, le

corresponde “coordinar y vigilar que se ejecuten las resoluciones y cumplan los acuerdos adoptados por el Pleno y, en su caso, proveer lo necesario para su debido cumplimiento”.

De la resolución impugnada se desprende que en atención a la solicitud formulada por **Axtel** para que la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinara las condiciones de interconexión que no pudo convenir con **Radiomóvil Dipsa**, el veinticuatro de mayo de dos mil cinco, el Pleno de la Comisión dictó la “resolución de vista”, a través de la cual requirió a la citada quejosa para que manifestará lo que a su interés legal conviniera y facultó al Presidente a efecto de que acordara lo conducente durante la tramitación del procedimiento respectivo.

Por tanto, si conforme a la normativa vigente desde la época en que se inició el procedimiento de origen, el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones está facultado para ejecutar las resoluciones del Pleno de la Comisión y proveer lo necesario para su cumplimiento, es claro que sí tenía facultades para dictar los acuerdos de trámite en el procedimiento de origen, en tanto dicho órgano colegiado lo facultó para ello en la resolución de vista, lo que cobra relevancia al tener en cuenta que de acuerdo al Reglamento Interior de la Comisión vigente a partir del cinco de enero de dos mil seis, el trámite de los procedimientos para determinar la condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, le corresponde precisamente al Presidente, en tanto la atribución que tiene conferida el Pleno de la Comisión se refiere al dictado de la resolución correspondiente, según se desprende del artículo 9, fracción VIII, del citado Reglamento.

En todo caso, aun cuando pudiera estimarse que es atribución del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones dictar los acuerdos de trámite en los procedimientos en comento, debe tenerse

en cuenta que puede delegar esa atribución en el Presidente de la Comisión, tal como aconteció en la especie.

En consecuencia, es claro que lo argumentado por **Radiomóvil Dipsa**, en el sentido de que el Presidente de la Comisión no estaba facultado para dictar los acuerdos de trámite en el procedimiento de origen, **deviene infundado**.

No pasa inadvertido que a decir de la quejosa, algunos de los acuerdos dictados por el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones no pueden estimarse como acuerdos de trámite en virtud de que trascienden al fondo del asunto, como lo es por ejemplo, el acuerdo por el que se admiten y desechan las pruebas de las partes. Empero, **tal argumento deviene igualmente infundado**, puesto que la circunstancia de que un elemento probatorio pueda ser trascendente para la determinación de las condiciones no convenidas, no implica que corresponda al Pleno de la Comisión decidir sobre su admisión o desechamiento, ya que la decisión adoptada por el Presidente sobre el particular puede impugnarse a través de los medios de defensa procedentes, siendo pertinente destacar que del análisis de la demanda de amparo no se advierte que la ahora recurrente haya reclamado alguna decisión de esa naturaleza.

III. Parcialidad del dictamen rendido por el perito tercero. En el concepto de violación que omitió analizar la Juez de Distrito, **Radiomóvil Dipsa** argumentó que la resolución impugnada deriva de un procedimiento viciado de origen en virtud de que se designó como perito tercero a un empleado de la propia Comisión, lo que evidencia que su dictamen adolece de parcialidad.

El concepto de violación es infundado.

En el considerando que antecede quedó establecido que al acordar las condiciones de interconexión, los concesionarios de las redes públicas de telecomunicaciones no actúan en una relación de derecho privado y, por ende, al determinar las condiciones que no pudieron convenir, la Comisión Federal de Telecomunicaciones no ejerce una función materialmente jurisdiccional.

Por tanto, la circunstancia de que la responsable haya nombrado a un empleado de la propia Comisión como perito tercero en el procedimiento de origen, de modo alguno puede dar lugar a estimar que su dictamen es parcial, a más de que entre las principales atribuciones de la Comisión se encuentra la de especializar recursos humanos en materia de telecomunicaciones y acreditar a peritos en esa materia,²¹ de ahí que si en ejercicio de su facultad rectora debe establecer los aspectos de la interconexión que no pudieron convenir los concesionarios de las redes públicas de telecomunicaciones, es jurídicamente válido que designe como perito a uno de sus empleados para que emita su opinión sobre las condiciones de desacuerdo.

²¹ **Ley Federal de Telecomunicaciones**

“Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría (...), corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones: (...) **III.** Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector;

Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Artículo 24. (...) **A)** Corresponden a las Direcciones Generales de Redes, Espectro y Servicios “A” y “B”, las siguientes atribuciones: (...) **XX.** Acreditar a peritos en materia de telecomunicaciones y expedir los certificados respectivos, conforme a lo dispuesto en los ordenamientos reglamentarios y demás disposiciones jurídicas aplicables.

NÓVENO. Violaciones cometidas en el Acuerdo P/090108/14. Consideraciones preliminares y marco legal. En la sentencia que por esta vía se recurre, la Juez Federal determinó que la resolución impugnada es violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, ya que no se encuentra debidamente fundada y motivada, a más de que contraviene diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Las consideraciones esenciales que sustentan la anterior determinación, son las siguientes:

1. Tarifa de interconexión. La Juez Federal declaró substancialmente fundados los conceptos de violación que sobre el particular formuló **Axtel** en su demanda de amparo. Como cuestión previa precisó que “no se cuestiona la eficacia del modelo de costos utilizado por la autoridad en la resolución reclamada, puesto que para arribar al mismo se utilizó una metodología de eficacia probada y de utilización amplia en la teoría económica nacional e internacional”, por lo que únicamente se analizará si las tarifas de interconexión que se determinaron en la resolución impugnada “se encuentran calculadas con base al costo de la prestación del servicio”, considerando para ello que la responsable expresamente señaló que “el servicio de interconexión de una red pública de telecomunicaciones se presta exclusivamente a otros concesionarios, por lo que debe ser costado con base en los costos directamente asociados con la provisión del servicio, tomando en cuenta los costos fijos y variables así como los costos comunes y compartidos”.

Asimismo, destacó que aun cuando en la Ley Federal de Telecomunicaciones no se precisa que las tarifas de interconexión deben ser a costos ni dispone la forma en que deben ser calculadas, lo cierto es que se encuentra plenamente justificado que se implementen medidas no previstas en la ley para lograr sus objetivos, máxime que para ello la Comisión debe promover y vigilar la eficiente interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, lo que

cobra relevancia al tener en cuenta que en términos del artículo 95, fracción I, del Reglamento de Telecomunicaciones, al determinar las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios, la Comisión debe asegurar “el pago de la parte a quien le corresponde del costo de todo aquello que sea necesario para establecer y mantener la conexión, con un arreglo que incluya, una asignación completa de los costos atribuibles a los servicios que sean provistos”. En ese contexto, estableció que:

a) “Es necesario orientar las tarifas de interconexión a costos” ya que “si se logra que las tarifas se encuentren a un nivel de precios cercano a los costos, se fomenta la productividad y la entrada a un mercado más eficiente y sustentable”; y

b) Para determinar las tarifas de interconexión, se debe contar con un “modelo de costos el cual puede desarrollar libremente la Comisión”, toda vez que “el principio de libertad tarifaria únicamente opera tratándose de las tarifas al usuario”.

Posteriormente, la A quo establece que les otorga valor probatorio pleno a los dictámenes ofrecidos por los peritos de las partes y el perito oficial, dado que cumplen con los requisitos legales para su eficacia. Con base en su análisis conjunto realiza diversas precisiones y concluye que teniendo a la vista el modelo de la Comisión, mismo que en su momento se puso a disposición de las partes y de los peritos, se desprende que las tarifas determinadas en el acuerdo impugnado son superiores a las tarifas resultantes conforme a su modelo de costos, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo.

Año	Tarifa de interconexión	
	Modelo de la Comisión	Acuerdo P/090108/14
2005	\$0.71	\$1.71
2006	\$0.74	\$1.54
2007	\$0.78	\$1.23

Destacó que el perito oficial y el de **Axtel**, coinciden en señalar que “no existe una justificación económica que explique” el diferencial entre la tarifa resultante conforme al modelo de la Comisión y la que ésta determinó en la resolución impugnada. El perito de la autoridad responsable aduce que esa diferencia “se considera como externalidad de la red”. Mientras que el perito de **Radiomóvil Dipsa**, señaló que el modelo de la Comisión “parte de supuestos incorrectos” y, que en el caso de que se estimara que el modelo es correcto, implicaría que las tarifas determinadas en el acuerdo impugnado “están por encima de costos”.

En tal virtud, tomando en cuenta que la metodología empleada en el modelo de la Comisión permite determinar el costo de proveer el servicio más un margen adicional para los costos comunes y compartidos, y toda vez que del acuerdo impugnado **no se advierte que exista una razón válida que justifique el que la autoridad responsable haya determinado tarifas superiores a las que resultaron conforme a su modelo de costos**, la Juez Federal estableció que se violan en perjuicio de **Axtel** las garantías de legalidad y seguridad jurídica, a más de que al **establecer tarifas por encima de costos**, se contraviene lo dispuesto en los artículos 7, 41 y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que ello implica que **la quejosa tendrá que pagar por elementos que no guardan relación con la prestación del servicio**, con el consiguiente riesgo de ser desplazado del mercado al no poder competir “con un operador que tiene en su poder el mercado relevante”, habida cuenta de que el costo adicional repercutirá en las tarifas de sus usuarios, provocando un desplazamiento de éstos hacia las redes móviles.

2. Medición del tráfico. La A quo declaró substancialmente fundado el concepto de violación relativo formulado por **Axtel**, ya que del análisis de los dictámenes periciales se desprende que la tasación de las llamadas por segundo, permite que se pague por el servicio de interconexión efectivamente prestado, lo cual redundará en beneficio de los usuarios y garantiza una sana competencia, en tanto la tasación

por minuto redondeado, implica que se pague por servicios o infraestructura que no fueron utilizados. Por tal motivo, concluyó que **no se justifica que la autoridad haya determinado que para los años de dos mil cinco y dos mil seis, la medición del tráfico debe realizarse por minuto redondeado y que en el dos mil siete se realizará por duración real de la llamada [por segundo], debiéndose aplicar un sobrecargo del veinticinco por ciento -25%-, ya que se obliga a la quejosa a pagar por servicios de interconexión que no utiliza**, máxime que el sobrecargo se traduce en una carga económica adicional que no tiene sustento legal alguno. Precisa que estimar lo contrario implicaría contravenir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el sentido de que debe prevalecer una sana competencia entre los prestadores de los servicios de telecomunicaciones a efecto de que dichos servicios se ofrezcan con mejores precios.

3. Tarifa promedio ponderada. La Juez Federal declaró substancialmente fundado el concepto de violación hecho valer por **Radiomóvil Dipsa**, en virtud de que el concepto **tarifa promedio ponderada** y la mecánica señalada por la responsable para su determinación **no tiene fundamento legal alguno**, máxime que no se precisa si los ingresos a considerar se refieren al promedio del total de las tarifas que comercializa por la originación de cualquier tipo de llamada o solo a los que obtiene por la originación de llamadas locales, y tampoco se señala en qué consisten *los ponderadores* que en su momento deberá tomar en cuenta la Comisión. Por tal motivo, concluyó que la responsable deberá resolver sobre las condiciones no convenidas entre las quejosas “con base en elementos regulados y previstos por la ley de la materia y que tengan sustento o fundamento legal”.

De los agravios formulados por las partes así como de los conceptos de violación de **Radiomóvil Dipsa** cuyo análisis omitió la Juez de Distrito, se desprende que los **principales argumentos** que esgrimen en relación los temas de legalidad que subsisten en esta instancia, son los siguientes:

1. Tarifa de interconexión. La autoridad responsable sostiene en sus agravios que **la A quo no tiene atribuciones** para determinar las tarifas de interconexión materia de desacuerdo entre las quejas y menos aun con base en el análisis de una prueba pericial, ya que **tal atribución es exclusiva de la Comisión** y la metodología para determinar el costo de la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones “no se rige por modelos académicos o teóricos como los que podrían ser objeto de una pericial, sino por la auténtica aplicación del marco de derecho vigente”, de ahí que deba desestimarse la valoración que se realizó de la prueba pericial.

Por su parte, **Radiomóvil Dipsa** sostiene que la Juez Federal se pronuncia sobre aspectos que ni siquiera son de la competencia de la autoridad responsable al señalar que por su posición relevante en el mercado puede fijar tarifas de interconexión por encima de costos, dado que el único órgano del Estado facultado para emitir una resolución sobre la supuesta dominancia que tiene en el mercado, es la Comisión Federal de Competencia Económica. Asimismo, aduce que sustituyéndose en las atribuciones que, en todo caso, son exclusivas de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sin ningún sustento jurídico, técnico o económico, la A quo determinó tarifas de interconexión “*igual a costo*” y “*no basadas en costos*”.

1.1. Externalidad de la red. La autoridad responsable y **Radiomóvil Dipsa** sostienen en sus agravios que la tarifa de interconexión no es la que resulta del modelo de costos de la Comisión, dado que éste es una herramienta de apoyo para la determinación de uno de los elementos que componen dicha tarifa, ya que **de acuerdo a las referencias internacionales es necesario incluir un margen adicional por concepto de externalidad de la red, dado que representa el costo en que incurre el concesionario para expandir su red y ampliar su número de usuarios**, lo que se traduce en un beneficio social, ya que ello conlleva la posibilidad de que los usuarios de otras redes de telefonía se pueda comunicar con más personas.

Radiomóvil Dipsa señaló en sus conceptos de violación que un ejemplo de externalidad de la red, es “el costo en que incurre para subsidiar los equipos telefónicos de sus usuarios”; además, aduce que la tarifa de interconexión debe permitir a los operadores recuperar todos los costos en que incurren para proveer el servicio de interconexión “más una utilidad razonable”, ya que no existe disposición alguna que prohíba considerar dicho servicio como una fuente de ingresos.

Por su parte, **Axtel** sostiene que la externalidad de la red no necesariamente representa un beneficio social, tal como acontece en la especie, ya que si bien el costo que por tal concepto se adicionó para la determinación de la tarifa de interconexión le permite a **Radiomóvil Dipsa** continuar con la expansión de su red e incrementar su base de usuarios, lo cierto es que impide que **Axtel** pueda obtener los mismos beneficios, pues no debe soslayarse que tratándose del servicio de telefonía fijo a móvil bajo la modalidad “el que llama paga”, el concesionario fijo debe incorporar en la tarifa del usuario la propia tarifa de interconexión, por lo que es claro que sus tarifas no podrán ser competitivas con las de aquella, máxime que al ser más altas que las tarifas de la telefonía fija, los usuarios preferirán suscribirse a una red de telefonía móvil.

1.2. Modelo de costos. En sus conceptos de violación **Radiomóvil Dipsa** manifestó su conformidad con el modelo de costos de la Comisión, excepto por lo que se refiere al método empleado para calcular los costos comunes y compartidos, ya que a su decir debió aplicarse el método de “*Ramsey Pricing*” no así el método *equi-proporcional* [EPMU por sus siglas en idioma inglés]. En adición a lo anterior, en sus agravios expresa **nuevos argumentos** enderezados a demostrar que los resultados que arroja el modelo de la Comisión son incorrectos ya que parte de bases incorrectas.

Por su parte, en sus agravios **Axtel** reitera lo que adujo en sus conceptos de violación, en el sentido de que en la configuración del modelo de costos de la Comisión no debió considerarse la

externalidad de la red para la determinación de la tarifa de interconexión, lo que quedó acreditado con la prueba pericial.

2. Medición del tráfico. Axtel y la autoridad responsable coinciden en señalar que para calcular el monto de las contraprestaciones que el operador fijo debe cubrir al operador móvil por la terminación conmutada de llamadas bajo la modalidad “el llama paga”, el tráfico debe medirse atendiendo a la duración real de las llamadas [cobro por segundo]. Lo anterior en virtud de que el operador que solicita la interconexión sólo debe pagar por el servicio efectivamente prestado.

En cambio, **Radiomóvil Dipsa** señala que no existe ninguna disposición que así lo autorice y que desde la implementación de la modalidad “el que llama paga”, el monto de la contraprestación a pagar se calcula redondeando la duración de cada llamada al minuto siguiente [cobro por minuto o fracción de minuto]. Además, precisa que la Juez Federal soslaya que la responsable no es clara al señalar si en su modelo de costos consideró el tráfico de llamadas por segundos o minutos redondeados.

