

**AMPARO EN REVISIÓN 190/2011.
QUEJOSAS: *****.**

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

**SECRETARIAS: LOURDES AMALIA FERRER MAC-GREGOR POISOT,
MARÍA ESTELA DEL REFUGIO FERRER MAC GREGOR POISOT Y
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.**

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

VO.BO.

V I S T O S ; Y

R E S U L T A N D O :

PRIMERO. Demanda de amparo. Por escrito presentado el seis de junio de dos mil ocho, en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ***** por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y respecto de los actos que a continuación se indican:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES: --- Tienen tal carácter las siguientes: --- Como ordenadoras: --- 1.

Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (en adelante, la 'COMISIÓN' o 'COFETEL', indistintamente) --- 2. Lic. Lester B. García Olvera Jefe de la Unidad de Prospectiva y Regulación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de autoridad responsable ordenadora.--- Como ejecutoras:--- 3. Lic. Vicente Pérez Hernández Notificador de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de autoridad responsable ejecutora.--- IV. ACTOS RECLAMADOS: --- 1. Del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se reclama: --- La omisión en que incurrió dicha autoridad al: --- 1. No proveer respecto de la presentación del recurso de revisión planteado por mi representada en fecha 16 de mayo del presente año en contra de la negativa ficta materializada en el desacuerdo de interconexión entre *** y ***** , al no poder convenir condiciones de interconexión aplicables a la modalidad el que llama paga local para los años 2008 al 2011.--- 2. No remitir el expediente al superior jerárquico, en este caso la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la tramitación y resolución del recurso planteado.--- 3. Así como todos los efectos y consecuencias jurídicas que pudieren producir dichas omisiones.--- 2. Del Lic. Lester B. García Olvera, Jefe de la Unidad de Prospectiva y Regulación de la Comisión Federal de**

Telecomunicaciones, se reclama: --- a) La emisión del oficio CFT/D05/UPR/1315/08 de fecha 26 de mayo del 2008, notificado a mi representada en fecha 28 de mayo del presente año, así como todos los efectos y consecuencias jurídicas que se pudieren producir derivados de éste.--- 3. Del Lic. Vicente Pérez Hernández C. Notificador de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de autoridad responsable ejecutora, se reclama: --- a) La notificación del oficio CFT/D05/UPR/1315/08 de fecha 26 de mayo del 2008, realizada a mi representada en fecha 28 de mayo del presente año, así como todos los efectos y consecuencias jurídicas que se pudieren producir derivados de éste”.

SEGUNDO. Garantías violadas. La quejosa señaló como garantías individuales violadas las contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relató los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

TERCERO. Trámite. La demanda se turnó al Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien la admitió a trámite por acuerdo de nueve de junio de dos mil ocho y ordenó su registro con el número 1260/2008.

CUARTO. Solicitud de acumulación de autos. Mediante escrito presentado el treinta de julio de dos mil ocho, la quejosa solicitó la acumulación de autos del juicio de amparo 1363/2008 del índice del Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, promovido por ***** al juicio de garantías 1260/2008.

QUINTO. Resolución al incidente de acumulación. Seguidos los trámites correspondientes, el a quo celebró la audiencia relativa al incidente de acumulación el once de agosto de dos mil ocho, en la que dictó resolución terminada de engrosar el doce siguiente, en el sentido de declarar procedente la acumulación de autos referida.

Por acuerdo de veintiuno de agosto de dos mil ocho, el Juez de Distrito tuvo por recibidos los autos originales del juicio de amparo 1363/2008, ordenó glosar el citado expediente al 1260/2008 y señaló nueva fecha para que tuviera verificativo la audiencia constitucional.

Las autoridades y actos reclamados en el juicio de amparo acumulado 1363/2008, promovido por ***** , son los siguientes:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES: --- 1. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo la COFETEL).--- 2. El Director General de Defensa Jurídica de la COFETEL.--- IV. ACTOS RECLAMADOS:--- De las autoridades responsables

se reclama la inconstitucionalidad del oficio sin número, de fecha trece de junio de dos mil ocho (en lo sucesivo el ACTO RECLAMADO), mediante el cual se admitió a trámite el recurso administrativo de revisión promovido (sic) por ** en contra de la supuesta resolución por negativa ficta del procedimiento administrativo de desacuerdo de condiciones de interconexión de redes de ***** y ***** , tramitado ante la Unidad de Prospectiva y Regulación de la COFETEL”.***

SEXTO. Ulteriores solicitudes de acumulación de autos.

Mediante oficio presentado el catorce de octubre de dos mil ocho, el Director General Adjunto de Procesos Contenciosos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en ausencia del titular de dicha Unidad, solicitó la acumulación de los diversos juicios de amparo 1761/2008 y 1764/2008, del índice de los Juzgados Décimo Quinto y Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respectivamente a los autos del juicio de garantías 1260/2008.

Por escrito presentado el catorce de octubre de dos mil ocho, ***** , solicitó la acumulación del juicio de amparo 1884/2008, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, promovido por esa quejosa, a los autos del juicio de garantías 1260/2008.

Mediante escrito presentado el veintiuno de octubre de dos mil ocho, ***** , solicitó la acumulación del diverso juicio de

amparo 1725/2008, del índice del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, promovido por ***** al expediente del juicio de garantías 1260/2008.

Por oficio presentado el veintisiete de octubre de dos mil ocho, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en ausencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes, del Subsecretario de Infraestructura, del Subsecretario de Transportes, del Subsecretario de Comunicaciones y de la Oficial Mayor, solicitó la acumulación de los juicios de amparo 1881/2008, 1882/2008, 1883/2008, 1884/2008, 1885/2008 y 1886/2008 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, así como el diverso 1725/2008, del índice del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal a los autos del juicio de garantías 1260/2008.

SÉPTIMO. Resolución al segundo incidente de acumulación. Realizados los trámites correspondientes, el a quo celebró la audiencia relativa al incidente de acumulación el veintiuno de noviembre de dos mil ocho, en la que dictó resolución terminada de engrosar el quince de enero de dos mil nueve, en el sentido de declarar improcedente la acumulación de autos respecto de los juicios de amparo 1881/2008, 1882/2008, 1883/2008, 1885/2008 y 1886/2008, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, así como de los juicios 1764/2008 y 1761/2008 del índice de los Juzgados Octavo y Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respectivamente.

En cambio, declaró procedente el incidente de acumulación respecto de los juicios de amparo 1884/2008 y 1725/2008, de los índices de los Juzgados Séptimo y Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respectivamente.

Las autoridades responsables y actos reclamados señalados en la demanda del juicio de amparo 1725/2008, promovido por ***** , son los siguientes:

“AUTORIDADES RESPONSABLES: --- 1. Secretario de Comunicaciones y Transportes: --- 2. Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; --- 3. Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; --- 4. Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; --- 5. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; --- 6. Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; --- 7. Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; --- 8. Secretario Técnico del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; y, --- 9. Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación.--- ACTOS RECLAMADOS A). Del Secretario de Comunicaciones y Transportes, en su calidad de titular y responsable del trámite y resolución de los asuntos que

*incumben a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante SCT) de conformidad con los artículos 36, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4°, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reclamo la emisión de la resolución dictada con fecha 1° de septiembre de 2008 al resolver el recurso de revisión administrativo interpuesto por ***** (en adelante ‘*****’) en contra de la supuesta resolución en sentido negativo (en adelante ‘negativa ficta’) de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo ‘COFETEL’) en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre mi representada ***** (en adelante ‘*****’), en su calidad de concesionaria de redes de telecomunicaciones de servicio local móvil y ***** , en su calidad de concesionaria de redes de telecomunicación local fijo, bajo la modalidad del servicio ‘El que llama paga local’, con todos sus efectos y consecuencias; resolución en la que se dispone: (Se transcribe).--- Reclamo igualmente del Secretario de Comunicaciones y Transportes la omisión de la suscripción de la resolución arriba referida, que le correspondía conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con todos sus efectos y consecuencias.--- Asimismo, reclamo del Secretario de Comunicaciones y Transportes,*

todos los actos de inminente cumplimiento, observancia, aplicación y ejecución de la resolución dictada con fecha 1° de septiembre de 2008; así como también se reclaman las órdenes, instrucciones o acuerdos, verbales o escritas, que como superior jerárquico haya cursado a sus subordinados para que estos acojan y atiendan los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; así como los actos de tolerancia, respaldo y aprobación, explícitas o implícitas, de los acuerdos que sus subordinados hayan dictado o estén por dictar para hacer efectivos los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; todas las consecuencias, efectos, cumplimiento y ejecución de los actos de autoridad reclamados.--- B). ***Del Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reclamo la omisión de la suscripción de la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008, dictada por el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes al resolver el recurso de revisión administrativo interpuesto por ***** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; suscripción que le correspondía de conformidad con el artículo 38, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en suplencia por***

ausencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes; con los efectos y consecuencias de este acto reclamado.--- Asimismo, del Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reclamo las órdenes, instrucciones o acuerdos, verbales o escritas, que como superior jerárquico haya cursado a sus subordinados para que estos acojan y atiendan los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; reclamo asimismo los actos que sus subordinados hayan dictado o estén por dictar para hacer efectivos los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; todas las consecuencias, efectos, cumplimiento y ejecución de los actos de autoridad reclamados. --- C). Del Subsecretario de Transportes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reclamo la omisión de la suscripción de la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008, dictada por el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes al resolver el recurso de revisión administrativo interpuesto por ** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; suscripción que le correspondía de conformidad con el artículo 38, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en suplencia por***

ausencia del Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con los efectos y consecuencias de este acto reclamado.--- Asimismo, del Subsecretario de Transportes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reclamo las órdenes, instrucciones o acuerdos verbales o escritas, que como superior jerárquico haya cursado a sus subordinados para que éstos acojan y atiendan los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; reclamo asimismo los actos de tolerancia, respaldo y aprobación, explícitas o implícitas, de los acuerdos que sus subordinados hayan dictado o estén por dictar para hacer efectivos los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; todas las consecuencias, efectos, cumplimiento y ejecución de los actos de autoridad reclamados.--- D). Del Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reclamo la suscripción de la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008, dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes al resolver el recurso de revisión administrativo interpuesto por ** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y ***** , suscripción que se realizó sin respetar el orden de suplencia previsto por el***

artículo 38, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para los casos en que haya ausencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes; con todos sus efectos y consecuencias.--- Reclamo igualmente del Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las órdenes, instrucciones o acuerdos, verbales o escritas que como superior jerárquico haya cursado a sus subordinados para que éstos acojan y atiendan los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; así como los actos de tolerancia, respaldo y aprobación, explícitas o implícitas, de los acuerdos que sus subordinados hayan dictado o estén por dictar para hacer efectivos los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008; todas las consecuencias, efectos, cumplimiento y ejecución de los actos de autoridad reclamados.---