3. Tarifa promedio ponderada del servicio. La autoridad responsable aduce que ésta es una **tarifa de interconexión sustituta** que tiene como fin garantizar que los planes tarifarios de **Radiomóvil Dipsa** cumplan con lo dispuesto en los artículos 44, fracción IV y 62 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al eliminar cualquier ventaja que pretenda obtener atendiendo a “su posición en el mercado” para ofrecer tarifas al público “por debajo de los costos con el fin de desplazar a los concesionarios autorizados para prestar el servicio de telefonía fija”. Precisa que las variables establecidas para determinarla son claras, ya que los ingresos que se tomarán en cuenta para ello son los que la citada quejosa obtiene por las llamadas locales que se originan en su red y terminan en una red móvil o fija y “las ponderaciones que la Comisión fije en su momento” pueden ser “los ingresos o las cantidades”, destacando que la aparente indeterminación de esta

variable tiene como fin evitar que tanto el concesionario fijo como móvil, manipulen la tarifa promedio ponderada en su beneficio.

4. Medida precautoria móvil. En los conceptos de violación cuyo análisis omitió la A quo, **Radiomovil Dipsa** señala que este aspecto, al igual que la tarifa promedio ponderada, es ajeno a la materia del desacuerdo; que no están previstos en ninguna disposición legal y que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no está facultada para determinar si tiene o no poder sustancial en el mercado de la telefonía. Precisa que la tarifa de \$1.00 peso sólo aplica al uno por ciento -1%- de sus usuarios, que son aquellos que contratan el "servicio telular" denominado "llamadas locales TELCEL-TELCEL", el cual consiste en tratar como llamadas generadas en su red móvil para efectos de facturación, aquellas que se originan en un teléfono fijo mediante la marcación de una clave, destacando que con dicho servicio no se bloquea la salida de llamadas a celulares desde el conmutador que opera el concesionario de telefonía fija, ya que sólo le permite al usuario elegir la ruta de salida de sus llamadas.

Cabe apuntar que la Juez Federal no se pronunció sobre la medida precautoria móvil y que dicha omisión únicamente se impugnó por **Radiomóvil Dipsa**, motivo por el cual, no se está en el caso de precisar los argumentos que sobre el particular formuló **Axtel** en su demanda de amparo.

I. Consideraciones previas. Por razón de método, este Tribunal Pleno estima necesario dar respuesta a lo argumentado por la autoridad responsable en sus agravios, en el sentido de que la Juez Federal no tiene atribuciones para establecer cuáles son las tarifas de interconexión que **Axtel** le debe pagar a **Radiomóvil Dipsa** y menos aun con base en el análisis de una prueba pericial, ya que esa atribución es exclusiva de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y que la metodología para establecer el costo de la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, no puede ser objeto de una

pericial, ya que no se rige por modelos académicos, sino por las disposiciones jurídicas aplicables, razón por la cual deba desestimarse la valoración que se realizó de la prueba pericial ofrecida por las partes.

Al respecto, es de señalarse que la atribución conferida a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para ejercer la rectoría del Estado en el ámbito de las telecomunicaciones y la autonomía plena que tiene para dictar sus resoluciones, no la exime de cumplir con el principio de legalidad que consagra el artículo 16 de la Constitución General de la República. Por tanto, el acto por virtud del cual determina las tarifas de interconexión no convenidas entre concesionarios sí puede ser analizado por los tribunales de amparo a fin de establecer si actuó dentro de su marco legal de atribuciones y si existe adecuación entre los motivos aducidos y el fundamento legal de su determinación.

Para ello, debe tenerse en cuenta que si la violación alegada por el agraviado entraña el análisis de aspectos técnicos o económicos especializados, es jurídicamente válido que el juzgador se apoye en la prueba pericial, dado que ésta tiene por objeto ilustrarlo en temas de esa naturaleza, no jurídicos, que sean necesarios y relevantes para resolver en su contexto la cuestión efectivamente planteada ante él, quedando a su prudente arbitrio su valoración.

De otra manera no se explicaría que en el artículo 151 de la Ley de Amparo, se prevea la posibilidad de que se ofrezca la prueba pericial y que ante ello, el Juez Federal deba designar a un perito para la práctica de la diligencia respectiva, sin perjuicio de que las partes designen uno de su parte, lo que implica que en el juicio de amparo la prueba pericial no es colegiada, dado que el único peritaje indispensable para su integración y desahogo, es del perito nombrado por el Juez de Distrito. Así se desprende de la jurisprudencia **2/J 81/2011** de la

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio comparte este Tribunal Pleno, que es del siguiente tenor:

“PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO. Conforme al tercer párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, una vez anunciada la prueba pericial, el Juez de Distrito debe designar al o a los peritos que estime necesarios para la práctica de la diligencia, independientemente de que cada parte pueda nombrar a un perito para que se asocie al oficial o rinda su dictamen por separado. De lo anterior se sigue que la naturaleza de la pericial en el amparo no es colegiada, porque el único peritaje cuyo dictamen es indispensable para su debida integración y desahogo es el del perito nombrado por el juzgador. En este tenor, la Ley de Amparo es expresa al señalar la manera como debe rendirse la prueba pericial, que no es la fijada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, ni cabe aplicar dicho código adjetivo a fin de que el Juez esté obligado, necesariamente, a nombrar a un tercer perito cuando exista discordancia entre el dictamen oficial y el de los demás, pues de hacerlo se desconocería la naturaleza de la prueba pericial en amparo, al convertirla en colegiada, siendo incongruente con los principios y bases que rigen este medio de control constitucional.”²²

Además, cabe recordar que entre las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se encuentra la de acreditar a peritos en materia de telecomunicaciones y otorgarles la certificación correspondiente, de lo que se sigue que la prueba pericial sí puede estimarse como un elemento apto para ilustrar al juzgador sobre los aspectos técnicos y/o económicos que de acuerdo con el marco jurídico aplicable inciden en la determinación del costo de la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, **de ahí lo infundado del agravio en este aspecto.**

Sin embargo, para estar en aptitud de establecer si la conclusión a la que arribó la Juez de Distrito se encuentra ajustada a derecho, este Tribunal Pleno estima necesario analizar si del marco jurídico aplicable al servicio de telefonía fijo a móvil bajo la modalidad “el que

²² Consultable en la página 300 del Tomo XXXIII, Junio de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

llama paga”, se desprenden los elementos, parámetros y/o lineamientos que debe considerar la Comisión para determinar el monto de la tarifa de interconexión y el sistema de tasación en la medición del tráfico para efectuar el cálculo de las contraprestaciones relativas al servicio de terminación conmutada de llamadas en usuarios móviles, caso en el cual, se prescindirá de la prueba pericial para resolver los temas de legalidad que subsisten en esta instancia.

II. Conceptos y disposiciones relacionados con el servicio de terminación conmutada de llamadas locales fijo-móvil bajo la modalidad “el que llama paga”. Del Reglamento de Telecomunicaciones y las Reglas del Servicio Local,²³ se desprenden los siguientes:

Reglamento de Telecomunicaciones [artículo 2].

- **Conmutación.** Proceso consistente en la interconexión de unidades funcionales, canales de transmisión o circuitos de telecomunicaciones por el tiempo necesario para conducir señales.
- **Servicio Local.** Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal y cualquier otro punto de la red local dentro de la extensión de una misma zona de servicio local o suburbana autorizada por la Secretaría.
- **Servicio Público de Telefonía Básica.** Servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre usuarios, incluida la conducción de señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el primer aparato telefónico terminal, a solicitud del suscriptor. Dicha conducción de señales constituye la que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas de acceso a la red pública telefónica, que utilizan las centrales públicas de conmutación telefónica, de tal manera que el suscriptor disponga de la capacidad para conducir señales de voz de su punto de conexión terminal a cualquier otro punto de la red pública telefónica, **de acuerdo a una renta y tarifa que varía en función del tráfico que se curse.**

²³ Emitidas por el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, para la regulación del servicio telefónico. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete.

- **Servicio de Radiotelefonía Móvil.** Es un servicio de radiocomunicación entre estaciones fijas y móviles o entre móviles, por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre suscriptores, así como su interconexión con los usuarios de la red pública de telefonía básica y otras redes públicas de telecomunicaciones autorizadas.
- **Servicio de interconexión a redes públicas.** Es el servicio de conducción de señales que presta un concesionario, por medio de su red pública de telecomunicaciones, a otras empresas de telecomunicación, para combinar o complementar sus propias instalaciones con el objeto de proporcionar un servicio final.

Reglas del Servicio Local [regla segunda].

- **Central.** Equipo o conjunto de equipos de conmutación mecánicos, eléctricos, electrónicos, ópticos o de cualquier otro tipo, que mediante la conexión analógica o digital de circuitos, enruta el tráfico público conmutado.
- **Medición.** Función que comprende el registro, recolección y almacenamiento de información respecto de las características del tráfico público conmutado, tales como tipo, enrutamiento y duración, con el propósito de suministrar la información requerida para la tasación y para conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones.
- **Servicio local fijo.** Servicio local que de acuerdo a los títulos de concesión correspondientes se presta a través de equipos terminales que tienen una ubicación geográfica determinada.
- **Servicio local móvil.** Servicio local que de acuerdo a los títulos de concesión correspondientes se presta a través de equipos terminales que no tienen una ubicación geográfica determinada.
- **Tasación.** Función que comprende la valoración monetaria de los servicios de telecomunicaciones, según la información obtenida del proceso de medición y las tarifas registradas de cada concesionario.
- **Terminación conmutada.** Función que comprende la conmutación de tráfico público conmutado en una o más centrales del concesionario de servicio local, el transporte entre las centrales del grupo de centrales de servicio local correspondiente y la entrega de dicho tráfico al equipo terminal del usuario de destino;
- **Tráfico público conmutado.** Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúe a través de una red pública de telecomunicaciones que utilice para su enrutamiento tanto centrales como

numeración asignada y administrada por la Comisión, de conformidad con el Plan de Numeración.

Reglas del Servicio Local [reglas vigésimo sexta a trigésima]

- Los concesionarios de servicio local móvil podrán solicitar a los demás concesionarios de servicio local fijo o móvil, la implantación de la modalidad consistente en que **el usuario que origine el tráfico público conmutado pague adicionalmente** a la tarifa de servicio local por originar tráfico conmutado, **la tarifa que corresponda a la entrega de tráfico en la red pública de telecomunicaciones autorizada para prestar el servicio local móvil** (en lo sucesivo "el que llama paga").
- Bajo la modalidad "el que llama paga", el usuario que origine el tráfico conmutado deberá marcar el prefijo 044 con antelación al número local respectivo. **Esta modalidad se aplicará exclusivamente a las llamadas que se originen y terminen dentro de un mismo grupo de centrales de servicio local.**
- Los concesionarios de servicio local a quienes les sea solicitada la implantación de "el que llama paga" deberán incluirla como modalidad en los convenios de interconexión respectivos. Además, **deberán facturar los servicios respectivos al usuario, asumir el riesgo de la cobranza y cubrir al concesionario del servicio local móvil** en cuya red termine el tráfico público conmutado, la cantidad que sea acordada por ambas partes.
- Mediante disposiciones de "carácter general", la Comisión podrá establecer las medidas necesarias para salvaguardar el interés del público usuario.

De las disposiciones reglamentarias y administrativas antes precisadas se colige:

» El **servicio de telefonía local fijo a móvil**, es aquel por virtud del cual se proporciona la capacidad completa para que la llamada [comunicación de voz] originada en un equipo terminal que tiene una ubicación geográfica determinada [fijo] se reciba en un equipo terminal que no tiene una ubicación geográfica determinada [móvil], dentro de una misma zona de servicio local o suburbana, es decir, no comprende el servicio de larga distancia.

» La **terminación conmutada**, es la función de interconexión que consiste en enrutar la llamada originada en el equipo terminal del usuario de una red pública de telecomunicaciones y transportarla a

través de un equipo o varios equipos que permiten su conexión – analógica o digital- para entregar la llamada en el equipo terminal de otro usuario que puede pertenecer a la misma red o a una diversa.

» **Tratándose del servicio local de telefonía fijo a móvil implementado bajo la modalidad “el que llama paga”, el usuario de la red fija debe pagar: i) la tarifa del servicio local por originar la llamada y ii) la tarifa de interconexión por cursar y entregar la llamada al usuario de la red local móvil. En consecuencia, el concesionario de la red local fija deberá facturar ambos conceptos, asumir el riesgo de la cobranza y cubrir al concesionario de la red local móvil el monto de la tarifa de interconexión respectiva.**

Esto es, **por disposición expresa** de las Reglas del Servicio Local emitidas por la Comisión, en la modalidad “el que llama paga”, **la tarifa de interconexión debe incluirse en la tarifa final** que el concesionario de la red local fija ofrece a sus usuarios por la realización de llamadas a teléfonos móviles.

» **La medición del tráfico**, consiste en registrar la información relativa a la transmisión, conducción y recepción de las llamadas realizadas entre dos redes públicas de telecomunicaciones, como lo es el tipo, enrutamiento y duración de las llamadas, para efectuar, mediante la aplicación de la tarifa respectiva, el cálculo de las contraprestaciones económicas correspondientes a un determinado periodo de facturación.

III. Marco jurídico. Para establecer cuáles son los elementos y/o lineamientos que la Comisión debe tener en cuenta para determinar la tarifa que corresponde al servicio de terminación conmutada de llamadas fijo a móvil, bajo la modalidad “el que llama paga”, así como para implementar el mecanismo de medición del tráfico que servirá de base para la cuantificación de la contraprestaciones respectivas, se debe atender a las siguientes disposiciones **vigentes en la época en**

que se emitió la resolución impugnada para el servicio local de telefonía.

1. Ley Federal de Telecomunicaciones.²⁴ En su artículo 63, segundo párrafo, establece que en la regulación tarifaria “se buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio a largo plazo”.

2. Reglamento de Telecomunicaciones.²⁵ En la fracción I de su artículo 95 se prevé que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará los términos de la interconexión que no se hayan podido convenir entre los concesionarios, asegurándose del “pago de la parte a quien le corresponda del costo de todo aquello que sea necesario para establecer y mantener la conexión, con un arreglo que incluya una asignación completa de los costos atribuibles a los servicios que sean provistos”.

Importa tener presente que, **contrario a lo que sostiene la autoridad recurrente**, la disposición reglamentaria en comento se encuentra vigente por las razones expuestas en el considerando que antecede, a más de que **no se opone a lo dispuesto** en el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones **en el sentido de** que las tarifas de interconexión **deberán permitir recuperar cuando menos el costo incremental promedio a largo plazo**, por el contrario, **lo complementa**, al señalar que ese costo corresponde al que sea necesario para establecer y mantener la conexión, el que además **deberá adicionarse con una asignación completa por los costos [comunes] atribuibles al servicio de interconexión que se provea**,

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de mil novecientos noventa y cinco.

²⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa.

los que se corrobora al tener en cuenta lo dispuesto en las Reglas emitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones que enseguida se precisan.

3. Reglas del Servicio Local.²⁶ En la Regla Novena Transitoria se prevé que tratándose de las tarifas de interconexión que no se hayan podido convenir entre los concesionarios, “por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local” la Comisión resolverá “sobre tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio a largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando bases internacionalmente reconocidas, de tal forma que promuevan una sana competencia entre los prestadores del servicio local, a efecto de que éste se preste con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.”

4. Reglas del Servicio de Larga Distancia.²⁷ En la regla 53, se precisa que en materia de interconexión de redes de telefonía fija a redes de telefonía móvil en la modalidad “el que llama paga”, la Comisión resolverá sobre el establecimiento de tarifas “que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando una metodología de costeo de redes de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a efecto de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios”.

²⁶ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete.

²⁷ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de junio de mil novecientos noventa y seis. Reformadas mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril de dos mil seis.

IV. Referencias internacionales. En virtud de que en la Reglas emitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se establece que los costos [incremental promedio de largo plazo y comunes] que se generan por la provisión del servicio de interconexión –en el caso específico el de terminación conmutada en redes móviles- se deben calcular con base en una metodología de costeo internacionalmente reconocida y que debe atenderse a la evolución de las referencias internacionales para determinar la tarifa de interconexión, es necesario tener en cuenta las disposiciones, criterios o recomendaciones que sobre la materia han emitido los organismos internacionales de los que es miembro el Estado Mexicano.

1. Organización Mundial del Comercio. Como cuestión previa, es de señalarse que todos los Acuerdos multilaterales e instrumentos jurídicos anexos al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio forman parte del mismo y son vinculantes para todos los Estados miembros (artículo II).²⁸ Destaca que el citado Acuerdo y sus anexos se sustentan en dos principios esenciales para promover la no discriminación así como lograr condiciones equitativas en el comercio internacional de productos y servicios:

- **Trato de la Nación más favorecida.** Se traduce en que, por regla general, la ventaja comercial que un Estado miembro le ofrezca a otro, deberá hacerse extensiva a todos los Estados miembros.
- **Trato Nacional.** Consiste en otorgar el mismo trato a los servicios y mercancías nacionales y extranjeras.

²⁸ El Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio se firmó, ad referendum, por el Presidente de la República el 15 de abril de 1994 y se aprobó por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 13 de julio de 1994, según se desprende del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del año en comento.

El citado acuerdo y sus anexos se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

Entre los documentos anexos al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, se encuentra el **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios**, el que a su vez comprende diversos anexos atendiendo a los distintos servicios que regula.

A. Anexo sobre Telecomunicaciones. Entre otras cuestiones, prevé:

» Para efectos del Anexo se entiende por:

- **Telecomunicaciones.** La transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.
- **Servicio público de transporte de telecomunicaciones.** Todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un Estado miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general, entre los que se pueden incluir el teléfono.
- **Red pública de transporte de telecomunicaciones.** La infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre dos o más puntos terminales definidos de una red.

» Cada Estado miembro se asegurará de que se conceda el acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones a todo proveedor de servicios de otro Estado miembro, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, para el suministro de cualquier servicio consignado en su lista. La expresión “no discriminatorio” se refiere al trato de la nación más favorecida y al trato nacional, que utilizada en este sector significa “términos y condiciones no menos favorables que los concedidos en circunstancias similares a cualquier otro usuario de redes o servicios públicos de transportes de telecomunicaciones similares” [punto 5].

» Los Estados miembros **reconocen la importancia de las normas internacionales** para la compatibilidad e interoperabilidad mundiales de las redes y servicios de telecomunicaciones y se comprometen a promoverlas a través de los trabajos de los organismos

internacionales competentes, entre ellos la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización [punto 7].

B. Decisión relativa a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas.²⁹ Se determinó llevar a cabo, de manera voluntaria, negociaciones sobre la reglamentación de las telecomunicaciones básicas en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Se precisó que en listas anexas a éste Acuerdo se consignarían los compromisos que resultaran de esas negociaciones en las que, cabe apuntar, participó el Estado Mexicano.

C. Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas. Se establece que por “**compromiso específico**” se entiende la obligación de conceder el acceso a los mercados y el trato nacional a la actividad de servicios de que se trata con sujeción a los términos y las condiciones que se especifican en la lista respectiva.

Todas las listas de compromisos específicos se ciñen a un modelo uniforme que contiene cuatro columnas en las que se consigna la siguiente información: **i)** Sector o subsector objeto del compromiso; **ii)** limitaciones al acceso a los mercados; **iii)** limitaciones al trato nacional y **iv)** los compromisos adicionales, en su caso.

D. Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Constituye la base jurídica por virtud de la cual se incorporan al citado Acuerdo el “Documento de Referencia” y las listas de compromisos específicos en materia de

²⁹ Adoptada el 15 de abril de 1994.

telecomunicaciones básicas de los Estados miembros, resultantes de las negociaciones respectivas.³⁰

D.1. Documento de referencia. Prevé los principios aplicables a la reglamentación de los servicios básicos de telecomunicaciones vinculante para los Estados miembros que lo suscribieron. Los principios en materia de interconexión de redes públicas, en la parte que interesa, son los siguientes:

"2.2 Interconexión a ser garantizada.

La interconexión con un proveedor principal quedará asegurada en cualquier punto técnicamente factible de la red. **Tal interconexión se llevará a cabo:**

(a) bajo términos, condiciones, (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas no discriminatorios y con calidad no menos favorable que la proporcionada para servicios similares propios, o para servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o para sus subsidiarias u otras filiales:

(b) de manera oportuna, en términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y **tarifas basadas en costos** que sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas **para que el proveedor no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado;** y

(c) previa solicitud, en puntos adicionales a los puntos terminales de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios, sujeta a un precio que refleje el costo de la construcción de las instalaciones adicionales necesarias."

³⁰ El Protocolo y sus anexos entraron en vigor el 5 de febrero de 1998.

D.2. Lista de compromisos específicos del Estado Mexicano

[en su parte conducente].

Modos de suministro: 1) Suministro transfronterizo 2) Consumo en el extranjero 3) Presencia comercial 4) Presencia de personas físicas			
Sector o subsector	Limitaciones al acceso a los mercados	Limitaciones al trato nacional	Compromisos adicionales
<p>2.C. SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES</p> <p>Los servicios de telecomunicaciones, suministrados por una red pública de telecomunicaciones basada en infraestructura (alámbrica y radio-eléctrica) a través de cualquier medio tecnológico actual, incluidos en las literales a), b), c), f), g) y o).</p> <p>Se excluyen los servicios de radiodifusión, de televisión por cable, de transmisión satelital de DTH y DBS, y de audio digital.</p>	<p>1) Ninguna, excepto la siguiente:</p> <p>el tráfico internacional debe ser enrutado a través de las instalaciones de una empresa con una concesión otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p> <p>2) Ninguna</p> <p>3) Se requiere concesión otorgada por SCT. Sólo empresas constituidas conforme a la ley mexicana pueden obtener tal concesión.</p> <p>(...)</p> <p>4) No consolidado, excepto lo indicado por los compromisos horizontales</p>	<p>1) Ninguna</p> <p>2) Ninguna</p> <p>3) Ninguna</p> <p>4) No consolidado, excepto lo indicado por los compromisos horizontales</p>	<p>México adopta las obligaciones contenidas en el documento de referencia anexo a la presente.</p>
<p>a. Servicios de telefonía (CCP 75211, 75212)</p>	<p>1) Ninguna, excepto la indicada en 2.C.1).</p>	<p>1) Ninguna</p>	
<p>b. Servicios de transmisión de datos con conmutación de paquetes (CCP 7523**)</p>	<p>2) Ninguna</p>	<p>2) Ninguna</p>	

c. Servicios de transmisión de datos con conmutación de circuitos (CCP 7523**)	3) Lo indicado en 2.C.3) 4) No consolidado, excepto lo indicado por los compromisos horizontales.	3) Ninguna 4) No consolidado, excepto lo indicado por los compromisos horizontales.	
(...)			

2. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Es un organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación. Dentro de su estructura orgánica se encuentra el **Sector de Normalización de las Telecomunicaciones**, cuya función esencial es el estudio de las cuestiones técnicas, de explotación y tarificación relacionadas con las telecomunicaciones, adoptando recomendaciones sobre las cuestiones que hayan instruido las Conferencias de Plenipotenciarios, las Asambleas Mundiales o cualquier otra conferencia.³¹

Las recomendaciones se clasifican por series. Las relativas a los “principios de tarificación” se comprenden en la “Serie D”. **Su observancia es voluntaria**, sin embargo **pueden contener ciertas disposiciones obligatorias** para asegurar, por ejemplo, la aplicabilidad o la interoperabilidad. La obligatoriedad se expresa mediante las frases “tener que, haber de, hay que + infinitivo o el verbo principal en tiempo futuro simple de mandato, en modo afirmativo o negativo”.

Para efectos de las recomendaciones, por **Administración** se entiende toda institución gubernamental responsable del cumplimiento de las disposiciones de la Constitución de la Unión Internacional de

³¹ Las recomendaciones relacionadas con los servicio de telefonía se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.itu.int/ITU-T/recommendations/index.aspx?ser=D>

Telecomunicaciones, de su Convenio y de sus Reglamentos Administrativos, así como toda “**empresa de explotación reconocida**” [EER], es decir, todo particular, sociedad, empresa o institución gubernamental autorizada para establecer y explotar una instalación destinada a ofrecer servicios de telecomunicaciones, que esté obligada a observar los ordenamientos en comento por el Estado miembro en el que se encuentra ubicada o que le haya otorgado la autorización respectiva.³²

A. Recomendación UIT –T D.000. Términos y definiciones para las Recomendaciones de la serie D. Las que interesan para la solución del presente asunto, son las siguientes:

- **Tasa de distribución.** La tasa acordada entre Administraciones en una relación determinada, que se utiliza para el establecimiento de cuentas internacionales.
- **Tarifa de terminación.** Una tarifa fijada por la Administración/EER de destino para terminar el tráfico entrante cualquiera que sea su origen.
- **Tasa de percepción.** Tasa que una Administración establece y percibe de sus clientes por la utilización de un servicio internacional de telecomunicaciones.
- **Relación.** Intercambio de tráfico entre dos países terminales, asociado siempre a un servicio específico, cuando existe entre sus Administraciones: a) un medio para intercambiar el tráfico de este servicio específico por circuitos directos (relación directa), o a través de un punto de tránsito en un tercer país (relación indirecta); y b) normalmente, liquidación de cuentas.
- **Orientado a los costos.** Por orientado a los costos se entiende la utilización de una estructura de costos a los efectos de establecer el costo necesario para prestar un determinado servicio.

B. Recomendación UIT-T D.140. Principios aplicables a las tasas de distribución de los servicios telefónicos internacionales [aprobada en junio de 2002]. En la parte considerativa se precisa que:

³² Así se desprende de las definiciones contenidas en el anexo de la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y de su Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales.

» Las Administraciones deben tratar de reducir los costes de prestación de servicios telefónicos y ofrecerlos a sus clientes a los precios más bajos posibles.

» **La remuneración por la utilización de los medios de telecomunicación ofrecidos a las Administraciones debería cubrir los costes del suministro de esos medios.**

» Algunas tasas de distribución no han seguido el ritmo de las tendencias de coste actuales y son demasiado elevadas.

» **Las tasas de distribución que no dependan de los costes pueden estimular encaminamientos poco eficaces.**

En atención a lo anterior, **se recomienda:**

➤ Las tasas de distribución de los servicios telefónicos **deberán orientarse a los costes** y tendrán en cuenta las tendencias de costes pertinentes.

➤ Las Administraciones deben revisar periódicamente las tasas de distribución, a fin de que éstas sigan reflejando las tendencias vigentes de los costes.

➤ Cada Administración debería aplicar de manera no discriminatoria estos principios en todas las relaciones.

Esta recomendación contiene cinco anexos, los cuales se han modificado en diversas “enmiendas”, con excepción del “**Anexo F**” intitulado “**Principios que deben aplicar las Administraciones cuando elaboran y utilizan un modelo de costo**”. Señala que cualquier metodología para determinar las tasas de distribución, de liquidación y de terminación debe atender, entre otros, a los siguientes principios:

✦ **Principio de causalidad.** Demostración de una relación clara de causa y efecto entre la prestación del servicio, por un lado, y los elementos de la red y otros recursos utilizados en dicha prestación, por otro, considerando los factores pertinentes que determinan los costos implícitos.

✦ **Principio de la contribución a los costos comunes.** Las metodologías de cálculo de costos deben asignar una contribución razonable a estos costos.

B.1. Enmienda 3: “Anexo A revisado” Directrices de coste que han de tenerse en cuenta al determinar las tasas de distribución y las partes alícuotas de distribución del servicio telefónico internacional [aprobado en noviembre de 2003]. En este documento se establecen los elementos de la red y los costos a considerar para determinar las tarifas en comento. Se precisa que éstos son los siguientes:

✦ **Costes conexos.** Son los que se identifican de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados y se dividen en directos y comunes o indirectos.

✦ **Costes directos.** Son los que resultan directamente de la prestación de los servicios de que se trate. **Comprenden, los costes de inversión**, es decir, amortización, intereses de los préstamos y **un rendimiento razonable del capital**, así como los costes de explotación y mantenimiento y, en su caso, costes de tránsito, de acceso a las redes nacionales o locales y de investigación y desarrollo directamente imputables.

✦ **Costes indirectos.** Se trata de costes que presentan una relación causal directa con más de un servicio, de modo que para determinar el costo imputable a cada servicio se debe aplicar un sistema de reparto general. Por ejemplo los costes de planificación de redes, por

el espectro, por derechos de paso y licencias de explotación [A estos costos se le conoce también como conjuntos o compartidos].

✦ **Costes comunes.** Incluyen en especial costos de administración general, como impuestos u otras actividades de investigación y desarrollo.

Se señala que “puede determinarse la inclusión de otros costes conexos por acuerdo bilateral”.

C. Recomendación UIT-T D.156. Externalidades de red [aprobada en octubre de 2008]. En la parte introductoria se precisa que para su emisión se toma en consideración que:

- » Una externalidad de red se refiere a las consecuencias adicionales derivadas de la incorporación de un usuario a una red y que el usuario no toma en consideración.
- » Existen posibilidades de crecimiento de **las redes telefónicas fijas y móviles** en los países en desarrollo.
- » Las externalidades de red en el sector de las telecomunicaciones son beneficios proporcionados a los usuarios de redes en los países desarrollados y en desarrollo por los usuarios de redes que ofrecen posibilidades de crecimiento importantes.

En tal virtud, **reconociendo** que las externalidades de red deberían traducirse en una "prima de externalidad", que es un elemento no asimilable al costo del servicio y que debe determinarse y ponerse a disposición teniendo en cuenta ciertos elementos, **se recomienda que:**

✦ Los países en desarrollo consideren si resulta apropiado que los operadores de las redes desarrolladas apliquen a la tasa de distribución de tráfico internacional entrante una prima, denominada

prima de externalidad de red, como elemento adicional no asimilable al costo, **destinada a los operadores de las redes de los países en desarrollo.**

✦ La **prima de externalidad de red** se pague sobre la base de las tarifas del tráfico internacional entrante de los países desarrollados hacia los países en desarrollo; dicho de otro modo, que **sea un elemento adicional, no asimilable al costo, aplicado a la tasa de terminación/distribución y que se pueda negociar “bilateralmente”** por los operadores de ambos países.

✦ Los **fondos generados por la prima de externalidad de red se destinen exclusivamente a la ampliación de las redes en los países en desarrollo.**

✦ **Las partes interesadas, de mutuo acuerdo, supervisen la utilización de los fondos generados por la prima de externalidad de red**, con el control correspondiente de una empresa de contabilidad independiente, que no sea el auditor al que recurran normalmente una u otra parte, y que esos fondos podrían establecerse en un tercer país para garantizar la neutralidad.

C.1. Enmienda 1: Nuevo Anexo A- Aplicación práctica de la Recomendación UIT-T D.156. En este documento se realizan, entre otras, las siguientes precisiones:

» La prima de externalidad no es un elemento de costo sino más bien la expresión financiera y la evaluación de un beneficio económico (externalidad de red) obtenido por un agente económico, como consecuencia de la expansión de una red que presenta posibilidades de crecimiento importantes en materia de número de abonados. Por tanto, **la prima es un elemento adicional que se añade a la tarifa para la fijación del precio del servicio.**

» **La prima de externalidad sólo se aplicaría a redes de países en desarrollo que tienen posibilidades de crecimiento importantes en materia de número de abonados y sólo tendrá lugar cuando se trate de auténtica externalidad de red.**

» La Recomendación UIT-T D.156 no supone una violación a las disposiciones de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, ya que éstas “se aplican exclusivamente a las actuaciones de los gobiernos que son miembros de esa organización. La parte operativa de la Recomendación UIT-T D.156 se aplica a los operadores, no a los gobiernos”. Además, la decisión de un operador de pagar una prima de externalidad a otro operador con el objeto de financiar un probable aumento de sus ingresos no puede estimarse que constituya una medida discriminatoria, puesto que “es evidente que probablemente estará dispuesto a pagar la misma prima a cualquier otro operador cuya red pudiera presentar posibilidades de crecimiento importantes en materia de número de abonados”.

C.2. Notas importantes.

C.2.1. La Recomendación D.156 se emitió en cumplimiento a la instrucción realizada en la Resolución 22 “**Reparto de los ingresos derivados de la prestación de servicios internacionales de telecomunicaciones**”, de la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Antalya 2006 en la que se precisó, esencialmente, lo siguiente:

» El costo de los servicios de telecomunicaciones es mucho más elevado en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Para reducir los desequilibrios existentes, es necesario elevar en todo el mundo el nivel de calidad de la red de telecomunicaciones y los niveles de acceso al servicio telefónico hasta equiparlos a los de los países desarrollados, en los que los costos de la transmisión y conmutación tienden a bajar, lo que contribuye a reducir los niveles de las tasas de distribución.