E). Del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su calidad de asesor jurídico y órgano de consulta legal de esta dependencia, de conformidad con el artículo 11, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reclamo los actos de asesoría, participación, respaldo y aprobación, explícitas o implícitas que haya ejecutado o que esté por ejecutar respecto de los acuerdos y decisiones contenidas en la resolución

de fecha 1° de septiembre de 2008, dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes y suscrita por el Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; con todas las consecuencias y efectos de dichos actos reclamados.--- F). Del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, reclamo la omisión para resolver el recurso de revisión administrativo interpuesto por ** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; así como también se reclama el envío de este recurso de revisión administrativo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su resolución; con todas las consecuencias y efectos de estos actos reclamados.--- Asimismo, se reclaman del Pleno de COFETEL los actos ejecutados o que estén por ejecutarse de la resolución dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes con fecha 1° de septiembre de 2008, así como las órdenes, instrucciones o acuerdos, verbales o escritas, que como superior jerárquico haya cursado a sus subordinados para que éstos acojan y atiendan los acuerdos contenidos en la resolución dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes con fecha 1° de septiembre de 2008; y los actos de tolerancia, respaldo y aprobación, explícitas o implícitas de los***

acuerdos que sus subordinados hayan dictado o estén por dictar para hacer efectivos los acuerdos contenidos en la resolución de fecha 1° de septiembre de 2008, con todas las consecuencias y efectos de estos actos reclamados.--- G). Del Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones reclamo el envío, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su resolución, del recurso de revisión administrativo interpuesto por ** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; con todas las consecuencias y efectos de este acto reclamado.--- Asimismo, reclamo del Presidente de la COFETEL los actos ejecutados o que estén por ejecutarse; así como las órdenes verbales o escritas que ha dictado o esté por dictar, ya sea en cumplimiento de órdenes superiores o de propio imperio, a sus subalternos o inferiores jerárquicos, para ejecutar los acuerdos y resoluciones tomados por el Secretario de Comunicaciones y Transportes y/o por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en cumplimiento de la resolución dictada con fecha 1° de septiembre de 2008; con todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de estos actos.--- G). Del Secretario Técnico del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones reclamo el envío, a***

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su resolución, del recurso de revisión administrativo interpuesto por ** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; con todas las consecuencias y efectos de este acto reclamado.--- Asimismo, del Secretario Técnico del Pleno de la COFETEL, se reclaman todos los actos de observancia, cumplimiento, trámite y ejecución de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables mencionados en los apartados anteriores, ya sea que los lleve a cabo por sí mismo o por conducto de sus subordinados; todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de tales actos.--- H). Del Prosecretario Técnico del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones reclamo el envío, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su resolución, del recurso de revisión administrativo interpuesto por ***** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; con todas las consecuencias y efectos de este acto reclamado.--- De igual forma, del C. Prosecretario Técnico del Pleno de la COFETEL se reclaman todos los actos de observancia, cumplimiento, trámite y ejecución de los actos atribuidos a todas***

las autoridades responsables mencionados en los apartados anteriores, ya sea que los lleve a cabo por sí mismo o por conducto de sus subordinados; todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de tales actos.--- I). Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, reclamo el envío a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su resolución, del recurso de revisión administrativo interpuesto por ***** en contra de la supuesta resolución de negativa ficta de la propia COFETEL en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; con todas las consecuencias y efectos de este acto reclamado; así como se le reclama la emisión y suscripción de todos los oficios y/o acuerdos de trámite dictados por él durante el procedimiento administrativo de desacuerdo de interconexión llevado ante la COFETEL y del cual deriva la resolución dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes con fecha 1° de septiembre de 2008; con todos sus efectos y consecuencias.--- De igual forma se reclaman del Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación de la COFETEL todos los actos de observancia, cumplimiento, trámite y ejecución de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables mencionados en los apartados anteriores, ya sea que los lleve a cabo por sí mismo

o por conducto de sus subordinados; todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de tales actos”.

Por otro lado, en el juicio de amparo 1884/2008, la quejosa ***** , señaló como autoridades responsables y actos reclamados lo que a continuación se transcribe:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES: --- Tienen tal carácter las siguientes: --- 1. Congreso de la Unión.--- 2. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.--- 3. Secretario de Gobernación.--- 4. Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación.--- 5. Secretario de Comunicaciones y Transportes.--- 6. Subsecretario de Comunicaciones y Transportes.--- 7. Héctor Olavaria Tapia, Notificador adscrito a la Subsecretaría de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.--- 8. Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.--- IV. ACTOS RECLAMADOS: --- 1. Del Congreso de la Unión se reclama la discusión, aprobación y expedición de:--- a) El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de Junio de 1995, mismo que contiene la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el cual se incluye el numeral 63 que por este juicio de amparo se reclama.--- b) Específicamente se reclama la inclusión del numeral 63 de dicho ordenamiento

legal, mismo que fue aplicado en perjuicio de la quejosa por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por primera vez mediante la resolución de fecha 1 de septiembre del 2008.---

2. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se reclama: --- a) La promulgación, sanción y orden de publicación del Decreto mencionado en el apartado 1, inciso a), de los actos atribuidos al H. Congreso de la Unión.---

3. Del Secretario de Gobernación, se reclama: --- a) El refrendo a la publicación, sanción y orden de publicación del Decreto mencionado en el apartado 1, inciso a), de los actos atribuidos al Congreso de la Unión.---

4. Del Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación se reclama: --- a) La publicación del Decreto mencionado en el apartado 1, inciso a), de los actos atribuidos al Congreso de la Unión.---

5. Del Secretario de Comunicaciones y Transportes, se reclama: --- a) El refrendo a la publicación, sanción y orden de publicación del Decreto mencionado en el apartado 1, inciso a), de los actos atribuidos al Congreso de la Unión.---

6. Del Secretario de Comunicaciones y Transportes y el Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:--- a) La aplicación del numeral 63, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a través de la resolución emitida por dicha Secretaría a través del Subsecretario de Comunicaciones por ausencia del

Secretario de Comunicaciones y Transportes y descrita en el inciso siguiente, numeral que por medio de esta demanda de amparo se reclama como inconstitucional.--- b) **La emisión de la resolución de fecha 1 de septiembre del 2008, notificada a mi representada en fecha 12 de septiembre del presente año, así como todos los efectos y consecuencias jurídicas que pudiere producir, incluidos los actos inminentes tendentes a lograr el cumplimiento y ejecución de la misma.---**

7. Del Héctor Olavaria Tapia, Notificador adscrito a la Subsecretaría de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se reclama: --- a) La notificación de la resolución de fecha 1 de septiembre del presente año, realizada a mi representada en fecha 12 de septiembre del presente año, así como todos los efectos y consecuencias jurídicas que pudiere producir, incluidos los actos inminentes tendentes a lograr el cumplimiento y ejecución de la misma.--- 8. **Del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se reclama: --- a) Los actos inminentes tendentes a verificar el cumplimiento y/o en su caso a sancionar el incumplimiento de mi representada de conformidad con el resolutive quinto de la resolución de fecha 1 de septiembre del 2008, emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, específicamente en**

lo referente a la no celebración del convenio de interconexión”.

OCTAVO. Celebración de la audiencia constitucional y sentencia. Seguidos los trámites legales, el veintitrés de diciembre de dos mil nueve, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional en la que dictó la sentencia correspondiente, terminada de engrosar el cinco de julio de dos mil diez, con los puntos resolutivos siguientes:

“PRIMERO. Se sobresee en el juicio de amparo 1260/2008 y acumulados 1363/2008, 1725/2008 y 1884/2008, promovidos por *** y ***** , respectivamente, en contra de las autoridades y por los actos reclamados precisados en los resultandos primero, tercero y cuarto, en los términos de los considerandos segundo, tercero, cuarto y noveno de este fallo.--- SEGUNDO. La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ***** , contra la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, en los términos precisados en el considerando decimoprimer, de la presente resolución.--- TERCERO. La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a ***** , contra la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, dictada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, en los términos precisados en el considerando**

decimosegundo y para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.”

Las consideraciones que conforman la resolución referida, en lo que a este estudio interesa, son del tenor siguiente:

“DÉCIMO PRIMERO. Estudio de constitucionalidad del juicio de amparo acumulado 1725/2008. Considerando que no existe obligación de transcribir en la sentencia los conceptos de violación expresados por la parte quejosa, dado que tal omisión no infringe disposición legal alguna y toda vez que los mismos serán tomados en cuenta al resolver el presente juicio, resulta innecesaria su transcripción.¹--- La parte quejosa ** , aduce en el primer y segundo conceptos de violación de la demanda relativa, que la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conculca los derechos fundamentales garantizados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que en la especie no se actualiza la negativa ficta y en consecuencia, no procedía el recurso de revisión interpuesto por la tercero perjudicada ***** , sociedad anónima bursátil de capital variable.--- Previamente al estudio concreto de la cuestión***

¹ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. Jurisprudencia número 477, del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en las páginas 414 y 415, Tomo VI, Materia Común, Sección Jurisprudencia Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000.

efectivamente planteada, se estima necesario hacer una apreciación general del régimen de dicha figura jurídica, a fin de esclarecer su naturaleza, funciones y fines dentro de nuestro ordenamiento. Lo anterior debido a que la negativa ficta es una institución jurídica más compleja de lo que parece a primera vista, y debe analizarse con perspectiva integral.--- El silencio administrativo es la ausencia de resolución expresa sobre un asunto en un procedimiento administrativo en curso, por parte de la administración pública. El silencio por sí solo no produce efectos jurídicos sino es menester que la ley determine si le corresponde alguna consecuencia jurídica, y cuál será el sentido de ésta.--- La negativa ficta a que se refiere la especie, se encuentra regulada por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable en términos de la fracción II del artículo 8o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones; cuyo tenor literal es el siguiente:--- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO--- ‘Artículo 17. (Se transcribe).’--- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES--- ‘Artículo 8. (Se transcribe).’--- La negativa ficta que la ley aplica como consecuencia al silencio administrativo, es primordialmente una garantía del administrado: con ella se deja al interesado en posición de optar por impugnar dicha negativa por las instancias conducentes o, si lo prefiere, esperar que la

administración le notifique la resolución expresa; y se impide que se mantenga indeterminadamente en la indefensión que le ocasiona la inactividad administrativa.--- En el ordenamiento federal mexicano, se trata de una ficción que crea un acto de presunto contenido en sentido negativo a la solicitud del administrado, y no una para meros efectos procesales para la simple apertura de la vía de recurso.²--- De esta manera, al ser la presunción de un acto material realizado por la administración, la negativa ficta implica el fin del procedimiento administrativo, e impide a la administración pública emitir y/o notificar posteriormente el acto expreso que aquélla sustituye.--- La porción normativa relevante del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para determinar el surgimiento de una negativa ficta es la siguiente:--- ‘(Se transcribe).’--- Utilizando la conjugación futura del verbo ‘entender’, el precepto anterior indica el carácter necesario del surgimiento de la negativa ficta, por el solo transcurso del ‘plazo aplicable’;

² **NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.** El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal. Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 166/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, diciembre de 2006, página 203.

este tiempo verbal implica la absoluta certeza sobre el suceso sobre el cual recae la acción que expresa, y de tal manera su realización no es incierta, dudosa o condicionada sino todo lo contrario. De esta suerte, el 'entendimiento' en sentido negativo de las resoluciones cuyo plazo de emisión ha transcurrido, no está sujeto a requisito alguno de cuya satisfacción dependa o no el surgimiento de la negativa ficta que hace consistir; existe por ministerio de ley en el mundo jurídico desde el instante en que fenece el lapso temporal establecido para su dictado.³--- La falta de mayor requisito que el transcurso del plazo correspondiente para la existencia de esta figura se pone de relieve por el vínculo que tiene con el derecho fundamental de acceso a la justicia, tutelado por el artículo 17 constitucional, debido a que la negativa ficta determina que el administrado esté facultado para acudir a la sede administrativa, jurisdiccional e incluso constitucional, a través del juicio de garantías. Este precepto constitucional es aplicable en virtud de que como cualquiera perteneciente a la Ley Fundamental, sus normas

³ PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA. Cuando se reclama en amparo la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, no es procedente sobreseer en el juicio con base en que el silencio de la autoridad constituyó una negativa ficta, por las razones siguientes: 1) porque la aludida garantía constitucional no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas (como la negativa ficta) que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias; 2) porque la negativa ficta es una institución que, por sus características peculiares, es optativa para los particulares, la cual, por surgir debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la solicitud, no puede satisfacer el objeto primordial que se persigue con la garantía que tutela el artículo 8o. constitucional; y 3) porque el Juez de amparo no puede prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnado el silencio de la autoridad, cuando precisamente se le está pidiendo que obligue a esa autoridad a dar una respuesta, como lo exige el artículo constitucional invocado. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando el particular optó por impugnar la resolución ficta, ya no puede, válidamente, exigir contestación expresa, pues en tal supuesto clausuró su derecho de petición. Criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a./J. 136/99, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, diciembre de 1999, página 245.

sirven de parámetro interpretativo de la legislación ordinaria.⁴--- La exigencia de cualquier requisito adicional que impidiera al administrado ejercer los recursos o acciones que correspondan a su defensa frente a dicha negativa ficta, sería una intervención en el ámbito protegido por ese derecho fundamental, en tanto el incumplimiento de dicho requisito ocasione que se le niegue acceso a la sede de que se trate. Dicho requisito adicional y la sanción de su falta consistente en privar al recurrente o justiciable del derecho a iniciar el procedimiento administrativo o jurisdiccional relativo, habría de estar expresamente previsto en la ley, lo cual no acontece; en observancia del principio de legalidad punitiva (nulla poena sine lege) según el cual las sanciones jurídicas (como sería el desechamiento procedimental correspondiente) deben ser expresadas claramente en la ley.⁵--- Y dicho

⁴ **PRINCIPIOS Y VALORES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN. DEBE ATENDERSE A ELLOS CUANDO LAS LEYES SON INSUFICIENTES PARA RESOLVER UNA CONTROVERSIA.** Cuando las leyes son insuficientes, vagas, imprecisas, ambiguas o contradictorias, debe atenderse a los principios y valores consagrados en la Constitución para resolver una controversia y lograr la óptima aplicación del derecho. Este criterio, que parte de la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de algo como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, debe aplicarse en la mayor medida posible, en virtud de que las reglas (contenidas regularmente en las leyes) son enunciados que tienden a lograr la aplicación de los principios y valores a los casos concretos y, por tanto, de menor abstracción que éstos. A mayor abundamiento, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal (tesis P. XXVIII/98, página 117, Tomo VII, abril de 1998, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*) ha sostenido que atento al contenido del artículo 14 constitucional, ante la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, pueden utilizarse mecanismos de interpretación jurídica que permitan desentrañar su sentido y alcance, y cuando se trata del mandato constitucional, deben privilegiarse aquéllos que permitan conocer los principios, valores e instituciones que salvaguarda. Tesis I.4o.A.439 A del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1836

⁵ **SILENCIO QUE SE GUARDA EN RELACIÓN CON HECHOS QUE PERJUDICAN. PARA IDENTIFICARSE COMO UN ACTO JURÍDICO PROCESAL OMISIVO, SE REQUIERE QUE ASÍ LO DISPONGA LA LEY.** El silencio humano que se guarda en relación con hechos que perjudican fuera de juicio es inexpresivo cuando surge aisladamente, porque por sí solo no forma un consentimiento tácito, pues éste engendra una manifestación de voluntad y aquél no manifiesta nada; sin embargo, existen ocasiones en que la inacción del sujeto se efectúa de tal manera que parece que el que guarda silencio acepta la proposición que se le hace; esto se configura cuando el consentimiento resulta de hechos que acompañan al silencio y que le dan una significación que no tiene por sí mismo. En el contexto de la actividad jurisdiccional, el silencio es elocuente y puede generar consecuencias que gravitan, de un modo diverso, sobre las afirmaciones de los hechos formulados por el adversario, a las que se contraponga, en virtud que dentro de la dinámica jurisdiccional de la justicia la inexpresividad es casi siempre imposible, porque el proceso constituye una unidad sistematizadora, además correlacionada, que se regula y organiza sobre la base del conocimiento pleno de la actividad que antecede, lo que, al excluir la idea de ignorancia, como sinónimo de información recibida, posibilita establecer una relación constante, así como necesaria entre el

principio, además del de ‘razonabilidad o proporcionalidad jurídica’ por el cual las restricciones a los derechos fundamentales deben ser idóneas, necesarias y proporcionadas a un fin legítimo; no solamente han de ser tomados en cuenta por el legislador, sino también por todo operador jurídico que debe aplicar una disposición cuyo sentido pueda incidir negativamente en el derecho fundamental de acceso a la justicia.--- Su intérprete debe partir primeramente de las representaciones valorativas y los principios establecidos por el Constituyente en la ley suprema que tuvieran incidencia en el caso concreto, establecer los objetivos a que debe servir el aún indeterminado sentido de las disposiciones ordinarias que tiene ante sí, y finalmente elegir la alternativa de significado que mejor corresponda a la sistemática y congruente realización de tales normas fundamentales en el caso particular.⁶--- De

momento de ese silencio, con las etapas procesales que le preceden y que están destinadas a recibirlo; empero, dicho silencio, para poderlo identificar como un acto jurídico procesal omisivo, requiere que una norma lo establezca como tal y determine sus consecuencias para el orden jurídico; es decir, la ley debe asignar una interpretación a la omisión, fijándole consecuencias a la inactividad del interesado, que constriñen al juzgador a estimar admitido el hecho respecto del cual guardó silencio la parte a quien perjudique la afirmación vertida por su contrario, no obstante que se le enteró formalmente para contradecirlo. Sin embargo, dichos efectos no se desprenden como consecuencia necesaria ante el silencio de la parte condenada en la planilla de liquidación que presentó la parte a cuyo favor se pronunció la sentencia, de conformidad al artículo 1348 del Código de Comercio, en cuanto dispone que se le dé vista con la liquidación propuesta, por el término de tres días, y si nada expusiere, se decretará la ejecución por la cantidad que importe la liquidación. En efecto, no se puede arribar a la conclusión de que si el condenado guarda silencio respecto de la planilla que exhibió la parte que obtuvo, sufra como consecuencia jurídica la necesaria aprobación en sus términos, porque ese apartado del precepto permite varias interpretaciones, como sería también, la de aprobar la liquidación por la suma que arroje, ajustada a las partidas debidamente aprobadas y justificadas, de tal suerte que, si la disposición en relación con el aspecto que se examina es ambigua, entonces opera el principio general de derecho que reza: “donde la ley no distingue, al juzgador no le es dable distinguir. Jurisprudencia 1a./J. 36/97 de la Primera Sala de nuestro Tribunal Constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VI, noviembre de 1997, página 147.

⁶ **GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados. Jurisprudencia P./J. 130/2007 del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8.

esa forma, para la configuración de la negativa ficta y por consiguiente la expedita posibilidad de que sea objeto de impugnación en sede jurisdiccional o administrativa; basta que el administrado hubiera formulado una instancia y ésta no haya sido resuelta en el plazo legalmente establecido.--- Sin embargo, el simple surgimiento de la negativa ficta por el solo transcurso del tiempo en que la autoridad administrativa debió resolver lo planteado por el interesado, no produce todos los efectos inherentes a esa figura sino solamente uno: origina la facultad del administrado de valerse de ella o esperar el acto expreso de la administración, y sujeta a la entidad administrativa y aún a otras personas a las consecuencias del eventual ejercicio de la misma. El nacimiento de dicha facultad del administrado, inexistente previamente a la configuración de la negativa ficta, impide negar que ésta surgió por sólo haber fenecido el plazo correspondiente, puesto que opera una modificación en la esfera jurídica del administrado y en la de los demás sujetos que se vinculen con él en la relación administrativa, haciendo nacer una facultad para el primero y una sujeción para los segundos.--- La realización de los demás efectos de la negativa ficta, empero, están condicionados a que el administrado ejerza su facultad de valerse de dicha figura, manifestando su voluntad en tal sentido; sólo entonces se estará en condiciones de

tenerla como 'acto negativo presunto' que: 1) pone fin al procedimiento administrativo en la instancia correspondiente, 2) impide la continuación de éste que habrá de entenderse por terminado, 3) califica la posterior conducta del administrado a su respecto como si fuera relativa a un acto efectivamente emitido por la administración (como para efectos de su consentimiento, por ejemplo).⁷--- Aquí es necesario considerar la relación de la negativa ficta con el derecho de petición del administrado en el sentido más amplio, que en no pocas ocasiones ha ocupado a nuestros tribunales; tópico en el que es preciso ajustar ese derecho fundamental con los alcances de los de seguridad jurídica y acceso a la justicia de los que también es titular el administrado, motivo de creación de esa ficción.⁸--- En principio, el administrado tiene derecho a que sus instancias sean atendidas y resueltas por el poder público, y por tanto está

⁷ **NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR EL SOLO TRANCURSO DEL TÉRMINO LEGAL.** Este tribunal ha sostenido el criterio de que la existencia de la negativa ficta se configura por el solo hecho de que, como lo preceptúa el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, transcurra el término de noventa días sin que se haya dictado resolución alguna respecto de la solicitud formulada; que la nulidad de tal resolución puede demandarse, conforme a la fracción IV del artículo 192 del mismo código, en cualquier tiempo mientras no recaiga resolución expresa, si ha transcurrido el aludido término de noventa días, y que si la autoridad no dictó su resolución dentro del multicitado término, una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente no puede dictar resolución expresa y pretender con ello que no se ha configurado la negativa ficta, aun cuando dicha autoridad no hubiese sido notificada de la interposición de la demanda de nulidad. Por otra parte, es ineficaz el argumento de la autoridad en el sentido de que el término a que se ha hecho mención no pudo iniciarse hasta en tanto no tuviere en su poder el expediente relativo, toda vez que el citado artículo 92 del código tributario no supedita el inicio o transcurso del término a que alude, a contingencias o situaciones de hecho como aquélla a que se refiere la autoridad. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, volumen 86, sexta parte, página 62.