» En el informe “El Eslabón Perdido”, la Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones recomendó que los Estados Miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones consideraran la posibilidad de **reservar una pequeña parte de los ingresos procedentes de las llamadas entre los países desarrollados y en desarrollo para mejorar las telecomunicaciones de éstos.**

» En atención a la anterior recomendación, la Unión Internacional de Telecomunicaciones realizó los estudios necesarios para emitir los principios aplicables a la fijación de las tasas de distribución, terminación y repartición en función de los costes en cada relación (Recomendación D.140). Asimismo, está estudiando la posibilidad de aplicar la externalidad de la red entre países en desarrollo y países desarrollados. De ser aplicable, sería conveniente que se implementara de modo tal que los ingresos de distribución en lugar de calcularse sobre la base del cincuenta por ciento, se calculara sobre **una proporción mayor a cargo del país desarrollado a fin de considerar el valor de tal concepto.**

C.2.2. A pie de página, se señala que México expresó reservas respecto de la Recomendación D.156 [no se precisa en que consisten] y que el Reino Unido señaló que no la aplicará.

Cabe aclarar que se hace especial mención a la reserva emitida por el Reino Unido, en virtud de que **es el único país de los seis que se toman en cuenta en la resolución impugnada**, específicamente en el apartado relativo a las referencias internacionales, **en el que se aceptaba la inclusión de un sobrecargo por externalidad de la red** en la determinación de los cargos por el servicio de terminación de llamadas en usuarios móviles.

En efecto, en la resolución emitida por la Oficina de Comunicaciones del Reino Unido [OFCOM] sobre la terminación de

llamadas en usuarios móviles, se determinó que era necesario imponer obligaciones específicas a los operadores de telefonía móvil dado el poder sustancial que tienen *en el mercado de terminación de llamadas* y, por ende, se estimó conveniente adicionar **la asignación de un sobrecargo por externalidad de la red** en las tarifas de interconexión, **con la finalidad de subsidiar a los suscriptores marginales.**³³

Empero, posteriormente, en la determinación sobre los “**Cargos por Terminación de Llamadas en Teléfonos Móviles**”, la Comisión de Competencia del Reino Unido, señaló que la asignación de un sobrecargo por externalidad de la red en la determinación de los referidos cargos “constituyó un error”, en tanto los costos sociales que genera son mayores al beneficio pretendido por la Oficina de Comunicaciones [OFCOM], toda vez que al menos un sesenta y seis por ciento -66%- y posiblemente un noventa por ciento -90%- de los ingresos obtenidos por costo de externalidad de la red **se aplican a fines diversos** del objetivo pretendido, lo que genera diversas distorsiones, como son, entre otras:

- El sobrecargo por externalidad de la red, subsidia el precio de venta para suscriptores de redes móviles “no marginales” y genera ganancias excesivas para los operadores móviles.
- Precios de venta más altos para los usuarios de redes fijas y, en consecuencia la migración de éstos a redes móviles.
- Excesiva rotación de los teléfonos móviles.

³³ OFCOM. Marzo 2007. Mobile call termination. Statement. [páginas 147,148, 183, 190 a 193] Consultable en la dirección electrónica:

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/mobile_call_term/statement/statement.pdf

En consecuencia, la Comisión de Competencia del Reino Unido, determinó que “ningún costo por externalidad de la red debe ser incluido dentro del control de cargos por la terminación de llamadas móviles”.³⁴

D. Estudio sobre la aplicación del modelo de costos en América Latina y el Caribe”.³⁵ De este documento destacan los siguientes aspectos:

» El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio [OMC] plantea que, en materia de telecomunicaciones, la presencia de un órgano regulador es necesaria tanto para administrar los recursos escasos como garantizar la competencia, para lo cual es necesario regular los aspectos inherentes a la interconexión, como lo es “la fijación de precios o al menos de una orientación de los precios de interconexión”. Otra condición establecida por la OMC para los signatarios “lo que podría tomarse como un criterio de uso universal, es que no deberá abonarse por la interconexión más que por los elementos de red utilizados”.

» Tratándose de precios de interconexión, “el principio fijado por la OMC y aceptado por la literatura universal sobre telecomunicaciones y además por la Unión Internacional de Telecomunicaciones para establecer dichos precios, es que los mismos *estén alineados con los costos*, o como suele decirse *orientados a costos*. Este principio es conocido como *causalidad de los costos*”, lo que significa que “el precio

³⁴ Competition Commission. Mobile phone wholesale voice termination charges. Determination. Section 4 [Páginas 170 a 175]. Consultable en la dirección electrónica:

http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/appeals/communications_act/mobile_phones_determination.pdf

³⁵ UIT, Junio 2007. Estudio sobre la aplicación de modelos de costos en América Latina y el Caribe [páginas 26 y 27]. Consultable en la dirección electrónica:

<http://www.itu.int/ITU-D/finance/costmodels/Klein%20study-SP.PDF>

debe reconocer el costo incurrido en la producción del servicio y no otros costos”.

» Los principales conceptos utilizados en materia de costos de telecomunicaciones, son los siguientes:

- **Costos históricos.** Son los costos efectivamente registrados y contabilizados en los libros del “operador establecido” [incumbente], de modo que refleje los costos en que efectivamente ha incurrido.
- **Costos actuales o corrientes.** Actualiza los costos históricos sobre la base de un uso eficiente de los recursos, de modo que el costo no represente eventuales ineficiencias del operador.
- **Costo totalmente asignado.** Se asocia con el empleo de costos históricos. Se asigna los costos a los servicios prestados de manera completa, estableciendo criterios para la distribución de los costos directos e indirectos, así como de los costos no atribuibles.
- **Costos basados en actividades (Criterio ABC).** Permite establecer relaciones causales objetivas entre los costos y los servicios, enfocando a éstos como un conjunto de actividades, cada una de las cuales consume recursos y genera costos. Los costos directos son atribuibles a los servicios que los ocasionan. Los indirectos son aquellos que no es posible asignarlos tan fácilmente, que se refieren al “caso genérico de los llamados costos comunes y compartidos”. Los costos conjuntos o compartidos, son aquellos que “se incurren en la producción de más un servicio al mismo tiempo”, mientras que los costos comunes “son los que corresponden con la administración general de la compañía y no pueden adjudicarse a la producción de uno o más servicios en particular”.
- **Costos Prospectivos.** Consiste en estimar el costo a partir de un método ingenieril que determina cuál es el mejor procedimiento y la estrategia más actualizada, es decir como si la empresa –ideal e

inexistente- empezara a producir desde el momento en que se realiza el análisis. Permite al órgano regulador disponer de un método teórico que orienta su acción "sin depender de la buena voluntad del prestador para obtener datos e información para actuar". Este método se asocia con el de costos incrementales de largo plazo.

▪ **Costos incrementales de largo plazo.** Para una empresa que ofrece diversos productos y servicios, "el costo incremental es el cambio determinado por el aumento en la oferta (prestación) de un producto o servicio dado incluyendo todos los costos directos e indirectos atribuibles a ese cambio o incremento, lo que implica considerar las indivisibilidades propias de ese incremento. El costo incremental incluye una rentabilidad razonable sobre el capital invertido y se calcula para el largo plazo, es decir para un periodo discreto de tiempo".

En consecuencia, "el costo incremental de largo plazo (LRIC) puede definirse de dos maneras complementarias. Por un lado, es el costo adicional en que una firma incurre en el largo plazo para proveer un servicio particular bajo el supuesto de que todas las otras actividades productivas permanecerán sin cambios. Por el otro lado, es el costo total que evitaría la firma en el largo plazo si cesara la provisión de ese servicio particular". Los precios de una firma que comparte recursos entre varios servicios, no serán tan bajos como el correspondiente al costo incremental de largo plazo (LRIC), ya que cada uno de todos los servicios "deben hacer alguna contribución a los costos compartidos o costos comunes".

▪ Aun cuando no existe un criterio definido para establecer cuánto de los costos comunes debe cubrir cada servicio, se prevén tres condiciones, "cada uno debe cubrir alguna porción, ninguno debe cubrir por sí el total y no hay requerimiento de que esa contribución se reparta equitativamente", aunque esto último es lo que suele realizarse mediante la aplicación del método "igual proporción de margen adicional (*Equal Proportional Mark-Up* EPMU) conforme al cual los costos comunes se recuperan en proporción al costo incremental asignado a los distintos

servicios producidos”, por ser el de mayor facilidad para su implementación.

Los costos indirectos también se pueden asignar atendiendo a la elasticidad del precio y la demanda, sin embargo, dada la poca disponibilidad de información sobre estos conceptos y la complejidad de su implementación, este criterio conocido como *Regla Ramsey*, tiene poca aceptación.

» La introducción de los modelos de costos surge como un mecanismo de orientar la política regulatoria para determinar los costos más adecuados, **de acuerdo al principio de causalidad**. En general, el enfoque de los modelos reconoce dos criterios principales “el ascendente y el descendente”.

En el modelo ascendente o “*bottom-up*” (de abajo hacia arriba) se diseña la red ideal o ficticia según estimaciones de tráfico basadas en los datos estadísticos, “se empieza por la demanda del servicio y emplea algoritmos específicos para construir una red eficiente que pueda abastecer esa demanda y que entonces posibilita contabilizar adecuadamente el costo más eficiente”. En el modelo descendente o “*top-down*” (de arriba hacia abajo), la fuente de información es la red existente, lo que implica que “se apelaré a un criterio de corrección de esos valores, del tipo costos corrientes o actuales, como paso a una posible incorporación de costos prospectivos”.

Existe un “enfoque híbrido muy aceptado que es el uso de ambos modelos como herramientas complementarias”, el modelo descendente determina el costo eficiente de la red existente, mientras que el ascendente permite “chequear su eficiencia”.

En razón de lo anterior, **a modo de resumen se precisa:**

✦ El consenso internacional tiende a precios libres en los mercados de telecomunicaciones en competencia y a **imponer tarifas reguladas con precios orientados a costos**.

- ✦ La medición de costos requiere la separación de costos entre servicios que en su mayoría son de prestación conjunta.
- ✦ La teoría considera que los costos más aptos son los costos incrementales de largo plazo (LRIC) con base en costos prospectivos, "ya se trate de modelos top-down o bottom-up".
- ✦ Los modelos de costos se desarrollaron como un instrumento de comprobación por parte de los órganos reguladores para determinar tarifas orientadas a costos y buscan superar la dificultad de acceso a la información. Para su elaboración se recurre a construcciones ingenieriles de tipo teórico o virtual y, por regla general, se emplean los costos históricos, los costos actuales y los costos incrementales de largo plazo para el "testeo de la relación entre costos, precios y tarifas".

V. Conclusiones. De acuerdo a la Ley Federal de Telecomunicaciones, **la regulación tarifaria** deberá asegurar que las tarifas de interconexión, permitan recuperar *al menos* el costo incremental promedio de largo plazo, lo que implica que en ejercicio de su facultad regulatoria, la Comisión puede prever la inclusión de otros costos para la determinación de las referidas tarifas, **siempre y cuando guarden una relación causal con la provisión del servicio de interconexión de que se trate**, puesto que debe tenerse en cuenta que en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, específicamente por lo que se refiere a los servicios de telefonía, el Estado Mexicano asumió el compromiso específico de garantizar la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones **con tarifas basadas en costos**, que se encuentren lo suficientemente **desagregadas** para que el proveedor no tenga que pagar por recursos o componentes de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

Tal compromiso **es de observancia obligatoria, incluso tratándose del servicio local de telefonía, porque el instrumento**

internacional en comento forma parte del marco jurídico aplicable, dado que se celebró por el Presidente de la República y se aprobó por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de lo que deriva la presunción de que es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁶

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en las Reglas emitidas por la Comisión, se prevé que **las tarifas de interconexión deben permitir recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles al servicio relativo**, los cuales deberán calcularse con base en una metodología reconocida internacionalmente. Asimismo, se establece que al determinar las tarifas **debe tenerse en cuenta la evolución de las referencias internacionales**. Por tanto, es dable considerar que la Organización Mundial del Comercio y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, coinciden en señalar que:

- ✦ Los cargos por servicios de interconexión deben estar alineados con los costos de proveer el servicio y por tanto **deben imponerse tarifas reguladas con base en costos o “como suele decirse orientadas a costos”**. Esta regla se conoce **como principio de causalidad de los costos**, lo que significa que debe existir una relación causal entre la prestación del servicio y los elementos de red, los recursos y otros factores empleados para establecer y mantener la conexión, de modo tal que **la tarifa de la interconexión debe reconocer el costo incurrido en el suministro del servicio, sin poder comprender costos ajenos a la provisión del mismo**.

³⁶ Sirven de apoyo a tal consideración la Jurisprudencia 2ª/J 10/2007, de rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO” y la tesis 2ª. LXXXIV/ 2007, que se lee bajo el rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. DEBEN PRESUMIRSE APEGADOS AL TEXTO CONSTITUCIONAL HASTA EN TANTO SE DEMUESTRE SU INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VÍA PROCEDENTE.”

Consultables en las páginas 738 del Tomo XXV, Febrero de 2007 y 384 del Tomo XXVI, Julio de 2007, respectivamente, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época.

✦ Los costos que se generan por la prestación del servicio de interconexión deben desagregarse de modo tal que sólo deba pagarse por los recursos y los elementos o componentes de la red que se utilicen para establecer y mantener la comunicación. Es decir, **sólo se debe pagar por el servicio efectivamente prestado.**

Lo hasta aquí expuesto, permite colegir que de acuerdo al marco jurídico aplicable y a los principios reconocidos por los organismos internacionales de los que es miembro el Estado Mexicano, **las tarifas de interconexión deben estar orientadas a costos o basadas en costos**, lo que implica que para su determinación no se deben considerar costos ajenos a la prestación del servicio respectivo, sino únicamente aquellos que se relacionan directa e indirectamente con la provisión del mismo. Además, las referidas tarifas deben segregarse de modo tal que el concesionario sólo deba pagar por los componentes, elementos o recursos que efectivamente se empleen para establecer y mantener la conexión.

En esa tesitura, es pertinente señalar que de acuerdo a la recomendación UIT-T D.140 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, los **costos relacionados con la prestación del servicio de interconexión**, se dividen en directos e indirectos.

Los **costos directos** son los que se identifican con la provisión del servicio de interconexión e **incluyen un rendimiento razonable sobre el capital empleado en la infraestructura de la red**. Los **costos indirectos** son los que presentan una relación causal directa con dos o más servicios [conjuntos o compartidos] y los que se relacionan con la administración general de la empresa [comunes], de modo que se debe aplicar un sistema de reparto general que permita recuperar los costos indirectos que se atribuyen a la prestación del servicio de que se trata.

También debe precisarse que en la recomendación UIT-T D.156, la Unión Internacional de Telecomunicaciones refiere que **la prima de externalidad**, en tanto representa la expresión financiera del *“beneficio económico que obtiene un agente económico derivado de la expansión de una red que presenta verdaderas posibilidades de crecer en materia de número de usuarios”*, **no guarda relación alguna con la provisión del servicio de interconexión**. Sin embargo, **recomendó a los operadores** de los países en desarrollo y de los países desarrollados, considerar la posibilidad de aplicar **de común acuerdo** una prima de externalidad a la tarifa de interconexión, con el fin de reducir el desequilibrio que existe entre los costos de los servicios de telefonía que ofrecen los operadores de esos países, para lo cual se debe tener en cuenta que:

✦ La prima de externalidad DEBE: **i) destinarse a la expansión de las redes de los países en desarrollo** que tengan importantes posibilidades de crecimiento por cuanto se refiere al número de suscriptores; y **ii) pagarse por el operador de un país desarrollado** “que esté dispuesto a financiar un probable aumento de sus ingresos mediante la expansión de la red de un operador de un país en desarrollo”.

✦ **Es necesario que exista una verdadera externalidad de red**, es decir, la expansión de la red de un operador de un país en desarrollo debe presentar verdaderas posibilidades de incrementar el número de sus usuarios, de modo tal que el financiamiento de su expansión se traduzca en un beneficio económico [aumento de ingresos] para el operador de una red de un país desarrollado.

Luego, la circunstancia de que la Unión Internacional de Telecomunicaciones considere que es posible adicionar una prima de externalidad a la tarifa de interconexión, **no puede dar lugar a estimar que tratándose del servicio local de telefonía fijo a móvil, es necesario incluir un margen adicional por tal concepto** en la determinación de la tarifa aplicable al servicio de terminación

conmutada de llamadas en redes móviles, dado que la recomendación UIT-T D.156 **no es vinculante y sólo opera en el ámbito internacional de común acuerdo entre los operadores.**

Además, debe tenerse en cuenta que la Comisión de Competencia del Reino Unido determinó que “ningún costo de externalidad debe ser incluido dentro del control de cargos por la terminación de llamadas móviles”, al advertir que el costo social que ello genera es mayor al beneficio social pretendido por la Oficina de Comunicaciones de ese país [OFCOM], consistente en subsidiar a los “suscriptores marginales”. Lo anterior, en virtud de que un alto porcentaje de los ingresos derivados de tal concepto se traducen en ganancias excesivas para los concesionarios de redes móviles y se destinan a otros fines, generándose así diversas distorsiones en el mercado como son, entre otras, la rotación innecesaria de teléfonos, subsidios a suscriptores no marginales de las redes móviles y tarifas altas para los usuarios de la redes fijas con la consecuente migración de éstos a las redes móviles.

En atención a las consideraciones que anteceden es dable concluir que, de acuerdo al marco jurídico aplicable al **servicio local de telefonía fijo a móvil**, la tarifa de interconexión debe comprender el costo incremental promedio de largo plazo [costo directo] que genera la prestación del servicio de terminación conmutada, más un margen adicional por los costos comunes atribuibles a ese servicio [costo indirecto], los cuales se deben calcular con base a una metodología de costeo que sea internacionalmente reconocida.

Lo anterior, **sin perjuicio** de que atendiendo a la evolución de las referencias internacionales y del mercado de las telecomunicaciones en México, **la Comisión pueda prever la aplicación de un margen adicional**, siempre y cuando el concepto relativo **tenga una relación causal con la prestación del servicio de**

interconexión, puesto que por disposición legal la tarifa respectiva debe orientarse a costos y permitir al concesionario recuperar al menos el costo incremental promedio de largo plazo, máxime que la tarifa **no debe estimarse como una fuente de ingresos para los concesionarios**.

Se afirma lo anterior, en razón de que la interconexión constituye un factor esencial para lograr una sana competencia y el eficaz desarrollo de los servicios de telecomunicaciones para que se puedan ofrecer a los usuarios con mejor calidad y **a menores precios**, de lo que se sigue que las tarifas de interconexión **no deben estimarse como una fuente de ingresos para los concesionarios, en tanto constituyen un componente importante en la estructura de precios de las llamadas realizadas a una red móvil**. Incluso, así lo reconoce la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la resolución impugnada, tal como se demostrará al dar respuesta a los agravios.

Por último, es de señalarse que de acuerdo a las referencias internacionales que se analizaron en párrafos precedentes, los modelos de costos constituyen el instrumento que permite a los órganos reguladores determinar el costo de los servicios de interconexión. La Unión Internacional de Telecomunicaciones reconoce que **la configuración de un modelo de costos varía de acuerdo** a las medidas regulatorias de cada país, al tipo de red de que se trate, **al criterio empleado para su construcción, así como al método adoptado para determinar el costo directo del servicio y al empleado para la asignación de los costos comunes y compartidos que le son atribuibles**, lo que necesariamente implica seleccionar una serie de variables desde los niveles de ineficiencia que se pueden admitir hasta la tasa razonable de retorno de la inversión y las proporciones de los costos comunes que podrán recuperarse en cada tipo de operación.

Por regla general, la construcción de un modelo de costos se realiza a partir de tres enfoques principales: el ascendente [bottom-up], el descendente [top-down] y el híbrido.

- En el **modelo ascendente** [de abajo hacia arriba], se parte de una red ideal o ficticia. Se describe como un modelo ingenieril que considera la demanda del servicio y emplea algoritmos específicos para construir una red que pueda abastecer esa demanda [red eficiente].
- En el **modelo descendente** [de arriba hacia abajo], se parte del diseño de la red existente en uso por los operadores. Los valores del activo empleado en los servicios prestados son conciliados a costos actuales o corrientes.
- En el **modelo híbrido**, se utilizan los dos modelos anteriores. El descendente determina el costo eficiente de la red existente, mientras que el ascendente permite corroborar su eficiencia.

Para determinar el **costo directo** que genera la provisión de un servicio de interconexión se emplean diversos métodos, a saber: históricos, actuales, totalmente asignados, basados en actividades, prospectivos e incrementales de largo plazo.

De acuerdo al marco jurídico aplicable al servicio local de telefonía fijo a móvil, se debe emplear el **costo incremental promedio de largo plazo**, el cual es considerado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como el método de costeo más apto para determinar el **costo directo** del servicio de interconexión y **se puede calcular a partir de un enfoque ascendente, descendente o híbrido**. Consiste en calcular el costo adicional en que se incurre al largo plazo por la prestación del servicio de que se trata, **incluyendo un retorno razonable sobre la inversión**, en relación con los costos ya incurridos para la producción de un conjunto de otros servicios. Dicho en otras palabras, es el costo que se evitaría si se dejara de proveer ese servicio.

El **costo TOTAL incremental promedio de largo plazo**, es el **que resulta de adicionar** al costo incremental promedio de largo

plazo que genera la provisión del servicio [costo directo] **un margen por los costos comunes y compartidos que le son atribuibles a ese servicio** [costo indirecto].

Para la asignación de los costos comunes y compartidos atribuibles a cada servicio no existe un criterio definido, pero se prevén tres condiciones: **a)** cada uno debe cubrir una porción; **b)** ninguno debe cubrir el total; y **c)** no es necesario que se repartan equitativamente. Por regla general, se emplean alguna de las siguientes metodologías:

- **Método Ramsey.** Los costos indirectos se distribuyen atendiendo a la elasticidad de los precios y la demanda. Dada la poca disponibilidad de información sobre estos conceptos y la complejidad de su implementación, esta metodología prácticamente no se emplea.
- **Márgenes equitativamente proporcionales** [EPMU por sus siglas en idioma inglés: *Equal Proportional Mark-Up*]. Los costos comunes y compartidos se asignan en proporción al costo de cada uno de los servicios producidos. Es el generalmente aceptado por la facilidad de su implementación.

Cómo se puede advertir, **no existe un criterio definido** sobre el tipo de modelo que debe emplearse para el cálculo de los costos relacionados con el servicio de interconexión ni de la metodología aplicable para ello, ya que de las disposiciones jurídicas aplicables al servicio local de telefonía fijo a móvil, únicamente se desprende que la tarifa de interconexión debe permitir recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes que le son atribuibles, siendo que el primero [costo directo] se puede calcular desde un enfoque ascendente, descendente o híbrido, en tanto para la asignación de los segundos [costos indirectos] se puede emplear el método Ramsey o el de márgenes equitativamente proporcionales [EPMU por sus siglas en idioma inglés] e inclusive uno distinto.

Por tanto, es dable sostener que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, **goza de un amplio margen de libertad para**

configurar su modelo de costos y, en consecuencia, el juicio de valoración sobre la legalidad de la tarifa resultante, debe constreñirse a analizar si para determinar el costo que genera la provisión del servicio de interconexión se empleó el método incremental promedio de largo plazo y si el enfoque adoptado para construir el modelo y el método utilizado para la asignación de los costos comunes atribuibles a ese servicio, se encuentran reconocidos internacionalmente, sin poder emitir pronunciamiento alguno sobre su idoneidad y menos sobre las variables empleadas para efectuar los cálculos relativos.

DÉCIMO. Violaciones cometidas en el Acuerdo P/090108/14. Análisis de los agravios. Por razón de orden, es pertinente destacar que en el presente caso no es jurídicamente posible emitir pronunciamiento alguno sobre la legalidad de la tarifa resultante conforme al **modelo de costos de la Comisión**, ya que de constancias de autos se desprende que éste **no se señaló como acto reclamado**, aun cuando ambas quejas estuvieron en aptitud de hacerlo mediante la ampliación de su demanda de amparo.³⁷

Lo que cobra relevancia al tener en cuenta que el citado modelo de costos **tampoco se impugnó en el diverso juicio de amparo 934/2006**, promovido por **Radiomóvil Dipsa** en contra del primer **Acuerdo P/EXT/310806/62** de treinta y uno de agosto de dos mil seis, emitido en el procedimiento administrativo de origen.³⁸

³⁷ A solicitud de las quejas, el modelo de costos de la Comisión se puso a su disposición, mediante proveído dictado por la Juez de Distrito el 2 de abril de 2008.

³⁸ Cabe recordar que en el **Acuerdo P/EXT/310806/62** se determinaron las condiciones de interconexión no convenidas entre las quejas para el período del **2005 al 2010** y que en el juicio de amparo **934/2006** se otorgó la protección constitucional para que ese acuerdo se dejara insubsistente y se emitiera uno nuevo en el que únicamente se determinarían las condiciones aplicables para el período materia del desacuerdo, esto es, del **2005 al 2007**.

En consecuencia, lo alegado por **Radiomóvil Dipsa** en sus conceptos de violación en el sentido de que en la configuración del modelo de la Comisión se debió emplear el método Ramsey para calcular los costos comunes y compartidos, **es inoperante**, al igual que **los nuevos argumentos** que expresó en sus agravios con el fin de demostrar que el modelo de la Comisión parte de supuestos incorrectos y, por tanto, arroja resultados equivocados.

I. Tarifas de interconexión. Derivado de lo antes expuesto, el análisis de los agravios y de los conceptos de violación cuyo examen omitió el A quo, se realizará sobre la base de que, al constituir una documental pública, el modelo de costos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones tiene pleno valor probatorio³⁹ y que en la propia resolución impugnada se precisa que se trata de un **modelo híbrido** que reconoce el costo incremental promedio de largo plazo directamente asociado con la provisión del servicio que **incluye un retorno razonable sobre la inversión**, así como los costos comunes y compartidos determinados mediante la metodología de márgenes equitativamente proporcionales [EPMU por sus siglas en idioma inglés],⁴⁰ lo que es acorde con las referencias internacionales a las que ha hecho alusión en apartados precedentes.

Por tanto, deberá tenerse presente que del modelo de costos de la Comisión se advierte que el **costo incremental TOTAL de largo plazo en términos nominales**⁴¹ para el periodo comprendido del dos mil cinco al dos mil siete, es el siguiente:

³⁹ En términos de lo previsto en los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

⁴⁰ Así se refiere en el apartado denominado "Modelo de Costos". Fojas 45 a 51 de la resolución impugnada.

⁴¹ El **costo incremental total de largo plazo**, es el que resulta de adicionar al costo incremental de largo plazo [costo directo], el margen adicional que corresponde a los costos comunes y compartidos [costo indirecto].

2005	2006	2007
\$0.71	\$0.72	\$0.78

Lo anterior en virtud de que en la resolución impugnada no se precisaron las cantidades antes señaladas, ya que únicamente se mencionó que de acuerdo con el modelo de costos de la Comisión “la tarifa de interconexión basada en costos es \$0.90 pesos M.N. por minuto para el 2010”.⁴²

También se estima oportuno tener en cuenta que en la parte considerativa de la resolución impugnada, se realizaron las siguientes precisiones esenciales:

- a) En el apartado intitulado “Evolución del mercado en México”, después de referir las razones por las cuales se implementó la modalidad “el que llama paga”, se señala que inicialmente se determinaron “tarifas de interconexión por encima de costos” porque no se consideraba que fueran un elemento importante en el desarrollo del sector dado que las tarifas del servicio móvil eran muy elevadas, sin embargo, derivado del “importante crecimiento de la telefonía móvil”, actualmente **las tarifas de interconexión por encima de costos representan una ventaja competitiva para los concesionarios de redes móviles**, sobre todo para los que cuentan con una base de usuarios más amplia, ya que dificulta la entrada de nuevos competidores e impide que los existentes ofrezcan condiciones atractivas de precio para llamadas que cursan hacia sus redes.

En consecuencia, se concluye que *si bien*, la “estructura tarifaria actual ha permitido alcanzar niveles importantes de cobertura de los servicios móviles”, lo cierto es que “al mismo tiempo se han presentado distorsiones tarifarias que no permiten que exista una competencia equitativa entre los diferentes concesionarios de los servicios telefónicos”,

⁴² Afirmación realizada al final de la foja 51 de la resolución impugnada.

motivo por el cual, a fin de fomentar una competencia equitativa del sector, debe estimarse que “la tarifa de interconexión es un componente importante en la estructura de precios de las llamadas con destino a una red móvil” y por tanto, “debe determinarse con base en los costos reales de proporcionar el servicio”.⁴³

b) En la parte final del apartado denominado “valoración de la prueba pericial en economía”, se precisa que el modelo de costos que **Radiomóvil Dipsa** ofreció como prueba en el procedimiento administrativo de origen, “se apega a la metodología TSLRIC, sin embargo, no acreditó que el costo total del servicio de interconexión es de \$1.25 pesos M.N. por minuto o fracción; y por ende tampoco acredita que las tarifas de \$1.71 pesos M.N. para 2005, \$1.54 pesos M.N para 2006 y \$1.39 pesos M.N. para 2007 que acordó con el resto de los concesionarios son tarifas orientadas a costos”.⁴⁴

No obstante, al determinar las tarifas de interconexión que **Axtel** le debe pagar a **Radiomóvil Dipsa** por el servicio de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, la autoridad responsable precisó que la tarifa de interconexión “ha sido una importante fuente de ingresos para los concesionarios de redes móviles, lo que les ha permitido extender su red y ofrecer condiciones atractivas para la adquisición de equipos terminales” y que las tarifas de interconexión convenidas por **Radiomóvil Dipsa** con otros concesionarios “le ha permitido realizar inversiones en infraestructura y proyectar sus planes de negocios y esquemas tarifarios”. Por tanto, “con el fin de no desincentivar las inversiones programadas” por la citada quejosa y atendiendo a la “necesidad de basar las tarifas a costos”, señaló que es conveniente reducir

⁴³ Foja 39 de la resolución impugnada.

⁴⁴ Foja 45 de la resolución impugnada.

gradualmente las tarifas que tiene convenidas con el resto de los concesionarios.⁴⁵

En tal virtud, en el segundo punto resolutivo del acuerdo impugnado se establece que las tarifas que **Axtel** le deberá cubrir a **Radiomóvil Dipsa**, son las siguientes:

- Del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cinco: "\$1.71 pesos M.N. por minuto de interconexión".
- Del uno de enero al treinta de septiembre de dos mil seis: "\$1.54 pesos M.N. por minuto de interconexión".
- Del uno de octubre de dos mil seis al treinta y uno de diciembre de dos mil siete: "\$1.23 pesos M.N. por minuto de interconexión".

En la **sentencia recurrida** se determinó, esencialmente, que las tarifas antes precisadas son superiores a las que resultaron conforme al modelo de costos de la Comisión, el cual permite determinar el costo directo de proveer el servicio más un margen adicional por los costos comunes y compartidos, sin que de la propia resolución impugnada ni de los dictámenes periciales se desprenda una razón válida que justifique el diferencial entre ambas tarifas. Por tanto, la Juez Federal concluyó que se violan en perjuicio de **Axtel** las garantías de legalidad y seguridad jurídica, a más de que el diferencial advertido implica que deberá pagar por elementos que no guardan relación con la provisión del servicio, con el consiguiente riesgo de ser desplazado del mercado al no poder competir con **"un operador que tiene en su poder el mercado relevante"**, habida cuenta de que ese costo adicional repercutirá en las tarifas de sus usuarios, provocando un desplazamiento de éstos hacia las redes móviles.

Ahora bien, en principio debe señalarse que asiste razón a **Radiomóvil Dipsa**, en cuanto aduce que **indebidamente la Juez Federal determinó que tiene poder sustancial en el mercado de la**

⁴⁵ Decisión contenida a foja 54.

telefonía móvil, dado que una declaración en tal sentido sólo puede realizarse por la Comisión Federal de Telecomunicaciones y, en su caso, por la Comisión Federal de Competencia Económica, máxime que de la resolución impugnada no se advierte que la responsable se hubiese pronunciado expresamente sobre el particular.

Sin embargo, ello es insuficiente para revocar la sentencia recurrida en la parte que se analiza, toda vez que los argumentos que la citada quejosa y la autoridad responsable esgrimen para demostrar que sí está justificado el diferencial que existe entre las tarifas que arrojó el modelo de costos de la Comisión y las que se determinaron en la resolución impugnada, son en parte infundados y por otra inoperantes.