⁸ **INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.** En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente. Criterio del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P. XII/2006, página 25.

facultado a exigir una respuesta congruente a ellas. En virtud de ello, en diversos momentos nuestros tribunales han establecido que la existencia de una negativa ficta al haber transcurrido el tiempo para ello, no entraña que se hubiera satisfecho el derecho de petición o acción del administrado, pues ello implicaría que la ley ordinaria determinaría los alcances de la ley fundamental, lo que sería jurídicamente inadmisibile.--- Aunque es correcto inclinarse por la opinión anterior al estudiar el agravio de la parte quejosa en juicios de amparo dirigidos contra la omisión de la autoridad, no lo es cuando la impugnación se dirige contra el presunto sentido negativo de su inactividad. En aquéllos la causa de pedir es precisamente la conducta omisiva de la administración, y la pretensión del quejoso es obtener respuesta a su planteamiento independientemente del sentido que ésta pueda tener.--- Diferente es la situación de cuando el administrado ha preferido, mediante una clara manifestación de voluntad, ejercer su facultad de valerse de la negativa ficta, entender por negada su solicitud a la administración y actuar en consecuencia de este sentido del acto presunto. Esto lo podría hacer el interesado mediante: 1) interponiendo el recurso administrativo de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo u otro que fuere aplicable; 2) promoviendo el juicio contencioso

administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o el de amparo si procediera; y 3) solicitando de la constancia que indica la última parte del primer párrafo del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.--- Si habiéndose valido de la negativa ficta configurada, el administrado acudiese a la justicia federal para remediar la violación de su derecho de petición, sería improcedente el correspondiente juicio de garantías o inoperantes sus respectivos conceptos de violación, con base en la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo; por haber consentido el gobernado la falta de respuesta expresa a su planteamiento, dado que ha optado por tenerlo presuntivamente negada.⁹--- De tal manera, la elección de una vía frente al silencio administrativo, clausura la posibilidad de escoger su opuesta.¹⁰--- En todo lo anterior, campea la fuerza normativa del principio constitucional de protección de la confianza en el ámbito administrativo previsto en el

⁹ LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA. CUÁNDO OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO. De acuerdo con el criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, adicionado por el Decreto de 3 de enero de mil novecientos sesenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de treinta de abril del mismo año, en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación (28 de octubre de 1968), si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de amparo. Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa legal es procedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a recorrer, previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencias a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses. Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo I, Materia Constitucional, número 351, página 405.

¹⁰ NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra. Jurisprudencia 2a./J. 136/99, y corrobora la del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VI, octubre de 1997, jurisprudencia I.1o.A. J/2, página 663.

artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por el cual los actos y decisiones de las personas públicas y privadas no deben variar de modo jurídicamente imprevisible y/o arbitraria, para no afectar las legítimas expectativas que otros sujetos se formen por estarse a ellos o sus consecuencias. Dicho principio es una de las tantas manifestaciones del genérico y elemental de seguridad jurídica, desprendido de diversas disposiciones de nuestra ley fundamental.¹¹---
Ahora, la cuestión toral efectivamente planteada por la quejosa en sus conceptos de violación primero y segundo, consiste en que alega la inaplicabilidad de la negativa ficta al procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por tratarse de uno seguido en forma de juicio y por tanto de índole materialmente jurisdiccional, en el cual tiene que haber un pronunciamiento expreso de la autoridad, especialmente considerándose su derecho fundamental de petición. Se procede a resolver esta cuestión con base en todo lo anteriormente expuesto y lo que se expresará en las líneas siguientes, analizando conjuntamente los referidos

¹¹ BUENA FE EN LAS ACTUACIONES DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Este principio estriba en que en la actuación administrativa de los órganos de la administración pública y en la de los particulares, no deben utilizarse artificios o artimañas, sea por acción u omisión, que lleven a engaño o a error. La buena fe constituye una limitante al ejercicio de facultades de las autoridades, en cuanto tiene su apoyo en la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del procedimiento administrativo, será ilegal cuando en su emisión no se haya observado la buena fe que lleve al engaño o al error al administrado, e incluso a desarrollar una conducta contraria a su propio interés, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que generaría que no se encuentre apegado a derecho. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en el criterio consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXI, enero de 2005, tesis IV.2o.A.120 A, página 1723.

conceptos de violación.¹²--- La razón que básicamente alega la quejosa para negar que dicha figura es aplicable al procedimiento previsto en el artículo 42 de la última ley mencionada, es que el mismo tiene carácter materialmente jurisdiccional al versar sobre la resolución que en él debe dar imperativamente la Comisión Federal de Telecomunicaciones o la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al desacuerdo que diversos concesionarios mantengan sobre la interconexión de sus redes. Esta cuestión será estudiada analizando si la negativa ficta fue configurada en este caso, con base en los elementos jurídicos que determinan su existencia y eficacia, reseñados en los apartados anteriores de este considerando; dichos elementos son:--- La previsión legal de la negativa ficta como consecuencia al silencio administrativo;--- El transcurso del plazo legal para la configuración de la negativa ficta; y--- La manifestación de voluntad del administrado en el sentido de hacer valer la negativa ficta y de acogerse a ella.--- Respecto del primer elemento, el artículo 8o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que a falta de disposición expresa se aplicará la Ley Federal de

¹² CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso. Tesis VI.2o.C.248 K del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 1415.

***Procedimiento Administrativo, entre otros ordenamientos. La primera parte del primer párrafo del artículo 17 de este último cuerpo legal, dispone que:--- '(Se transcribe).'*--- En tal virtud, dada la aplicabilidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en las materias reguladas por la de Telecomunicaciones, la figura jurídica prevista en el artículo 17 de la primera ley adquiere operatividad general en el ámbito específico a que se refiere la segunda. No obstante, es preciso anotar algunas precisiones sobre la procedencia de la negativa ficta según el tipo de procedimiento administrativo al que se quiera llevar.--- El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no es aplicable a cualquier procedimiento administrativo, entendiéndose por tal una serie formal de actos jurídicos concatenados, sean numerosos o exiguos, tendentes a formar la voluntad de la administración pública, cualquiera que sea el fin pretendido con ello.--- Según el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, éste podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada, dando lugar a dos clases del mismo que corresponden al modo de su iniciación.--- La definición del término 'petición' a que se refiere este numeral para señalar una de las maneras en que puede iniciarse el procedimiento administrativo, debe hacerse en términos extensivos que maximicen el acceso a la**

administración. De esa manera, la petición legalmente aludida se identificaría con el género técnicamente conocido como 'instancia', o sea la conducta del particular por el que excita o activa las funciones de los órganos de autoridad; este género comprende diversas especies como: la petición en sentido estricto, la denuncia, la querrela, la queja, el recurso y la acción. Es inadmisibles restringir los alcances del término 'petición' a que se refiere el numeral indicado, pues ello implicaría que los procedimientos administrativos sólo pudieran iniciarse por una 'petición' en sentido estricto y resulte imposible promover ante la administración otra clase de instancia; ocasionándose la ineficacia de diversas instituciones administrativas, o al menos innecesarias dificultades interpretativas sobre su procedencia, contrariamente a los principios consagrados en el artículo 13 de la referida ley.--- Sentado lo anterior, puede afirmarse que la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, únicamente aplica a los procedimientos tramitados a instancia del administrado. Así lo indica ese precepto al señalar que cuando hubiere transcurrido el plazo correspondiente, 'se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente'; de modo que si no hubiera 'promovente' del procedimiento, se carecería de

punto de referencia para establecer el 'sentido negativo' atribuible al acto presunto que se configura con ella. Por eso en procedimientos iniciados de oficio no se origina dicha presunción legal, como apunta el precedente invocado por la quejosa en las páginas 45 y 46 de su demanda: al iniciarse por propia iniciativa de la administración un determinado procedimiento, no existe promoción del administrado respecto de la cual adquiera algún sentido su solución; en estos procedimientos la administración simplemente actúa y el resultado de su actividad no puede referirse a una inexistente solicitud del administrado.--- La negativa ficta es aplicable sólo a procedimientos tramitados a instancia de parte, sin distinguir su clase. El artículo 17 de la referida ley no condiciona la operatividad de la negativa ficta a determinados tipos de procedimiento administrativo, sino se expresa en términos generales que no distinguen entre ellos: la administración debe resolver lo que corresponda a un planteamiento que le haya formulado el administrado, sin especificar el objeto de dicha resolución. Por tal motivo, no es dable discriminar las especies que configuran la constelación de procedimientos administrativos cursados a instancia de parte, en relación con la aplicabilidad que la negativa ficta adquiriría en cada uno; pues ésta opera en todos ellos, salvo disposición

expresa en contrario, conforme al principio general de derecho según el cual ‘donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir’.¹³--- Lo anterior es corroborado por la circunstancia de que el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ubica en el capítulo primero del título tercero de ese cuerpo legal, referido a las ‘disposiciones generales’ del ‘procedimiento administrativo’; debiéndose considerar la ubicación de la referida disposición para considerar el contexto normativo al que pertenece y en atención al cual debe efectuarse su interpretación.¹⁴--- Así, la negativa ficta es susceptible de configurarse en cualquier curso de acción iniciado a instancia de parte interesada, que resulte en la formación de la voluntad de la administración pública, o sea dentro

¹³ **SILENCIO QUE SE GUARDA EN RELACIÓN CON HECHOS QUE PERJUDICAN. PARA IDENTIFICARSE COMO UN ACTO JURÍDICO PROCESAL OMISIVO, SE REQUIERE QUE ASÍ LO DISPONGA LA LEY.** El silencio humano que se guarda en relación con hechos que perjudican fuera de juicio es inexpresivo cuando surge aisladamente, porque por sí solo no forma un consentimiento tácito, pues éste engendra una manifestación de voluntad y aquél no manifiesta nada; sin embargo, existen ocasiones en que la inacción del sujeto se efectúa de tal manera que parece que el que guarda silencio acepta la proposición que se le hace; esto se configura cuando el consentimiento resulta de hechos que acompañan al silencio y que le dan una significación que no tiene por sí mismo. En el contexto de la actividad jurisdiccional, el silencio es elocuente y puede generar consecuencias que gravitan, de un modo diverso, sobre las afirmaciones de los hechos formulados por el adversario, a las que se contraponga, en virtud que dentro de la dinámica jurisdiccional de la justicia la inexpresividad es casi siempre imposible, porque el proceso constituye una unidad sistematizadora, además correlacionada, que se regula y organiza sobre la base del conocimiento pleno de la actividad que antecede, lo que, al excluir la idea de ignorancia, como sinónimo de información recibida, posibilita establecer una relación constante, así como necesaria entre el momento de ese silencio, con las etapas procesales que le preceden y que están destinadas a recibirlo; empero, dicho silencio, para poderlo identificar como un acto jurídico procesal omisivo, requiere que una norma lo establezca como tal y determine sus consecuencias para el orden jurídico; es decir, la ley debe asignar una interpretación a la omisión, fijándole consecuencias a la inactividad del interesado, que constriñen al juzgador a estimar admitido el hecho respecto del cual guardó silencio la parte a quien perjudique la afirmación vertida por su contrario, no obstante que se le enteró formalmente para contradecirlo. Sin embargo, dichos efectos no se desprenden como consecuencia necesaria ante el silencio de la parte condenada en la planilla de liquidación que presentó la parte a cuyo favor se pronunció la sentencia, de conformidad al artículo 1348 del Código de Comercio, en cuanto dispone que se le dé vista con la liquidación propuesta, por el término de tres días, y si nada expusiere, se decretará la ejecución por la cantidad que importe la liquidación. En efecto, no se puede arribar a la conclusión de que si el condenado guarda silencio respecto de la planilla que exhibió la parte que obtuvo, sufra como consecuencia jurídica la necesaria aprobación en sus términos, porque ese apartado del precepto permite varias interpretaciones, como sería también, la de aprobar la liquidación por la suma que arroje, ajustada a las partidas debidamente aprobadas y justificadas, de tal suerte que, si la disposición en relación con el aspecto que se examina es ambigua, entonces opera el principio general de derecho que reza: "donde la ley no distingue, al juzgador no le es dable distinguir". Tesis 1a./J. 36/97 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, página 147.