En sus agravios, la autoridad recurrente y **Radiomóvil Dipsa**, aducen que la tarifa aplicable al servicio de terminación conmutada de llamadas locales en usuarios móviles, no es la que resulta conforme al modelo de costos de la Comisión, en virtud de que éste sólo es una herramienta de apoyo, ya que además se debe atender a la evolución de las referencias internacionales, conforme a las cuales “es necesario adicionar la externalidad de la red” dado que representa el costo en que incurre un concesionario para expandir su red y aumentar su número de usuarios, lo que se traduce en un beneficio social. Por tanto, sostienen que **el diferencial** entre las tarifas resultantes conforme al modelo de costos de la Comisión y las determinadas en el acuerdo impugnado, sí está justificado, ya que **corresponde a un sobrecargo por externalidad de la red**.

El anterior motivo de agravio **es infundado**, ya que en el apartado precedente quedó establecido que la externalidad de la red no guarda relación alguna con la prestación del servicio de interconexión, sin que obste el hecho de que en determinadas circunstancias pueda estimarse como un beneficio social, ya que ello no puede dar lugar a estimar que **es necesario** aplicar un margen

adicional por tal concepto para determinar la tarifa de interconexión aplicable al **servicio local** de telefonía fijo a móvil.

Lo anterior en virtud de que, de los seis países a que se hace alusión en la resolución impugnada, sólo en el Reino Unido **se estimó conveniente** aplicar un sobrecargo por externalidad de la red en la determinación de las tarifas de interconexión, empero al advertirse que **el costo social que genera es mayor al beneficio social pretendido** [subsidiar a los suscriptores marginales], dado que un alto porcentaje de los ingresos derivados de tal concepto se destinan a fines diversos y se traducen en ganancias excesivas para los operadores de las redes móviles, se concluyó que aquélla decisión fue errónea y, por tanto, se determinó que “ningún costo de externalidad debe ser incluido dentro del control de cargos por la terminación de llamadas móviles”.

Además, se precisó que **de la recomendación UIT-T D.156** emitida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, **tampoco deriva la necesidad de adicionar una prima de externalidad a la tarifa de interconexión** resultante conforme al modelo de costos de la Comisión **aplicable al servicio local de telefonía fijo a móvil**, ya que esa recomendación **no es vinculante**, a más de que **sólo opera en el ámbito internacional de común acuerdo entre los operadores** y bajo ciertas reglas que permitan cumplir con el fin pretendido, consistente en reducir el desequilibrio que existe entre los precios de los servicios de telefonía que se ofrecen en los **países en desarrollo** respecto de los que se ofrecen en los **países desarrollados**, en donde las tarifas finales son más bajas. Lo que explica que la prima de externalidad deba pagarse por los operadores de las redes de los países desarrollados y destinarse a financiar la expansión de las redes de los países en desarrollo.

Importa destacar que lo alegado por **Radiomóvil Dipsa** en sus agravios, en el sentido de que atendiendo a los “lineamientos establecidos

por la Unión Internacional de Telecomunicaciones es necesario adicionar un margen que considere la externalidad de la red”, se apoya en la opinión que sobre el particular emitió su perito con base en el documento intitulado “Cargos por Interconexión para Operadores Móviles. Principios y Metodologías de Costos” que, a su decir, se emitió por el citado organismo internacional.

Sin embargo, el documento de mérito no es una recomendación emitida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones ni una resolución de la Conferencia de Plenipotenciarios o de la Asamblea Mundial de ese organismo internacional. En realidad se trata de la ponencia de uno de los participantes en el Foro del Grupo de Trabajo Regional [RWG] Asia - Pacífico sobre cuestiones del sector privado, que se llevó a cabo en el mes de agosto de dos mil cinco en Bangkok,⁴⁶ de ahí que no pueda considerarse como una referencia internacional que justifique la inclusión de un sobrecargo por externalidad en la determinación de los cargos por servicios de interconexión.

Incluso, en el precitado documento se señala que “aunque no es comúnmente aceptado”, en el Reino Unido se permite a los operadores incluir un margen adicional por beneficios de externalidad. Empero, al precisar los “asuntos para discusión”, se establece que el sector móvil está creciendo de manera exponencial, por lo que desde esa perspectiva se debe analizar si es razonable recomendar que los operadores móviles reciban una cuota de externalidad sobre el cargo de interconexión basado en costos.

Lo expuesto con antelación cobra relevancia al tener en cuenta que en la propia resolución impugnada, en el apartado intitulado

⁴⁶ El documento se elaboró por el Director de la empresa Interconnect Mobilink – Pakistán. La información relativa al Foro del Grupo Regional de Trabajo Asia y Pacífico que se llevó a cabo en agosto de 2005, en Bangkok, se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:
http://www.itu.int/ITU-D/partners/Events/2005/Bangkok_Aug05/index.html

“Evolución del mercado en México”, la autoridad responsable expresamente señaló que derivado del “importante crecimiento de la telefonía móvil” en el país, **las tarifas de interconexión por encima de costos representan una ventaja competitiva para los concesionarios de las redes móviles** y, en consecuencia, **impiden que el sector de la telefonía se desarrolle en un ambiente de sana competencia**, al obstaculizar la entrada de nuevos concesionarios y que los existentes ofrezcan condiciones atractivas de precios para llamadas que cursan hacia las redes móviles.

No pasa inadvertido que en sus agravios, la autoridad responsable aduce que la Juez Federal omitió considerar los siguientes aspectos:

a) Las tarifas determinadas en la resolución impugnada son acordes con el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, ya que conforme a éste se debe mejorar la cobertura en zonas de poco desarrollo y canalizar mayores inversiones para atender la creciente demanda de telefonía móvil.

b) Para determinar las tarifas de interconexión se debe tener en cuenta el desarrollo de la infraestructura de las redes telefónicas en México en relación con la de los países de América del Norte -con los cuales tiene su mayor relación social y comercial- y que la externalidad de la red representa el costo en que incurren los concesionarios para poder extender su infraestructura a los rincones más alejados del país.

Sin embargo, tales argumentos devienen en parte inoperantes y en otra parte infundados.

Son **inoperantes**, ya que del análisis de la resolución impugnada, se advierte que la Comisión **no consideró a los países del norte de América como un referente internacional** para decidir sobre las condiciones de interconexión que no pudieron convenir las

quejas. Únicamente hizo alusión a las medidas que se tomaron por los órganos reguladores del **Reino Unido, Suecia, Australia, España, Perú y Chile**, para corregir las distorsiones tarifarias generadas por la existencia de tarifas de interconexión por encima del costo de proporcionar el servicio de terminación de llamadas en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, que al igual que en México, permitió un crecimiento importante a los concesionarios móviles y, en consecuencia, una competencia inequitativa en perjuicio de los usuarios de los servicios de telefonía.

Con independencia de lo anterior, cabe advertir que la omisión a que alude la responsable en nada le perjudica, ya que de la resolución emitida el uno de junio de dos mil cuatro en la controversia seguida bajo el entendimiento sobre solución de diferencias (DS204) entre los Estados Unidos de América y México, se advierte que el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, adoptó el informe final rendido por el Grupo Especial en el que se determinó que el Estado Mexicano incumplió con los compromisos específicos contraídos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios al considerar, entre otros aspectos, que **no aseguró la interconexión** de las empresas estadounidenses **aplicando tarifas basadas en costos** al suministro transfronterizo de servicios de telecomunicaciones básicas, ni adoptó medidas para evitar prácticas anticompetitivas por parte de sus principales proveedores de servicios de telecomunicaciones.⁴⁷

En otro aspecto, los argumentos que esgrime la responsable son **infundados**, porque en el apartado precedente quedó establecido que **el costo total incremental promedio de largo plazo**, comprende todos los costos en que incurre el concesionario por la prestación del

⁴⁷ La información relativa se puede consultar en la página oficial de la Organización Mundial de Comercio, específicamente en la siguiente dirección electrónica: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds204_s.htm.

servicio de interconexión que **incluye un rendimiento razonable sobre el capital empleado en la infraestructura de la red y un margen adicional por los costos comunes** [de administración general] **y compartidos** [asociados con dos o más servicios] **que se deben atribuir al servicio de que se trata**, en el caso específico, el de terminación conmutada de llamadas en redes móviles.

Así lo reconoce la autoridad responsable en la resolución impugnada, al señalar que su modelo de costos “toma en cuenta la información referente a las inversiones que los concesionarios reportan en sus estados financieros” y que “una vez que se obtienen las inversiones reales, el modelo permite determinar los costos anuales asociados a cada elemento de la red, los cuales toman en cuenta los gastos de capital y los gastos de operación” que incluyen:

- **El costo de capital que considera un retorno en el capital invertido suficiente para incentivar a los inversionistas a mantener y expandir la infraestructura de la red.**
- Los impuestos pagados por las empresas
- **Los costos de operación y mantenimiento**, los cuales incluyen gastos en operaciones específicas de la planta.

De lo anterior deriva que, contrario a lo que sostiene la responsable, la externalidad NO representa el costo en que incurren los concesionarios para extender su red “a los rincones más alejados del país”. Como ya se dijo, es la **expresión financiera** del beneficio que obtiene [aumento de ingresos] un concesionario por financiar la expansión de la red de otro concesionario.

Además, del análisis del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, se advierte que para lograr los objetivos del sector se previó, entre otras **medidas generales**, la implementación de nuevos esquemas y proyectos de inversión para infraestructura, a

fin de dotar al sector de “recursos suficientes para su desarrollo y modernización”. Al efecto se señaló:

“La Secretaría y los organismos del sector tendrán una actitud proactiva en la promoción de estrategias de financiamiento para proyectos de largo plazo, que se caractericen por la participación de diversos sectores productivos, así como de otros órdenes de gobierno.

En particular, se promoverá la asociación del gobierno federal y los estatales con inversionistas privados en nuevos modelos de negocio que promuevan el desarrollo de infraestructura en las distintas regiones del país.

Asimismo, estas estrategias contemplarán la aportación de recursos públicos que sean capital inicial para impulsar proyectos rentables y atractivos para la inversión privada, y aprovechar activos del sector para obtener, mediante el uso de diversos instrumentos financieros, recursos para acelerar el desarrollo de infraestructura, especialmente carretera.

Otra acción indispensable consistirá en continuar captando en mejores condiciones recursos de otras instancias, como la banca de desarrollo y de organismos financieros internacionales que destinan inversiones para la creación de infraestructura en países en desarrollo.

Sin duda, la estrategia para impulsar la conectividad nacional mediante la participación pública y privada generará un círculo virtuoso que promoverá nuevas inversiones en las telecomunicaciones, abrirá nuevos mercados y ampliará la cobertura de servicios como educación, salud y comercio en todo el territorio nacional.

En ese ámbito, resultará necesario definir los medios para promover una participación conjunta de los operadores de telecomunicaciones y de otros inversionistas en el desarrollo de

infraestructura en zonas que, aun encontrándose apartadas, representan importantes mercados potenciales.”

En el **apartado 6 del Plan Sectorial**, se establecen las oportunidades y retos de la telefonía básica [telefonía fija] y de la radiocomunicación [telefonía móvil], así como sus objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción.

En relación con la **telefonía fija**, se prevé que el principal reto se traduce en impulsar la construcción de más y mejor infraestructura así como multiplicar el número de líneas incrementando la penetración del servicio a fin de alcanzar una mayor cobertura geográfica, para lo cual, **el marco regulatorio debe garantizar una sana competencia y la interconexión de las redes de telecomunicaciones en condiciones equitativas** y además “se precisa revisar aspectos como las tarifas de interconexión, que no tienen aceptación generalizada de la industria”. Al efecto, se contemplaron los siguientes objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción:

“Objetivo

1. Impulsar la cobertura y penetración de la telefonía para brindar más oportunidades de acceso a los usuarios, y contribuir a fortalecer la integración y el desarrollo nacionales.

(...)

Línea estratégica

1.2 Continuar desarrollando programas de cobertura social y rural.

Línea de acción

1.2.1 Concertación de mayores compromisos de cobertura de los concesionarios para incrementar la oferta y diversificación de servicios en las diferentes zonas y regiones del país, con el fin de lograr una mayor teledensidad y mejorar el acceso a un mayor número de habitantes.

(...)

Línea estratégica

1.3 Diseñar, en coordinación con la industria, un programa integral para ampliar la cobertura en zonas de poco desarrollo.

Línea de acción

1.3.1 Establecimiento de mecanismos de apoyo para incentivar la prestación de servicios telefónicos en zonas de altos costos y/o de baja rentabilidad, con la finalidad de garantizar el financiamiento necesario para los programas de cobertura y conectividad social de la telefonía, hasta alcanzar los siguientes índices:

(...)

Objetivo

3. Propiciar un entorno competitivo y equitativo, a fin de ofrecer menores precios a la demanda telefónica. (...)."

Por cuanto se refiere a la **telefonía móvil**, se estableció que el principal reto se traduce en planificar adecuadamente el uso del espectro radioeléctrico, mejorar la cobertura en zonas de poco desarrollo y canalizar mayor inversiones para atender la demanda del servicio. Para ello, se establecieron los siguientes objetivos, líneas de estratégicas y líneas de acción:

"Objetivo

1. Promover el crecimiento en la cobertura de los servicios de radiocomunicación y reducir las desigualdades geográficas y sociales que presenta.

Línea estratégica

1.1 Aprovechar la infraestructura instalada para desarrollar proyectos destinados a prestar servicios de carácter social y acceso universal en zonas rurales y populares urbanas.

Línea de acción

1.1.1 Establecer mecanismos de apoyo para la cobertura en zonas de altos costos y/o de baja rentabilidad, con la finalidad de garantizar el financiamiento necesario para los programas de cobertura y conectividad social de los servicios de radiocomunicación.

(...)

Línea estratégica

1.3 Crear, en coordinación con la industria, un programa integral para incrementar la cobertura en pequeñas poblaciones.

Línea de acción

1.3.1 Pactar compromisos de cobertura con los concesionarios para aumentar la oferta y diversidad de servicios en las diferentes regiones del país, de manera que se logre una mayor penetración.

(...)

Objetivo

3. Lograr un ambiente de sana competencia entre los distintos operadores, con el propósito de ofrecer los servicios a menores precios. (...)."

De lo antes transcrito, claramente se advierte que dos de los principales objetivos del Programa Sectorial 2001-2006 en el ámbito del servicio telefónico, tanto fijo como móvil, son: **a)** impulsar el crecimiento de la cobertura social para reducir las desigualdades geográficas y rurales; y **b)** propiciar un entorno de **sana competencia** entre los distintos operadores, a efecto de que los servicios relativos se ofrezcan a **menores precios**.

Para la consecución del primer objetivo en comento, se prevén las siguientes líneas de acción:

✦ **Concertar compromisos** de cobertura con los concesionarios para incrementar la oferta y diversidad de los servicios en las diferentes zonas del país para lograr una mayor penetración; y

✦ **Establecer mecanismos de apoyo** para incentivar la prestación del servicio en zonas de altos costos y/o de baja rentabilidad, **a efecto de garantizar el financiamiento necesario para los programas de cobertura y conectividad social**.

Luego, si bien es verdad que en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, se estableció que se debían canalizar mayores inversiones para atender la demanda del servicio de telefonía móvil, lo cierto es que ello tiene el mismo objetivo que la necesidad de extender la infraestructura de las redes de telefonía fija, consistente en incentivar el crecimiento de la cobertura social para reducir las desigualdades geográficas y rurales, siendo pertinente destacar que para lograr éste y los restantes objetivos del sector, **se previó como una medida general**, la implementación de nuevos

esquemas y proyectos de inversión a largo plazo, que se caractericen por la participación conjunta de los tres órdenes de gobierno con los concesionarios de las redes de telecomunicaciones y de otros inversionistas, así como la aportación de los recursos públicos que sean necesarios y la captación de recursos de otras instancias internacionales.

Así, resulta claro que del referido Programa Sectorial **tampoco deriva la necesidad de incluir un margen adicional por externalidad** en la determinación de la tarifa de interconexión aplicable al servicio de terminación conmutada de llamadas en redes móviles, lo que cobra relevancia al tener en cuenta que para el desarrollo de la telefonía fija, se contempla la necesidad de asegurar la interconexión en condiciones equitativas y **revisar las tarifas relativas para garantizar una sana competencia en el sector.**

No obsta lo que aduce la autoridad responsable en sus agravios en el sentido de que **al no permitirse la inclusión de un margen adicional por externalidad de la red en la determinación de las tarifas de interconexión, "se penaliza a la empresa más eficiente"**, porque se soslaya que los ingresos que derivan de tal concepto, le han permitido a **Radiomóvil Dipsa** expandir su red y ofrecer mejores planes tarifarios a sus usuarios.

Ello, en virtud de que en la propia resolución impugnada, la Comisión expresamente señaló que tratándose del servicio local de telefonía fijo a móvil, las tarifas de interconexión por encima del costo real de proveer el servicio de terminación conmutada, representan una ventaja competitiva para los concesionarios de redes móviles, porque **la interconexión es un componente importante en la estructura de precios que se ofrecen al usuario final** y, por tanto, es necesario que las tarifas relativas se determinan con base en el costo real de proporcionar el servicio.

Lo así expresado por la Comisión en la resolución impugnada, corrobora lo ya determinado en párrafos precedentes, en el sentido de que las tarifas de interconexión **no deben considerarse como una fuente de ingresos**, pues si bien no existe disposición jurídica que lo prohíba, lo cierto es que al ser la interconexión un factor esencial para el desarrollo de las telecomunicaciones, el consenso a nivel internacional es el de imponer tarifas basadas en costos, que se encuentren lo suficientemente desagregados, para que sólo se tenga que pagar por el servicio de interconexión efectivamente prestado. En consecuencia, es claro que la imposibilidad de considerar a las tarifas de interconexión como una fuente de ingresos, deriva de la propia naturaleza jurídica de los servicios relativos.

Al quedar demostrado que las tarifas de interconexión **no deben considerarse como una fuente de ingresos**, devienen **infundados** los conceptos de violación en los que **Radiomóvil Dipsa**, sostiene lo siguiente:

- a) El incremento del tráfico de llamadas terminadas en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, no justifica la disminución de la tarifa de interconexión dado que con ello “decrecen los ingresos de los concesionarios de redes móviles por la terminación de llamadas”.
- b) Al determinarse una tarifa de interconexión menor a la que tiene convenida con otros operadores, se obstaculizan las inversiones que tenía programadas y se perjudica a sus usuarios, ya que no podrán gozar de los beneficios que les ofrecía, tales como el subsidio para la adquisición de los teléfonos móviles, precios accesibles y calidad en los servicios.
- c) Lo determinado por la Comisión en el sentido de que con la reducción de la tarifa de interconexión se verán beneficiados los usuarios de la red de telefonía fija, no tiene sustento alguno, máxime

que no se obligó a **Axtel** a repercutir el decremento en la tarifa final que ofrece a sus usuarios para las llamadas realizadas hacia una red móvil bajo la modalidad “el que llama paga”.

En relación con en este último aspecto, se estima importante reiterar que en las Reglas del Servicio Local emitidas por la Comisión, expresamente se establece que en la prestación del servicio de telefonía fijo a móvil bajo la modalidad “el que llama paga”, **el usuario de la red fija debe pagar la tarifa que corresponda por originar la llamada así como la tarifa de interconexión**, lo que evidencia que la reducción de ésta última repercute en la tarifa final que se ofrece a los usuarios de las redes de telefonía fija.

De ahí que no era necesario que en la resolución impugnada se obligara a **Axtel** a repercutir la reducción de la tarifa de interconexión en la tarifa final que ofrece a sus usuarios, habida cuenta de que en el convenio de interconexión celebrado entre las quejasas, se establece que **las contraprestaciones acordadas se seguirán aplicando hasta que se celebre un nuevo convenio** -lo que en el presente caso aún no acontece- y que si las nuevas contraprestaciones son determinadas por una resolución administrativa o judicial, **las tarifas se aplicarán retroactivamente** a partir de la fecha en que cualquiera de las partes hubiere solicitado la intervención de la Comisión, **debiéndose reintegrar las diferencias** que, en su caso, resulten a favor de alguna de las partes.⁴⁸

En tal orden de ideas, devienen inoperantes los argumentos expresados por la autoridad responsable y por **Radiomóvil Dipsa** en sus agravios, enderezados a demostrar que las tarifas determinadas en la resolución impugnada no le causan ningún perjuicio a **Axtel**, en virtud de que ésta no ha repercutido la reducción de la tarifa de interconexión en la tarifa final que ofrece a sus usuarios y que ello le ha reportado

⁴⁸ La cláusula relativa se transcribe en la página 28 de la resolución impugnada.

considerables utilidades, máxime que al efecto cada una de las recurrentes realiza distintos ejercicios matemáticos con base en hipótesis que no se corroboran con ningún medio de prueba. Incluso, cabe apuntar que la ilegalidad de la sentencia recurrida, de modo alguno puede derivar del supuesto beneficio económico que **Axtel** ha obtenido a virtud de las tarifas determinadas en la resolución impugnada en el juicio de amparo.

Es corolario de lo antes expuesto, que la resolución contenida en el Acuerdo P/090108/4 de nueve de enero de dos mil ocho, en cuanto determina las tarifas de interconexión que **Axtel** le debe pagar a **Radiomóvil Dipsa**, por el servicio de terminación conmutada de llamadas en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, para el periodo del primero de enero de dos mil cinco al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que además de ser incongruente en sus razones, se aparta del marco jurídico aplicable, de las referencias internacionales y de la evolución del mercado de la telefonía móvil en México, de los que se desprende que la externalidad de la red, es un concepto ajeno a la provisión del servicio de terminación conmutada de llamadas locales en usuarios móviles, que no se debe incluir en la determinación de la tarifa respectiva; máxime que con ello se generan distorsiones tarifarias que impiden garantizar una sana competencia y la prestación de los servicios de telefonía a menores precios así como en mejores condiciones de variedad y calidad.

No pasa inadvertido que para “solucionar la distorsión tarifaria existente”, la autoridad responsable redujo las tarifas aplicables del primero de octubre de dos mil seis al treinta y uno de diciembre de dos mil siete. Sin embargo, ello no es óbice a la conclusión alcanzada, ya que aun con la reducción, las tarifas son considerablemente superiores a las que resultan conforme al modelo de costos de la Comisión. Por otra parte, lo alegado por las recurrentes en el sentido de que ese

diferencial corresponde a la externalidad de la red, como ya se dijo, no es una razón que válidamente justifique ese diferencial.

Lo anterior se demuestra con el siguiente cuadro comparativo:

Periodo	TARIFAS (en moneda nacional por minuto o fracción)			Diferencial
	Modelo de Costos	Convenidas por RD con otros operadores	Resolución impugnada	
2005	\$0.71	\$1.71	\$1.71	\$1.00
2006	\$0.74	\$1.54	\$1.54 hasta el 30 de septiembre de 2006	\$0.80
			\$1.23 del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2006	\$0.49
2007	\$0.78	\$1.39	\$1.23	\$0.45

Incluso, llama la atención que en la resolución impugnada, la autoridad responsable expresamente menciona que en el modelo de costos que exhibió **Radiomóvil Dipsa** para demostrar que la tarifa de interconexión aplicable en el dos mil cinco es **\$1.25, se consideró un margen adicional por externalidad de la red** –lo que inclusive reconoce la propia quejosa.⁴⁹ Y no obstante ello, determina que la tarifa de interconexión que **Axtel** le debe pagar a **Radiomóvil Dipsa** para el año en comento es de **\$1.71**, lo que evidencia que la Comisión, sin sustento alguno, decidió incrementar el margen que la propia quejosa le asignó a la externalidad de la red.

Por último, cabe aclarar, que contrario a lo que aduce **Radiomóvil Dipsa**, la circunstancia de que en la resolución impugnada, la Comisión haya determinado tarifas inferiores a las que tiene convenidas con otros concesionarios, **no implica una violación al principio de no discriminación**, ya que la aceptación de las condiciones de interconexión que la citada recurrente les ofreció para el servicio de terminación conmutada de llamadas en su red, de modo alguno puede

⁴⁹ Página 42, último párrafo, de la resolución impugnada.

vincular al resto de los concesionarios del servicio de telefonía y menos aún a la autoridad responsable. Estimar lo contrario implicaría sostener que la facultad rectora de la Comisión, está sujeta a la voluntad e intereses de los concesionarios, lo que resulta jurídicamente inadmisibles, por las razones expuestas al analizar la constitucionalidad del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Por tanto, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, únicamente en cuanto se determinó que no existe una razón válida que justifique el diferencial que resulta entre las tarifas que arroja el modelo de costos de la Comisión y las que se determinaron en la resolución impugnada.

II. Medición del tráfico. En la **resolución impugnada**, la autoridad responsable señaló que es "económicamente eficiente que un concesionario pague por el uso de la infraestructura en función de su utilización real", por lo que sí sólo se usa por una fracción de minuto es "económicamente ineficiente que se le cobre como si hubiera utilizado dicha infraestructura por un minuto completo". En consecuencia, dado que su modelo de costos "le permite calcular el TSLRIC de acuerdo a la duración real de cada llamada, es decir, medida en segundos", determinó que para calcular las contraprestaciones que **Axtel** deberá pagar a **Radiomóvil Dipsa** por las llamadas cursada hacia su red, la cantidad que resulte de sumar la duración de todas las llamadas completadas en segundos se redondeará el minuto más cercano y al resultado se le aplicará la tarifa de interconexión correspondiente, precisando que este sistema de tasación se implementará a partir del primero de enero de dos mil siete para "mantener los beneficios que se derivan del ajuste gradual de la tarifa de interconexión".

En tal virtud, en el quinto punto resolutivo de la resolución impugnada, se precisó que en cada periodo de facturación, el tráfico de las llamadas se medirá conforme a lo siguiente:

a) Del uno de enero de dos mil cinco al treinta y uno de diciembre de dos mil seis. *La duración de cada llamada completada se redondeará al minuto siguiente.* Al total de las llamadas del periodo se le aplicará la tarifa de interconexión correspondiente.

b) Del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete. *Se sumará la duración de todas las llamadas completadas medidas en segundos.* La suma total de las llamadas realizadas en el periodo se redondeará al minuto siguiente y al resultado se le aplicará la tarifa de interconexión respectiva.

Al total de minutos de interconexión facturados “se le aplicará un sobrecargo del veinticinco por ciento (25%)”, el cual será revisado anualmente por la Comisión, tomando en cuenta: **a)** La evolución de las referencias internacionales; **b)** el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones; y **c)** la evolución de las tarifas y de la modalidad de medición del tráfico que realizan los concesionarios fijos por llamadas con destino a usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”.

En la **sentencia recurrida** se determinó que el sistema de tasación para la medición del tráfico implementado en la resolución impugnada contraviene lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y, en consecuencia, viola en perjuicio de **Axtel** las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que de los dictámenes periciales se desprende que la tasación de las llamadas por segundo permite que se pague por el servicio efectivamente prestado, lo cual redundaría en beneficio de los usuarios y garantiza una sana competencia, lo que cobra relevancia al tener en cuenta que el sobrecargo impuesto al total de minutos facturados se traduce en una carga económica que no tiene sustento alguno.

En sus agravios, **Radiomóvil Dipsa** sostiene que la anterior determinación es incorrecta, ya que el ejemplo propuesto por el perito

oficial “además de ser un sofisma es falso”, en tanto se omite tener en cuenta que **Axtel** no ha repercutido la disminución de la tarifa de interconexión en la tarifa final que ofrece a sus usuarios, por lo que es evidente que la medición del tráfico en los términos señalados en la resolución impugnada no afectan su desarrollo. Además, la A quo soslaya que la autoridad responsable omitió señalar si en su modelo de costos se consideró el tráfico de llamadas por segundo o por minuto redondeado y destaca que, con independencia de ello, “el tráfico en dicho modelo se encuentra significativamente sobrestimado”.

Lo alegado por la recurrente en el sentido de que en el modelo de costos de la Comisión se sobrestima el tráfico de las llamadas y que es una falacia el ejemplo en el que se apoyó la A quo para concluir que la medición del tráfico debe realizarse en segundos, **deviene inoperante**, toda vez que en el apartado precedente se determinó:

» La Comisión Federal de Telecomunicaciones **goza de un amplio margen de libertad para configurar el modelo de costos** que debe implementar para determinar las tarifas aplicables a cada uno de los servicios de interconexión, motivo por el cual, no es dable emitir pronunciamiento alguno en relación con la idoneidad de la metodología y de las variables que tome en cuenta para la configuración de su modelo de costos.

Además, en el caso específico, **el modelo de costos de la Comisión no se señaló como acto reclamado**.

» Son inoperantes los argumentos enderezados a demostrar que **Axtel** no ha repercutido la reducción de la tarifa de interconexión en la tarifa final que ofrece a sus usuarios, ya que en el convenio de interconexión que inicialmente celebraron las quejas, se estableció que **las contraprestaciones acordadas se seguirán aplicando hasta que se celebre un nuevo convenio** -lo que en el presente caso aún no acontece-, habida cuenta de que la omisión a que alude **Radiomóvil**

Dipsa, en nada le perjudica, pues finalmente **Axtel** le debe cubrir el costo que en que incurre por la terminación conmutada de llamadas en su red, con independencia de que los usuarios que las originan paguen la tarifa respectiva.

También es **inoperante** lo que aduce la recurrente en el sentido que la A quo soslayó que la responsable no precisó si en su modelo de costos se consideró el tráfico de llamadas por segundo o por minuto redondeado. Ello, en virtud de que en la resolución impugnada, la responsable expresamente señaló que cuenta con un modelo de costos que “le permite calcular el TSLRIC de acuerdo a la duración real de cada llamada, es decir, medida en segundos”.⁵⁰

No pasa inadvertido que sus conceptos de violación, **Radiomóvil Dipsa** sostiene que desde que se implementó la modalidad “el que llama paga” la tasación del tráfico de llamadas se ha realizado por minuto redondeado y que “sin justificación alguna”, la autoridad responsable determina que a partir del primero de enero de dos mil siete se realizará por segundos. Sin embargo, tal argumento deviene **infundado** dado que en la resolución impugnada se precisó que lo económicamente eficiente es que los operadores de telefonía fija paguen por la infraestructura de la red que efectivamente utilizan para cursar llamadas a redes de telefonía móvil y que por ello la medición del tráfico debe realizarse en segundos.

Cabe apuntar, que lo así considerado por la autoridad responsable es acorde con el principio internacionalmente aceptado, relativo a que los costos de la interconexión se deben desagregar de modo tal **que el operador que solicita el servicio sólo deba pagar por los recursos y elementos de la red efectivamente empleados para entablar y mantener la comunicación**. Lo que cobra relevancia al recordar que en el marco del Acuerdo General de Comercio de

⁵⁰ Página 58, antepenúltimo párrafo, de la resolución impugnada.

Servicios de la Organización Mundial del Comercio, el Estado Mexicano adquirió el compromiso de garantizar la interconexión en esos términos, compromiso que resulta aplicable al servicio local de telefonía fijo a móvil, bajo la modalidad “el que llama paga”, dado que el citado instrumento normativo forma parte integrante de la ley suprema de la Nación.

Por tanto, si la propia autoridad responsable reconoce que su modelo de costos permite calcular el costo de proveer el servicio de interconexión de acuerdo a la duración real de cada llamada, es decir, por segundos, entonces, este sistema de tasación debió implementarse para los tres periodos materia del desacuerdo y no únicamente para el año dos mil siete. Sin que obste lo que adujo en el sentido de que el aludido sistema se debe implementar hasta el tercer periodo para mantener los beneficios que se derivan de la reducción gradual de las tarifas de interconexión, ya que dichos beneficios se traducen en no afectar los proyectos de inversión que **Radiomóvil Dipsa** ha programado con base en los ingresos que obtiene por el margen adicional de externalidad de red que incluye en las tarifas de interconexión que tiene convenidas con otros concesionarios del servicio de telefonía, siendo que en el apartado precedente quedó establecido que no es jurídicamente válido adicionar una prima de externalidad a la tarifa de interconexión, habida cuenta de que ésta no debe estimarse como una fuente de ingresos.

En atención a las consideraciones que anteceden es dable concluir que, tal como lo determinó la A quo, no existe una razón válida que justifique que para los años de dos mil cinco y dos mil seis, la autoridad responsable haya determinado que la medición del tráfico debía realizarse por minuto redondeado, máxime que para el año de dos mil siete, si bien señala que la medición del tráfico debe realizarse por segundos, lo cierto es que decidió imponer un sobrecargo del veinticinco por ciento -25%- sobre el total facturado, sin señalar la razón

por la cual decidió imponer ese sobrecargo, lo que además de resultar contrario a los principios que rigen en materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de **Axtel**. En consecuencia, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida en este aspecto.