¹⁴ **AMPARO DIRECTO.** Atendiendo a la interpretación gramatical, y a la redacción del final de la primera cláusula del artículo 98 de la Ley de Amparo, y a su colocación en la ley, hay que concluir que el citado precepto sólo es aplicable a los amparos directos; por otra parte, cuando el legislador quiere que un artículo de un capítulo de la ley, sea aplicable a materia que corresponde a otro capítulo, lo dice así expresamente, lo que no sucede con el citado artículo 98. Tesis de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo XXXI, página 1919.

de cualquier procedimiento administrativo de esa índole; sin importar que se trate de uno sumamente complejo o solamente constituido por la petición en sentido estricto de un particular y la respuesta que la administración le da. También estos últimos constituyen un procedimiento administrativo sujeto a las formalidades y cursos señalados por la ley de la materia, aunque su simpleza a veces impida advertir que en verdad tienen esa naturaleza; mas no por lo anterior se rechaza que la negativa ficta opere en ellos.--- Como se desprende de sus autos, el procedimiento del que deriva este juicio de garantías fue iniciado a instancia de la aquí tercero perjudicada ******. Trayendo a la especie lo expuesto con antelación, se concluye que la negativa ficta es aplicable en el procedimiento natural; sin perjuicio de lo anterior, es preciso establecer si ello es así considerando la naturaleza materialmente jurisdiccional del procedimiento natural.---* Por otro lado, la quejosa indica esencialmente que en razón de que el procedimiento original tiene índole materialmente jurisdiccional, la negativa ficta es inaplicable en él, puesto que esos procedimientos exigen una respuesta expresa de la autoridad, que no puede suplir la indicada ficción. Esta argumentación es infundada, por lo que se dirá seguidamente.--- Es preciso señalar que pese a su naturaleza de ser seguido en forma de juicio, el procedimiento

natural no deja de tener carácter administrativo. Esto es importante en tanto el procedimiento administrativo tiene por objeto asegurar la pronta y eficaz adopción de medidas y decisiones administrativas necesarias para satisfacer el interés general, y por ello requiere una tramitación ágil y flexible; por ello el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que los principios de economía, celeridad y eficacia orientarán el desarrollo de la actividad administrativa.--- Si el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo como el presente, estuviera sometido a la necesidad de un pronunciamiento material expreso de la autoridad, se contravendría la expresada finalidad esencial del mismo, ocasionándose que la adopción de las medidas administrativas se prolongue exorbitantemente, no sólo en la instancia inicial sino también en las de impugnación en sede administrativa, de modo que la solución de los asuntos relativos no llegue a ser oportuna y produzca una afectación, quizá irreparable, a los intereses públicos que deba salvaguardar y los derechos de los administrados.--- Por lo anterior, la regulación del silencio administrativo (en su faceta negativa a estudio o la positiva si correspondiera), es necesaria también en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Aparte de otorgar al administrado certeza sobre la

actuación de la autoridad, y permitirle vías de acción para no quedar indefenso ante la conducta omisiva de ésta sirve también al fin eminentemente administrativo, y por tanto conforme a su propia naturaleza y momento de operación jurídica, de hacer expedita y eficiente la actuación administrativa; puesto que a raíz del acto presunto derivado de la ficción correspondiente y los efectos que ésta produjera, sería posible impulsar la actividad de la administración mediante las instancias impugnativas correspondientes. Lo anterior además, haría posible que la cuestión se llevase a sede jurisdiccional (ordinaria o constitucional, según el caso), en la que se resuelva bajo las rigurosas formalidades del proceso en sentido estricto, y tendiendo al objetivo de establecer la verdad material sobre el mismo.---

De este modo, la institución de la negativa ficta en procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales, no solamente es conveniente sino incluso indispensable. Por su conducto se evita la inactividad administrativa que dejaría en indefensión a los gobernados y no satisface el interés general, y también se contribuye a que el asunto sí tenga solución jurídicamente correcta por las rigurosas formalidades del proceso en sede jurisdiccional; solución que la autoridad administrativa denegó al no actuar oportunamente dentro del plazo al que estaba obligada a

ajustarse.--- Lo anterior no implicaría que la autoridad jurisdiccional se sustituya en las funciones de la administrativa: tratándose de un procedimiento seguido en forma de juicio, es claro que debiera corresponder a la primera dirimir el conflicto sobre el cual éste verse, pero fue dado por el legislador a la segunda en virtud del nivel técnico que posee y la mayor facilidad que ésta tendría para resolverlo; pero si la autoridad administrativa es deficiente en la solución del procedimiento respectivo, y ante la posibilidad de que su inactividad se prolongase por un periodo indeterminado, el administrado debe tener posibilidad de acudir a la sede jurisdiccional, si así lo desea, para que se resuelva la cuestión que formuló.--- Cuando el procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional es promovido a instancia de parte interesada, como todos los que tienen esta última característica, se ventila una pretensión de su promovente frente a la resistencia que a ella opone la persona frente a la cual se inicia. El demandado no tiene una pretensión propiamente dicha que hacer valer sino una resistencia que tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentran. Quien pretende variar la situación imperante es el actor, no el demandado a cuyo interés se conforma precisamente la negativa ficta que surge en los procedimientos referidos.--- Por tales razones,

deben tenerse por inoperantes los argumentos tendentes a establecer que se violan formalidades esenciales del procedimiento, en perjuicio del demandado en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, iniciado a instancia de parte, como los que hace valer la quejosa; en el que adquiere plena eficacia la negativa ficta en virtud de la opción del actor (si el demandado hubiera optado por ella, consentiría las alegadas violaciones). Exactamente así sucedería con los conceptos de violación en amparo directo, de quien se duele de violaciones a dichas formalidades sin que éstas trasciendan en su perjuicio al resultado del fallo.¹⁵--- En dichas circunstancias, el otorgamiento del amparo no aportaría beneficio al demandado de un procedimiento de esa naturaleza, e incluso le perjudicaría por la falta de expedita solución del conflicto que originó el actor al plantear su pretensión frente a él. Tal razón sirve de base para que los referidos conceptos de violación planteados por la amparista se tengan por inoperantes.¹⁶--- Y asimismo, lo expresado constata

¹⁵ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. SON AQUÉLLOS QUE OMITEN PRECISAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR LA SALA RESPONSABLE Y LA FORMA EN QUE SU FALTA DE ESTUDIO TRASCIENDE AL RESULTADO DEL FALLO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia definida estableció que para que los conceptos de violación se estudien, basta con expresar claramente en la demanda de garantías la causa de pedir. No obstante, cuando el quejoso sostiene que en la sentencia reclamada la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa omitió el estudio de ciertos conceptos de impugnación vertidos en la demanda de nulidad, absteniéndose de precisar en qué consisten los argumentos no analizados por la responsable y la forma en que su falta de examen trasciende al resultado del fallo, sin explicar razonadamente las causas por las que los conceptos de nulidad dejados de estudiar producirían una declaratoria de nulidad más benéfica a su favor ni controvertir directa y eficazmente a través de razonamientos jurídicos concretos las consideraciones por las que se estimó innecesario dicho estudio, los conceptos de violación devienen inoperantes, debido a su deficiencia para demostrar la ilegalidad de las consideraciones en las que se sustentó la autoridad responsable para estimar la inutilidad de tal examen. Tesis XXI.2o.P.A.63 A del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, agosto de 2007, página 1602.

¹⁶ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. DEBEN DECLARARSE ASÍ Y NEGAR EL AMPARO, CUANDO SE CONCEDESE ÉSTE, SE CAUSEN PERJUICIOS AL QUEJOSO.** Acorde con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el efecto de la concesión de la protección de la Justicia de la Unión al solicitante del amparo respecto a las

que la negativa ficta es jurídicamente admisible en procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales iniciados a petición de parte; especialmente con base en los principios de economía, celeridad y eficacia, previstos en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En consecuencia, su aplicación en la especie perteneciente a esa clase de procedimientos, no conculca la garantía de legalidad, contrariamente a lo que afirmó la quejosa en su primer concepto de violación.--- Lo anterior, por otra parte, tampoco desembocaría en la violación al derecho de petición en sentido amplio que tuviera el demandado en el respectivo procedimiento administrativo seguido en forma de juicio e instado por un interesado, a que se refiere la quejosa en su segundo concepto de violación. Quien hizo valer tal derecho de petición o acción fue únicamente el promovente del procedimiento respectivo con su respectiva instancia, a través de la cual provocó la actuación inicial de la administración con el objeto último de que resuelva su planteamiento; en tanto que el demandado únicamente opone resistencia a dicha pretensión, y sus derechos procesales se reducen a las

argumentaciones relativas a que la reforma a los artículos 119-M y 119-Ñ de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en 2001, era violatoria de los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en ellos, además, se imponía una sanción excesiva e inusitada prohibida por el artículo 22 de la propia Ley Fundamental, sería que el quejoso dejara de tributar conforme a ese régimen, por ser ilegal, desproporcional e inequitativo o por contener un tratamiento perjudicial, por lo que quedaría obligado a tributar conforme al régimen general, ya que de esa manera se le estaría restituyendo en el pleno goce de sus garantías individuales violadas, lo que le irrogaría un perjuicio más que aportarle un beneficio. En consecuencia, si con la concesión del amparo se va a causar un perjuicio al promovente del juicio, deben declararse inoperantes los argumentos a que se ha hecho referencia. Tesis 2a. CCII/2002 de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, enero de 2003, página 726.