3. Tarifa promedio ponderada y medida precautoria móvil. En el tercer punto resolutivo de la **resolución impugnada**, se estableció que en el supuesto de que las tarifas de interconexión determinadas para el periodo materia del desacuerdo fueran superiores a la tarifa promedio ponderada del servicio, será ésta la que se aplicará, precisando que la **tarifa promedio ponderada del servicio** se calculará considerando los ingresos que **Radiomóvil Dipsa** percibe por la originación de llamadas locales y por concepto de renta mensual, así como otros ponderadores que se fijaran por la Comisión en su momento.

Además, en el sexto punto resolutivo de la **resolución reclamada**, se determinó que en las tarifas que **Radiomóvil Dipsa** ofrezca en los servicios de originación fija a través de un equipo terminal que tienen una ubicación geográfica determinada con destino a usuarios móviles bajo la modalidad el que llama paga, deberá cubrir al menos la tarifa de interconexión correspondiente.

De la **sentencia recurrida** se desprende, que la Juez Federal otorgó el amparo a **Radiomóvil Dipsa** respecto de la **tarifa promedio ponderada** por estimar que se viola en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica, en virtud de que tal concepto y su mecanismo de cálculo no está previsto en la ley, habida cuenta de que la autoridad responsable no señala cuáles ingresos de la quejosa son los que se tomarán en cuenta para su cálculo ni en qué consisten los ponderadores que en su oportunidad tomará en consideración para ello. Destaca que se omitió decidir sobre lo alegado por las quejas

en relación con la medida precautoria móvil y que tal omisión sólo se impugna por **Radiomóvil Dipsa**.

Sobre el particular, la autoridad responsable aduce que la Juez de Distrito soslaya que “la tarifa promedio ponderada es la especie del género tarifas de interconexión” y que tiene por objeto eliminar cualquier ventaja que **Radiomóvil Dipsa** pretenda obtener “atendiendo a su posición en el mercado relevante” para ofrecer tarifas al público “por debajo de los costos con el fin de desplazar a los concesionarios autorizados para prestar el servicio de telefonía fija”. Señala que de acuerdo con lo dispuesto en las Reglas del Servicio Local es claro que para calcular la tarifa promedio ponderada se tomarán en consideración los ingresos que la citada quejosa obtiene por las llamadas locales que se originan en su red y terminan en un red móvil o fija y que “los ponderadores” no se precisan para evitar que los concesionarios manipulen la tarifa promedio ponderada en su beneficio, pero señala que pueden ser “los ingresos o las cantidades”.

En los conceptos de violación cuyo análisis omitió la A quo, **Radiomóvil Dipsa** adujo que con la implementación de la **tarifa promedio ponderada** y la **medida precautoria móvil**, se viola en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que no existe disposición legal alguna que faculte a la Comisión a imponerle la obligación de incorporar en sus convenios cuestiones que no fueron materia de desacuerdo. Además, sostiene que la tarifa de \$1.00 (un peso) sólo se ofrece a los usuarios del “servicio telular” denominado “llamadas locales TELCEL-TELCEL”, conforme al cual la llamada originada en un red fija mediante la marcación de una clave que se proporciona al usuario, se considera como llamada originada en su red móvil para efectos de facturación, destacando que con ese servicio no se bloquea la salida de llamadas a celulares desde la red fija, puesto que sólo le permite al usuario elegir la ruta de salida de esas llamadas.

A continuación se analizarán de manera conjunta tanto el agravio formulado por la autoridad responsable enderezado a demostrar la legalidad de la tarifa promedio ponderada como los conceptos de violación que formuló **Radiomóvil Dipsa** en contra de esa determinación y de la medida precautoria móvil, toda vez que los argumentos relativos se encuentran estrechamente vinculados.

Para ello, es menester tener presente que la tarifa promedio ponderada del servicio y la medida precautoria móvil se implementaron a virtud de lo solicitado por **Axtel** a la Comisión en el sentido de que se incluyera una **cláusula que relacione la tarifa de interconexión y la tarifa del usuario final**, de tal suerte que si ésta es inferior a aquélla, se le aplique el cincuenta por ciento -50%- de la tarifa más baja que ofrezca a sus usuarios en sustitución de la tarifa de interconexión que se llegue a determinar. Lo anterior con la finalidad de que “se impida la proliferación de prácticas orientadas a ofrecer a los usuarios móviles tarifas inferiores a la tarifa de interconexión”.

Importa destacar que obra en autos, copia certificada del escrito de alegatos formulados por **Axtel** en el procedimiento de origen, en el que señaló que **Radiomóvil Dipsa** ofrece a sus usuarios tarifas más bajas [\$1.00] que las tarifas de interconexión que le propuso [\$1.71, \$1.54 y \$1.39], lo que a su decir evidencia que incurre en subsidios cruzados o bien que los costos por terminación de llamadas en su red son inferiores a la tarifa más baja que ofrece a sus usuarios.

Precisa que de las pruebas ofrecidas por ambas partes en el procedimiento de origen, se desprende que **Radiomóvil Dipsa** ofrece la tarifa de \$1.00 (un peso) a todos sus usuarios –excepto a los del plan de pre-pago que tengan una antigüedad menor a un año-, lo que cobra relevancia al tener en cuenta que las llamadas realizadas entre dos usuarios de la red de **Radiomóvil Dipsa** así como las efectuadas con un equipo “telular” utilizan el doble de los recursos de red que se emplean para la

terminación de llamadas provenientes de otra red, de lo que se sigue que las tarifas de interconexión deben corresponder cuando menos a la mitad de la tarifa más baja que **Radiomóvil Dipsa** ofrece el público en general.

Al decidir sobre la inclusión de una cláusula que relacione la tarifa de interconexión con la tarifa del usuario solicitada por **Axtel**, en la resolución impugnada se establece que “en un mercado competitivo los concesionarios deben recuperar los costos de proveer el servicio que ofrecen a sus usuarios, sin embargo, puede suceder que los concesionarios que cuenten con ventajas en el mercado en que compiten, establezcan tarifas por debajo de los costos y con ello expulsen del mercado a sus competidores”. En tal virtud, dado que al haberse determinado tarifas de interconexión por encima del costo de proveer el servicio “existirán planes tarifarios en donde la tarifa promedio por minuto de salida estaría en un nivel inferior o superior de la tarifa de interconexión”, es necesario implementar una medida que permita a los concesionarios acceder a los servicios de terminación conmutada en usuarios móviles en condiciones equitativas.

Para la responsable, la medida que cumple con esa finalidad es el establecimiento de una **tarifa promedio ponderada** del servicio, la cual se calculará considerando los ingresos que **Radiomóvil Dipsa** obtenga por la originación de llamadas locales en su red y los ponderadores que en su momento fije la Comisión. De tal suerte que **si la tarifa de interconexión es superior a la tarifa promedio ponderada, será ésta la que se considere como tarifa de interconexión.**

Aunado a lo anterior, con el fin de garantizar las condiciones que permitan mantener un entorno competitivo entre **los concesionarios de telefonía fija que sólo pueden ofrecer este servicio y los concesionarios móviles que además pueden prestar servicios de telefonía fija**, en la resolución impugnada se determinó que en las tarifas que **Radiomóvil Dipsa** ofrezca en los servicios de originación fija

a través de un equipo terminal que tienen una ubicación geográfica determinada con destino a usuarios móviles bajo la modalidad el que llama paga [servicio "telular"], **deberá cubrir al menos la tarifa de interconexión correspondiente.**

Lo expuesto con antelación permite colegir que, contrario a lo que aduce **Radiomóvil Dipsa**, la tarifa promedio ponderada y la medida precautoria móvil, sí guardan relación con los aspectos que fueron materia del desacuerdo, en tanto se implementaron con el objeto de evitar que las tarifas que la quejosa ofrece al público en general sean menores que las tarifas de interconexión que **Axtel** le debe pagar, lo que es acorde con lo dispuesto en el artículo 44, fracción IV, en el sentido de que los concesionarios "deben atribuirse a sí mismos y a sus subsidiarias y filiales tarifas desagregadas y no discriminatorias por los diferentes servicios de interconexión", de lo que deriva que todas las tarifas que los concesionarios ofrecen a sus usuarios, deben comprender las mismas tarifas que aplican a los servicios de interconexión que prestan a otros operadores, siendo pertinente recordar que esta medida se implementó por el legislador, precisamente, para asegurar que los servicios de telecomunicaciones se proporcionen en un entorno competitivo.

Entonces, es claro que el hecho de que la **tarifa promedio ponderada** no esté conceptualizada o prevista expresamente en la ley, **por sí**, es insuficiente para estimar que la resolución impugnada es violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que tal como lo sostiene la autoridad responsable en sus agravios, la tarifa promedio ponderada **se traduce en una tarifa de interconexión sustituta** que tiene como fin evitar que **Radiomóvil Dipsa** ofrezca a sus usuarios tarifas por debajo de los costos de proveer el servicio, lo que de suyo implica incluir la misma tarifa de interconexión que **Axtel** le debe pagar por el servicio de terminación conmutada de llamadas en usuarios móviles, cuestión tal que es congruente con el deber que

legamente se impone a todos los concesionarios de atribuirse la misma tarifa de interconexión en el precio final de los servicios que ofrecen al público en general, **con independencia de la posición que tengan en el mercado relevante.**

Por cuanto se refiere al mecanismo previsto para el cálculo de la tarifa promedio ponderada, destaca que en la resolución impugnada la responsable señaló que se tomarán en cuenta los ingresos que **Radiomóvil Dipsa** obtenga por las llamadas locales originadas en su red, por lo que se considerarán las siguientes variables:

- Los ingresos por los minutos de originación en la red de Telcel para llamadas locales;
- Los ingresos por concepto de renta mensual en planes de postpago;
- Los minutos de originación que generen dichos ingresos; y
- Los ponderadores que la Comisión fije en su momento.

Como se puede advertir, las tres primeras variables no son ambiguas ni imprecisas, ya que tal como lo refiere la responsable en sus agravios, es claro que los ingresos de **Radiomóvil Dipsa** que se tomarán en cuenta para calcular la tarifa promedio ponderada, son los que perciba por concepto de renta mensual y por **todas las llamadas locales** que se originen en su red, es decir, las que se realicen tanto en planes de prepago como en planes de postpago.

En cuanto a la cuarta variable, debe estimarse que la omisión de señalar cuáles son “los ponderadores” que la Comisión fijará en su momento, se justifica en virtud de que, tal como lo refiere la responsable en sus agravios, para lograr el fin pretendido [garantizar una sana competencia] es necesario que una de las variables a considerar se determine al momento de efectuar el cálculo de la tarifa promedio

ponderada, a fin de evitar que los concesionarios la manipulen en su beneficio.

Por lo demás, es conveniente aclarar que la tarifa promedio ponderada es solamente una previsión para situaciones futuras e inciertas, como es el hecho de que el concesionario que presta el servicio de interconexión cobre a sus consumidores finales un precio inferior al de la tarifa de interconexión; sólo en ese supuesto será necesario que la Comisión determine la tarifa promedio ponderada.

La finalidad es evitar que tal situación nunca acontezca por ser contraria a las reglas de una sana competencia, por ende, es claro que se trata de una medida que no le irroga ningún perjuicio actual a la quejosa. En todo caso, cuando se llegue a implementar, se podrá impugnar como en derecho proceda, con pleno conocimiento de los ponderadores que tome en cuenta la Comisión para su determinación.

En tal orden de ideas, lo procedente es revocar la sentencia recurrida en este aspecto.

No pasa inadvertido que la Juez Federal no se pronunció sobre los conceptos de violación que formuló **Axtel** en relación con la **tarifa promedio ponderada** y la **medida precautoria móvil**. Sin embargo, los argumentos relativos no pueden ser analizados en esta instancia, toda vez que la quejosa no impugnó la omisión antes apuntada en ninguna de las dos revisiones adhesivas que hizo valer.

DÉCIMO PRIMERO. Revisión adhesiva. Atendiendo a la naturaleza accesoria de la revisión adhesiva y toda vez que no prosperaron los argumentos hechos valer en el recurso principal por la autoridad responsable y **Radiomóvil Dipsa**, en relación con las consideraciones que sustentan la concesión del amparo otorgado a **Axtel**, resulta innecesario analizar los agravios que ésta formuló, dado

que sólo están enderezados a reforzar las consideraciones de la sentencia recurrida en la parte que le beneficia, siendo pertinente aclarar que las causas de improcedencia que hizo valer en la adhesión fueron analizadas por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del presente asunto.

DÉCIMO SEGUNDO. Efectos de la concesión del amparo. En el considerando décimo de esta ejecutoria, quedó establecido que la resolución impugnada viola en perjuicio de **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, en razón de que al decidir sobre las condiciones de interconexión que no pudo convenir con **Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable** para los periodos de dos mil cinco, dos mil seis y dos mil siete, la autoridad responsable:

- ▶ Sin existir una causa legal que lo justifique, adicionó un sobrecargo por externalidad de la red a la **tarifa de interconexión** resultante conforme al modelo de costos de la Comisión, dando como resultado una tarifa por encima del costo de proveer el servicio de terminación conmutada de llamadas en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”.
- ▶ Indebidamente determinó que para los dos primeros periodos materia del desacuerdo debe aplicarse el **sistema de tasación por minuto redondeado** para la medición del tráfico de llamadas, y si bien para el tercer periodo determino que debe aplicarse el **sistema de tasación por segundos**, lo cierto que sin justificación alguna, señaló que debe aplicarse un sobrecargo del veinticinco por ciento -25%- sobre el total de minutos facturados. Con tales determinaciones, se obliga a la quejosa a pagar por elementos o recursos de la red que no son necesarios para establecer y mantener la comunicación.

En ese orden de ideas, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a **Axtel, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, para el efecto de que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones deje insubsistente la resolución contenida en el **Acuerdo P/090108/14** de nueve de enero de dos mil ocho y dicte una nueva en la que, **reitere los aspectos que no fueron materia de la concesión del amparo y con base a las razones expresadas en la presente ejecutoria, determine las tarifas de interconexión y el sistema de tasación en la medición del tráfico** que se deben aplicar para calcular las contraprestaciones que la citada quejosa le debe pagar a **Radiomóvil Dipsa** por el servicio de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, para los periodos de dos mil cinco, dos mil seis y dos mil siete.

Esto es, al determinar las tarifas de interconexión y el sistema de tasación para la medición del tráfico de llamadas, la autoridad responsable deberá tener en cuenta lo siguiente:

» De acuerdo a los principios de no discriminación y de causalidad de los costos -aceptado por la Organización Mundial del Comercio y la Unión Internacional de Telecomunicaciones-, **las tarifas de interconexión deben orientarse a costos**, lo que significa que deben reconocer el costo incurrido en la provisión del servicio, **sin considerar otros costos ajenos** y además, deberán desagregarse de modo tal que no deba pagarse por elementos o componentes de la red que no sean utilizados para establecer y mantener la comunicación. Es decir, **sólo se debe pagar por el servicio de interconexión efectivamente prestado.**

» Conforme al marco jurídico aplicable al servicio de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad “el que llama paga”, la tarifa de interconexión debe permitir recuperar el costo incremental promedio de largo plazo [costo directo] y los costos

comunes atribuibles a ese servicio [costo indirecto], los cuales se reconocen en el modelo de costos de la Comisión, el que además permite calcular el costo de proveer el servicio de acuerdo a la duración real de la llamada, es decir, por segundos.

Lo anterior, en la inteligencia de que atendiendo a la evolución de las referencias internacionales y del mercado de la telefonía en México, la Comisión puede aplicar un costo adicional a los antes enunciados, siempre y cuando **el concepto relativo guarde una relación causal con la provisión del servicio de interconexión de que se trata**, puesto que por disposición legal la tarifa respectiva debe orientarse a costos y permitir al concesionario recuperar al menos el costo incremental promedio de largo plazo,⁵¹ máxime que la tarifa no debe estimarse como una fuente de ingresos para los concesionarios.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión, no ampara ni protege a **Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, en contra del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la resolución comprendida en el **Acuerdo P/090108/14** de nueve de enero de dos mil ocho, dictada por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

TERCERO. La Justicia de la Unión, amparo y protege a **Axtel Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable**, en contra de la resolución que se contiene en el **Acuerdo P/090108/14** precisado en

⁵¹ Artículo 60, segundo párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, por el que se incorpora el “documento de referencia” que prevé, entre otras, las reglas aplicables para la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones.

el resolutivo que antecede, para los efectos precisados en el último considerando del presente fallo.

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