formalidades esenciales del procedimiento, cuya eventual vulneración como se vio es inoperante en caso de operar la negativa ficta.--- El demandado no ha formulado petición o acción ante la autoridad administrativa, sino en todo caso su participación en el procedimiento es accesoria a la que sí realizó su contraparte, el promovente del procedimiento natural, debiendo por tanto seguir la suerte de la de éste. Esta situación deriva de que dicho demandado no fue quien formuló la instancia original que quedó sin respuesta; y en todo caso, la negativa ficta da certidumbre a su interés, por impedir mientras dure su eficacia que éste se afecte en virtud de lo pretendido por el actor.--- En tal virtud, el respectivo concepto de violación que formuló la quejosa es infundado, pues en el procedimiento administrativo de origen la impetrante de garantías no hizo valer instancia alguna, que hubiera quedado sin debida respuesta en razón de la negativa ficta que combate.--- Por lo anterior debe concluirse que en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio e instados por un interesado, como el que es objeto de estudio en el caso particular, no sólo es admisible sino necesaria la figura de la negativa ficta. Por lo anterior, deviene infundado el argumento toral de la quejosa respecto de que no debe operar esa figura en la especie.--- Ahora, la negativa ficta se configuró en la especie por el

simple transcurso del plazo de sesenta días establecido en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sin que se hubiera resuelto la instancia formulada por la tercera perjudicada; contando dicho plazo desde que fue solicitada la intercesión de la autoridad encargada de su tramitación.--- Del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con aquel precepto, se desprende que la Comisión Federal de Telecomunicaciones tuvo un plazo perentorio de sesenta días para resolver la cuestión que se le planteó, y que transcurrido ese lapso su resolución habría de presumirse en sentido negativo. Dicho periodo no está sujeto a condición alguna, sino lisa y llanamente establecido por aquel numeral, de modo que su transcurso se da a partir de haberse iniciado su tramitación, y no desde que estuviera en etapa de resolución.--- La autoridad responsable de la tramitación del procedimiento respectivo, tuvo entonces la obligación de desarrollar todas sus etapas dentro de ese plazo perentorio, a fin de que dentro del mismo conociera el asunto e igualmente dictase su resolución. Por lo que para el surgimiento de esa figura, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no supedita el inicio o transcurso del término a que se alude, a contingencias o situaciones de hecho como aquélla.--- De lo contrario, sería nugatoria la institución de la negativa ficta. La solución de la

instancia del administrado podría prolongarse indefinidamente, so pretexto del desahogo de tales etapas; de no transcurrir el plazo para que se configure la negativa ficta durante todas las etapas procedimentales, sino solamente a partir de que la autoridad estuviera en condiciones de dictar su resolución, situación que sólo ella determinará. Esto resultaría contrario a la finalidad propia de la negativa ficta, instituida como garantía del administrado contra la inactividad de la administración, y también a los principios de celeridad y eficacia establecidos en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y al constitucional de seguridad jurídica que proscribe la actuación arbitraria de las autoridades; toda vez que se propiciaría que la administración extienda por tiempo indeterminado dichas etapas preparatorias, y consecuentemente la misma resolución del asunto.--- Tal situación, además, conllevaría la ineficacia de los plazos prescritos por los artículos 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o cualquier otro aplicable. Lo anterior puesto que ningún objeto habría tenido que el legislador mandase resolver las cuestiones administrativas dentro de periodos determinados de tiempo, si en la práctica a las autoridades administrativas se les permitiera extender caprichosamente las etapas previas a la

resolución. El plazo específico legalmente establecido para dar respuesta a una instancia del administrado, o en su defecto el genérico previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es un elemento mínimo del procedimiento que tiende a asegurar al ciudadano que su asunto será resuelto en un lapso temporal inequívoco y posterior a su instancia, y que en caso contrario podrá defenderse de la inactividad estatal haciendo valer la negativa ficta. Con él se otorga seguridad jurídica al administrado y se impide la actuación arbitraria de la autoridad.¹⁷---

Configurada la negativa ficta en la especie luego de transcurridos sesenta días de su instancia inicial, la tercera perjudicada se encontraba legalmente facultada para valerse de ella. Por tal motivo se satisface el requisito correspondiente a este aspecto, para la configuración de la negativa ficta en el presente caso.---

Finalmente, como se ha señalado, no es bastante que surja la negativa ficta para que sus efectos se produzcan a plenitud. Para esto se requiere que el administrado manifieste su voluntad de acogerse a ella, lo cual aconteció en la especie.---

En el caso a estudio, la tercera perjudicada optó por la segunda de las alternativas

¹⁷ **GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad. Jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, octubre de 2006, página 351.

presentadas, la interposición del recurso administrativo de revisión contra la negativa ficta que nos ocupa. Con ello manifestó su voluntad de acogerse a los efectos de dicha figura jurídica, y presumir que la administración había rechazado su instancia; máxime que ésta conllevó una petición específica consistente en que la autoridad inicial validase los términos que expuso en el capítulo denominado ‘Condiciones de Interconexión’ de su escrito inicial del procedimiento natural, ‘por ser dichas condiciones propuestas viables, legales y justas para regular la prestación del servicio de interconexión’ (página 154 de la resolución al recurso de revisión dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y reclamada en este juicio de amparo).--- En razón de lo anterior, queda satisfecho el requisito necesario para que la negativa ficta configurada en la especie surta plenamente sus efectos.--- Ahora, respecto del argumento de que la quejosa se encontraba obligada a solicitar la constancia de que ante la omisión de la responsable se había actualizado la negativa ficta, este juzgador considera que tampoco le asiste la razón a la accionante, por las consideraciones que a continuación se exponen:--- La solicitud de la constancia referida en la última parte del primer párrafo del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es sólo uno de los modos en que el administrado puede

ejercer su facultad de valerse de la figura de la negativa ficta; el otro es la instancia de los medios de impugnación en su contra (recurso de revisión, juicio contencioso administrativo o juicio de amparo en su caso). El objeto de solicitar dicha constancia, absolutamente facultativa para el administrado puesto que la ley no la hace taxativa, es manifestar su conformidad al silencio administrativo y su voluntad de estar a los efectos negativos ficticios que la ley le atribuye a éste, para que se tenga por finalizado el procedimiento respectivo, sujetando a todos los participantes de la relación administrativa a estar a resultados del presunto contenido negativo del acto del que se hace ficción. Lo mismo puede decirse de la directa impugnación de la negativa ficta, autónoma a la solicitud de la constancia mencionada.--- La única diferencia entre ambas modalidades de manifestación de voluntad del administrado es que el requerimiento de dicha constancia puede servirle de preludio a su impugnación, evitando que quizá con perjuicio a su interés cambie la situación jurídica del asunto a partir de que ha ingresado dicha solicitud, y dándole certeza de que las cosas se mantendrán en la situación que ha generado ejerciendo su facultad de valerse de la negativa ficta. No obstante ello, no podría decirse que sean redundantes las disposiciones que regulan la obtención de dicha constancia y tampoco que es

*inútil su eventual mas no necesaria tramitación.---
En efecto, para algunos estudiosos del tema, el uso que podría atribuírsele a la constancia de falta de resolución no podría ser más que el de fincar responsabilidades a los servidores públicos, ya que dicha constancia no puede constituir un requisito para la procedibilidad de algún medio de defensa que se interponga contra el silencio de la autoridad, sino cuando más un elemento de prueba.¹⁸--- En ese sentido, si bien la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula en la última parte del párrafo primero del numeral 17, la solicitud de la constancia de la resolución en sentido negativo, con el objeto de supeditar la eficacia de los actos presuntos desestimatorios, a la obtención de la ‘certificación’, sin embargo, dicha exigencia encuentra su ámbito natural de desenvolvimiento en los actos presuntos estimatorios (afirmativa ficta) y no, por el contrario, en los actos presuntos desestimatorios, (negativa ficta) puesto que ningún sentido tiene obligar al interesado a acreditar el acto presunto desestimatorio, cuyo contenido ya consta, para realizar inmediatamente la opción impugnatoria.¹⁹---
De todo lo anteriormente expuesto en este considerando, resulta que son infundados los conceptos de violación primero y segundo de la*

¹⁸ Rueda del Valle, Iván, La negativa Ficta, Themis, México, 2000, Segunda Edición, p. 39.

¹⁹ Parejo Alfonso, L. El silencio Administrativo en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, En Estudios sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Seminario de Derecho Local (Curso 92-93). Ajuntament de Barcelona, Regiduría de Presidencia. p. 55.

quejosa, dirigidos contra el fondo de la negativa ficta cuya validación por el acto reclamado impugnó en este juicio de garantías.--- Una vez superado el argumento de inconstitucionalidad de la figura de la negativa ficta propuesta por la parte quejosa, lo procedente es abordar el relativo a la competencia de la autoridad para resolver el recurso de revisión en contra de su actualización.--- En el concepto de violación señalado como tercero en el escrito de impetración, la quejosa *** se duele que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no está facultada para resolver el referido medio de impugnación, al no ser el superior jerárquico de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, respecto de las resoluciones que son de la exclusiva competencia de ésta.--- La quejosa esencialmente hace consistir lo anterior, en que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa, en razón de lo cual no procedería que aquella entidad administrativa revise sus resoluciones. Por la índole peculiar de tal cuestión, este Juzgado considera necesario referirse individualmente a ella.²⁰--- Para resolver la cuestión efectivamente planteada se estima**

²⁰ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 79 de la Ley de Amparo previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden realizar el examen conjunto de los conceptos de violación o agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero no impone la obligación al juzgador de garantías de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente en su escrito de inconformidad, sino que la única condición que establece el referido precepto es que se analicen todos los puntos materia de debate, lo cual puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso. Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, septiembre de 2006, tesis VI.2o.C.248 K, página 1415.

conveniente reproducir el texto del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que señala el marco general de atribuciones correspondientes a dicho órgano y específicamente lo relativo a la interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones:--- ‘Artículo 9-A. (Se transcribe).’--- El tópico relativo al vínculo de subordinación existente entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ya ha sido estudiado y resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, a la que hace referencia la misma impetrante de garantías. Dicha ejecutoria se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, septiembre de 2007, páginas 1623 y siguientes; y su respectiva aclaración lo fue en el mismo tomo, páginas 2025 y siguientes.--- Diversas secciones de dicha sentencia son relevantes para estudiar la cuestión que aquí se ha de dilucidar, los cuales se transcribirán seguidamente.--- En una parte del considerando octavo de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, relativo a la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado, y aprobado por mayoría de ocho votos como indica la relación del recuento correspondiente ubicado al final de la misma; nuestro Máximo Tribunal sostuvo

lo siguiente:--- '(Se transcribe). '--- De lo anterior se desprende que al Congreso de la Unión le está constitucionalmente permitido crear o instituir órganos desconcentrados dentro de la administración pública centralizada de la Federación, siempre y cuando respete la naturaleza esencial de los mismos. De lo contrario, vulneraría el principio constitucional de división de poderes, puesto que realizaría una intromisión en el desempeño de la actividad del Poder Ejecutivo.--- En la misma ocasión, nuestro Máximo Tribunal reconoció que los órganos desconcentrados gozan de una natural autonomía; pero asimismo advirtió que también es inherente a su esencia que necesariamente guarden vinculación con la entidad administrativa a que estén adscritos. Lo anterior considerando especialmente que carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo cual están predominantemente vinculados a la rama administrativa a que pertenecen. En otras palabras: si bien los órganos desconcentrados tienen cierta autonomía que explica su desconcentración, siempre mantienen una sujeción jerárquica que se manifiesta en diversos poderes que el órgano central puede desempeñar a su respecto; entre tales poderes cobra especial relevancia para la especie el relativo a la revisión que el órgano superior puede realizar sobre los actos del desconcentrado.--- Asimismo, en el

considerando noveno de la ejecutoria de la misma acción de inconstitucionalidad 26/2006, el Alto Tribunal se ocupó de las fracciones XII, XIV y XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones²¹, en la que desarrolló una motivación general para las citadas fracciones, resolviendo reconocer su validez aunque con diferente votación como indica la parte final de la ejecutoria correspondiente: decidió respecto de las dos primeras por unanimidad de nueve votos, en tanto que sobre la constitucionalidad de la última se pronunció por mayoría de seis votos.--- Como este criterio es común para todas las indicadas fracciones del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y la validez de las fracciones XII y XIV fue reconocida por unanimidad de nueve votos; ha de estimarse que dicho pronunciamiento se encuentra apoyada por ese mismo número de integrantes de nuestro Máximo Tribunal; y hacerlo con independencia de lo decidido respecto de la fracción XVI, considerándose que no hubo discrepancia entre los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre tal criterio general sino acerca de su aplicación a esta última porción legal.--- Dicha motivación general,

²¹ Artículo 9-A. (...)

XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;

[...]

XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;

[...]

XVI. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y...

aprobada por unanimidad de nueve votos, por ser tocante a las fracciones XII y XIV del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como se ha mencionado, establece lo siguiente:--- '(Se transcribe).'--- De lo recién reproducido del considerando noveno de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, se desprende que en virtud de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones carece de personalidad jurídica y patrimonio propio, sus indicadas facultades no son exclusivas sino se encuentran vinculadas a la superior jerarquía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la cual debe considerarse que pertenecen. Es decir, dichas facultades de la referida comisión pertenecen originariamente a la mencionada Secretaría de Estado, puesto que aquélla se encuentra incorporada a ésta y participa de su personalidad jurídica de la que carece como todo órgano desconcentrado.--- Las anteriores consideraciones de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, constituyen jurisprudencia vinculante para este Juzgado de Distrito, de conformidad con lo establecido en los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tomando en consideración que fueron adoptados por mayoría

calificada de votos de los integrantes del Pleno de nuestro Máximo Tribunal.--- No es óbice a lo anterior que dichos criterios no se hayan sistematizado en 'tesis', ya que conforme a las referidas disposiciones, son los razonamientos expresados en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictadas en acción de inconstitucionalidad, los que expresan interpretaciones que ostentan obligatoriedad, para la cual no se requiere la formalidad de tal sistematización.²²--- De lo resuelto por nuestro Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, puede concluirse lo siguiente:--- Por su misma naturaleza, los órganos desconcentrados carecen de la personalidad jurídica y patrimonio, por lo cual participan de los correspondientes a la dependencia administrativa a que pertenecen, sin poder desvincularse de ella;--- Sus facultades, por ende, no son propias sino originarias de la entidad a que pertenecen; esto es porque no tienen existencia aislada sino comprendida dentro de dicha entidad, a la cual consecuentemente tocan originariamente dicha

²² JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno. Jurisprudencia 1a./J. 2/2004 de la Primera Sala del Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIX, marzo de 2004, página 130.

atribuciones;--- Aunque tienen cierto margen de autonomía técnica y operativa, no dejan de estar sujetos a la jerarquía superior de la dependencia a que están adscritos; siendo ambas características (autonomía y sujeción) inherentes a su esencia;--- La subordinación orgánica que los órganos desconcentrados tienen respecto de la dependencia administrativa a que pertenecen, se expresa en que ésta tiene poderes generales de mando, nombramiento, revisión, vigilancia y disciplinario, respecto de aquéllos; y--- El Poder Legislativo está facultado para instituir órganos desconcentrados, siempre y cuando respete los anteriores elementos, pues de lo contrario vulneraría el principio constitucional de división de poderes.--- Debe destacarse que las anteriores consideraciones jurisprudenciales que nuestro Máximo Tribunal expresó en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, fueron realizadas precisamente en torno a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; de manera que son plenamente aplicables a ella. Y además fueron emitidas por nuestro Tribunal Constitucional precisamente al analizar la autonomía que otorga el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones a dicha Comisión, en relación con el carácter desconcentrado que le corresponde, por lo que impone partir de estas consideraciones para estudiar el agravio que

formula la amparista.--- La cuestión que plantea la quejosa consiste, esencialmente, en la contradicción que ella percibe entre la facultad de revisión que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto de los actos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de determinación de las condiciones de interconexión que no hayan podido convenirse entre concesionarios de redes públicas.--- Dicha contradicción es inexistente y por consiguiente infundado el respectivo concepto de violación formulado por la impetrante de garantías, de acuerdo con lo anteriormente expuesto y los motivos que enseguida se expondrán.--- Como ha señalado nuestro Máximo Tribunal en las consideraciones vertidas en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 a que se ha hecho referencia, las atribuciones otorgadas por el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones a la Comisión de esta materia, deben considerarse como propias de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y por tanto, entenderse que su ejercicio por dicho órgano desconcentrado, está sujeto a los poderes inherentes a la superioridad jerárquica de dicha Secretaría, particularmente el correspondiente a su revisión.--- La Comisión Federal de Telecomunicaciones fue creada por Decreto expedido por el Presidente de la República,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis, como 'órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes', tal y como lo establece el artículo primero de dicho Decreto.--- Por su carácter de 'órgano desconcentrado', la Comisión Federal de Telecomunicaciones se encuentra subordinada jerárquicamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la que se encuentra adscrita; y lo está de manera material y efectiva, no sólo 'formal' como sostiene la quejosa. A lo anterior no obsta la autonomía que le otorga el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones pues, como ha establecido nuestro Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, dicha autonomía debe considerar su situación dentro de la administración pública federal centralizada y el papel que ella le brinda, compaginarse con ella y entenderse en el marco de conceptualización que tiene dicho órgano desconcentrado en la estructura centralizada de la administración pública federal.--- La sola institución legal de un órgano como 'desconcentrado', como es el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones por disposición expresa del primer párrafo del artículo 9-A, implica la voluntad del legislador de someterlo al régimen jurídico administrativo que corresponde a esta especie; y que esté generalmente sujeto a los

poderes del superior jerárquico, aunque guardando relativa autonomía a su respecto, sin que dicha autonomía pueda entenderse de manera absoluta y como regla general.--- En efecto, si la 'autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión' a que se refiere el citado precepto de la Ley Federal de Telecomunicaciones fuera total y absoluta, implicaría la desvinculación del órgano desconcentrado instituido legislativamente sin personalidad jurídica, respecto de la dependencia a que se adscribió, lo cual desnaturalizaría completamente su esencia. Lo anterior representaría una clara afectación al principio constitucional de división de poderes, puesto que el legislador insertaría en la administración pública central una entidad a la que delega atribuciones que sigue manteniendo en el ámbito del Poder Ejecutivo, sin que éste pueda controlar su ejercicio.--- En el caso de que el legislador hubiera querido instituir una entidad absolutamente desvinculada de la administración pública central, hubiera erigido un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y sin subordinación jerárquica a las dependencias del Ejecutivo. Pero al configurar un 'órgano desconcentrado', se entiende que buscó precisamente lo contrario: la sujeción general de esa entidad a la dependencia central a que la adscribió, con todas sus implicaciones; y por más 'autonomía' que le hubiera dado, ésta no

puede extenderse al punto de escapar de las diversas facultades de control del superior jerárquico del órgano desconcentrado instituido.--- Debe haber entonces un ‘balance’ o ‘ajuste’ entre la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado, y las facultades de revisión que como ha dicho nuestro Máximo Tribunal, necesariamente corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como superior jerárquico de la misma; puesto que desconocer la índole y peculiaridades que caracterizan a un órgano desconcentrado, soslayando las facultades de revisión que, entre otras, corresponden a su superior jerárquico, implicaría por parte del legislador una violación al principio de división de poderes en grado de intromisión, por la interferencia que produce en la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

²³--- De lo anterior se sigue que debe rechazarse toda alternativa de interpretación del primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que otorgue a sus

²³ DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior. Jurisprudencia P./J. 80/2004 sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

disposiciones el sentido de vedar el ejercicio de las facultades de revisión (o cualquier otra de la misma índole) que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre la actuación del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Esto en atención a que todos los operadores jurídicos, primordialmente este órgano jurisdiccional, están sujetos de manera directa a la Ley Suprema, y no pueden aplicar la ordinaria de modo que la contravenga.²⁴--- En tal virtud, el eventual ejercicio de las facultades de revisión que como superior jerárquico tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto de los actos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, desenvueltas mediante el recurso correspondiente que establece el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; no importa una vulneración a la autonomía que legalmente se le ha reconocido, o que ésta se reduzca a mera 'retórica' como afirma la amparista. Precisamente por su misma naturaleza de órgano desconcentrado, dicha Comisión mantiene la posibilidad jurídica de emitir sus resoluciones como primera instancia en sede administrativa, sin previa consulta a sus superiores jerárquicos y sin que antes de dictarlas dicho superior le dicte instrucciones específicas para el caso concreto.--- Así las cosas, se concluye que la

²⁴ LEYES ORDINARIAS, INTERPRETACIÓN DE LAS. Debe hacerse siempre en términos constitucionales válidos, esto es, debe prevalecer en la mente del juzgador la premisa de que el legislador no trató de expedir leyes contrarias a los textos constitucionales, y así entender su contenido de acuerdo con las normas generales establecidas por el constituyente. Criterio sustentado por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LXVI, página 706.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes sí se encuentra facultada para revisar los actos del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, dictados en uso de la atribución que a ésta otorgan los artículos 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 8o. y 9o., fracción VIII, del Reglamento Interno de dicho órgano desconcentrado; mediante el recurso administrativo establecido en los artículos 83, 86 y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Lo anterior por lo dispuesto en el principio constitucional de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, ordenamiento supremo que toda autoridad debe observar y cuyo respeto obliga a interpretar las disposiciones de aquellos ordenamientos secundarios, de modo que no impliquen o conlleven la intromisión del Poder Legislativo en el ámbito propio del Ejecutivo.--- Por tanto, se concluye que como titular de la dependencia a que pertenece la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el Secretario de Comunicaciones y Transportes es competente para admitir, tramitar y decidir el recurso de revisión interpuesto por la tercero perjudicada ***, cuya resolución ha sido impugnada por la quejosa, contrariamente a lo afirmado por ésta en el agravio estudiado en este considerando; puesto que el Pleno de dicha comisión no es titular de**

dependencia alguna, sino para la materia específica sobre la que versa dicha revisión, se encuentra jerárquicamente subordinado a la mencionada Secretaría. Lo antes expuesto encuentra apoyo por analogía de razones en el criterio sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y que dio origen a la tesis I.13o.T.219.²⁵--- A la conclusión anterior no es óbice lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en tanto establece que la Comisión Federal de Telecomunicaciones tendrá facultades exclusivas en materia de radiodifusión. Tal cualidad únicamente para la materia mencionada fue concedida explícitamente, mas no a las que en materia de telecomunicaciones corresponden a dicho órgano desconcentrado. Es decir, el ámbito de 'exclusividad' en las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, únicamente se

²⁵ REGISTRO AGRARIO NACIONAL. AUN CUANDO SE TRATA DE UN ORGANISMO DESCONCENTRADO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y PRESUPUESTAL PARA LA CONSECUCIÓN DE SU OBJETO, CARECE DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, POR LO QUE EL RESPONSABLE DE LA RELACIÓN LABORAL DE SUS TRABAJADORES ES EL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA A LA CUAL PERTENECE. De los artículos 1o., 2o., 17, 41 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deriva que la administración pública federal es centralizada y paraestatal, esta última denominada también descentralizada; que las secretarías de Estado, como es la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otras, forman parte de la primera, y que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos desconcentrados, que jerárquicamente les están subordinados, los cuales tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, conforme a las disposiciones legales aplicables; que a la Secretaría de la Reforma Agraria le corresponde, entre otras funciones, hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables; y, finalmente, que son órganos desconcentrados los creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Por otra parte, del numeral 31 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria se advierte que el Registro Agrario Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de ella, y que en términos del artículo 3o. del reglamento interior del referido registro, tiene a su cargo las funciones registral, de asistencia técnica y catastral, conforme a la ley y a sus reglamentos; de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del sector agrario. Ahora bien, aun cuando dicho registro goza de autonomía técnica y presupuestal para la consecución de su objeto, acorde con el artículo 1o. de su reglamento interior, carece de personalidad jurídica y patrimonio propio; y, por tanto, su representación compete a la Secretaría de la Reforma Agraria, a la cual está jerárquicamente subordinado. Consecuentemente, si en términos del artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, es inconcuso que el responsable del nexo laboral de los trabajadores del Registro Agrario Nacional, lo es el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria. Por analogía de razones, es útil la tesis I.13o.T.219 L del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 1379.

refiere al ámbito de radiodifusión, esto es a lo concerniente a la radio y televisión abiertas, mas no a las restantes competencias de ese órgano.²⁶--- Este otorgamiento de facultades exclusivas en materia de radiodifusión a que se refiere la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta excepcional, y por consiguiente tal calidad no puede extenderse a las demás atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ni tenerse por típico de la regulación de este órgano, ya que de lo contrario se desnaturalizaría su calidad de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como se establece en el Artículo Primero del Decreto presidencial que la crea de mil novecientos noventa y cinco.--- Esta desconcentración administrativa implica crear una mayor eficacia administrativa y una distribución de facultades entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y los órganos inferiores, a quienes se les delegan facultades orgánicas que corresponden

²⁶ **RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON OBJETO DE REGULACIÓN DE LAS LEYES FEDERALES DE RADIO Y TELEVISIÓN Y DE TELECOMUNICACIONES.** Si se atiende a que el artículo 3o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones en sus fracciones XIV, XV y XVI define a las telecomunicaciones como "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"; al servicio de radiodifusión como "servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2o. de la Ley Federal de Radio y Televisión" y al servicio de radio y televisión, como el "servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de radiodifusión", en relación con el artículo 2o. de la Ley Federal de Radio y Televisión que define al servicio de radiodifusión como "aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello", resulta evidente que el servicio de radiodifusión comprende a la radio y televisión abierta y gratuita para toda la población, mientras que los servicios de telecomunicaciones comprenden todos los demás servicios, incluyendo a la radio y televisión cerradas, los cuales están regulados tanto por la Ley Federal de Radio y Televisión como por la Ley Federal de Telecomunicaciones, respectivamente. Ahora bien, de los artículos 2o. de la Ley Federal de Radio y Televisión y 1o. y 13 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se advierte que mientras el objeto propio de regulación de la primera de las leyes mencionadas es la radio y televisión abiertas (servicio de radiodifusión), la segunda de dichas leyes regula el audio y televisión cerradas y los demás servicios de telecomunicación, aun cuando se presten a través de bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión. Jurisprudencia P./J. 63/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1094.

originariamente a su superior. Así, la Comisión Federal de Telecomunicaciones tiene cierto grado de autonomía, pero existe dependencia, nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central, ya que participan de su personalidad jurídica e incluso de su patrimonio.--- Lo anterior es así, puesto que el carácter de órgano desconcentrado de la Comisión Federal de Telecomunicaciones a que se refiere expresamente el primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, conduce a establecer que lo ordinario en su régimen jurídico sea la subordinación que mantiene respecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con las implicaciones que se explicaron en párrafos anteriores; en obsequio del principio constitucional de división de poderes, cuyo respeto impide que se desvincule absolutamente de dicha dependencia central, por lo que la autonomía total se limita a las facultades exclusivas que expresamente determinó el legislador, es decir, las referidas al ámbito de radio y televisión ‘abiertas’ (ni siquiera a las ‘cerradas’) como textualmente menciona la citada fracción XVI del citado precepto, siendo ésta la materia exclusiva que prevé dicho dispositivo.--- El otorgamiento excepcional de facultades exclusivas en materia de radiodifusión, se explica por la importancia que esta materia tiene en la efectividad de las libertades de expresión e información,

derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para cuya garantía serviría la desvinculación que únicamente a su respecto se brinda a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.²⁷--- Asimismo, tampoco es obstáculo para concluir que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene competencia para resolver recursos de revisión interpuestos contra actos del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como el impugnado por la quejosa en esta ocasión, lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 7/2009, el veinticuatro de noviembre de dos mil nueve, cuya ejecutoria se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXI, febrero de 2010, páginas 2375 y siguientes.--- Como se estudiará a continuación, la ejecutoria se refiere a un supuesto distinto al analizado en el presente asunto, relacionado con las facultades ‘exclusivas’

²⁷ **RADIODIFUSIÓN. LA SUJECCIÓN DE ESTE SERVICIO AL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SE DA EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS DE MANERA TRANSITORIA Y PLURAL Y CON EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL QUE EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD EXIGE POR PARTE DE LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS.** La prestación del servicio de radiodifusión (radio y televisión abierta) que se realiza mediante concesión o permiso está sujeta al marco constitucional y legal en dos vertientes: a) En el ejercicio de la actividad que desempeñan los concesionarios en la materia, mediante el condicionamiento de la programación y de la labor de los comunicadores que en ella intervienen, la cual deberá sujetarse al respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales de los gobernados, pues en su calidad de medios masivos de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos tales derechos, toda vez que suponen una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura, que debe garantizar el acceso a diversas corrientes de opinión, coadyuvar a la integración de la población, en especial de los grupos indígenas al desarrollo nacional, proporcionar información (imparcial, general y veraz), esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera; lo que revela la importancia de la correcta regulación y supervisión que el Estado debe llevar a cabo en la prestación de este servicio a fin de que cumpla la función social que le está encomendada; y, b) En la procuración de que el acceso a la adquisición, operación y administración de los servicios de radiodifusión, mediante concesiones o permisos, se otorgue de manera transitoria y plural a fin de evitar la concentración del servicio en grupos de poder, resultando de vital importancia que el Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, evite el acaparamiento de los medios masivos de comunicación. Jurisprudencia P.J.J. 69/2007 del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1092.

que sólo en materia de radiodifusión fueron concedidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones; siendo que el caso concreto se refiere a competencias ‘no exclusivas’, como la establecida en la fracción X del mismo precepto, para determinar las condiciones en materia de interconexión cuando no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.²⁸--- En primer lugar, lo resuelto en la indicada controversia constitucional no incluye consideraciones que interrumpen la jurisprudencia establecida en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, que sirvió de base para declarar infundado el agravio que se estudia. En dicha controversia no se expresó motivación tendiente a ello, por expresar razonamientos que demostraran la incorrección de lo resuelto en la mencionada acción, con específica atención a los argumentos formulados en ésta; y mucho menos se emitió declaratoria en ese sentido.--- Por ello, con fundamento en el artículo 194, segundo

²⁸ JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO. Las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y las que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de sus respectivas competencias, son el resultado de la interpretación de las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales, leyes federales, locales y disposiciones reglamentarias y, al mismo tiempo constituyen normas de carácter positivo obligatorias para los tribunales judiciales o jurisdiccionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, como el artículo 16 constitucional obliga a toda autoridad a fundar y motivar sus resoluciones, debe estimarse que la sola transcripción de las tesis jurisprudenciales no es suficiente para cumplir con la exigencia constitucional, sino que es necesario que el órgano jurisdiccional asiente las consideraciones lógicas que demuestren, cuando menos, su aplicabilidad al caso concreto independientemente de que, de ser necesario, el juzgador complemente la aplicación de los criterios jurisprudenciales en que se apoye, con razonamientos adicionales que aseguren el cumplimiento de la referida garantía constitucional. Jurisprudencia P./J. 88/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, septiembre de 2000, página 8.

párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe considerarse que la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, relativa al ejercicio de facultades que no exclusivamente otorgó el legislador a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, continúa rigiéndose jurisprudencialmente por lo sentado en dicha ejecutoria, como se ha resuelto en este considerando; refiriéndose lo determinado en la controversia constitucional 7/2009 únicamente a lo relativo a facultades que de manera explícita el legislador atribuyó de modo exclusivo a dicho órgano desconcentrado como son las relativas a radiodifusión, es decir, radio y televisión ‘abiertas’.

--- En segundo término, corroborando lo anterior, diversas determinaciones de la mencionada controversia constitucional 7/2009, que coinciden con lo resuelto en la jurisprudencia establecida en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en el sentido de que el ejercicio de las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que el legislador no le otorgó de modo ‘exclusivo’, persisten bajo la subordinación jerárquica de este órgano desconcentrado respecto de la administración central:--- En el inciso c) de la parte analítica del considerando séptimo de aquella

ejecutoria, se determinó la inconstitucionalidad de la atribución de facultades al Secretario de Comunicaciones y Transportes, que por ser relativas a la radiodifusión son 'exclusivas' de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; pero se dejaron a salvo las facultades que carecen de esa calidad, referidas a 'bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados', cuya validez se reconoció. Así se expresó el Máximo Tribunal por mayoría de nueve votos:--- '(Se transcribe).'--- En el inciso e) de la parte analítica del considerando séptimo de aquella ejecutoria, se reconoció la validez de la atribución del mismo Secretario, relativa a la aprobación de tarifas de servicios de telecomunicaciones, que no se refieran a la radiodifusión que 'exclusivamente' se otorgó a dicha Comisión por la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Así se expresó el Máximo Tribunal por unanimidad de diez votos:--- '(Se transcribe).'--- En el considerando décimo segundo de la misma controversia constitucional, por unanimidad de diez votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez de la imposición reglamentaria de 'lineamientos generales' a la referida Comisión; lo que sólo pudo acontecer aceptándose su inferioridad jerárquica en la administración pública central.--- Y en tercer lugar, está lo resuelto en el considerando décimo

primero de la ejecutoria de dicha controversia constitucional, por unanimidad de diez votos, en relación con el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; en el sentido de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes únicamente le está vedado revisar actos de unidades inferiores de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y los de su Pleno relativos a la materia de radiodifusión, pero sí los que realice el Pleno de ese órgano desconcentrado en cualquier otro rubro.--- Lo anterior en virtud de que la materia de radiodifusión, a la cual se refiere la impugnación que analizó la Suprema Corte en la referida sección de la mencionada ejecutoria, es la única que fue explícitamente otorgada a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para su ejercicio de manera 'exclusiva'; en tanto que las demás sí se encuentran sujetas a las potestades administrativas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Asimismo, porque es claro que no a dicha Secretaría sino al Pleno de la misma Comisión corresponde como superior jerárquico inmediato en su propio ámbito, revisar los actos de sus unidades inferiores, en términos del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y en cambio, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sí le corresponde revisar los actos ajenos a la materia de radiodifusión del Pleno de la

misma Comisión, porque éste no es 'titular' de dependencia alguna sino lo es dicha Secretaría a la cual está naturalmente subordinado, y que así constituye su superior jerárquico en términos del mismo precepto legal. Lo anterior se desprende de lo manifestado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la siguiente manera:--- '(Se transcribe).--- Como se ha visto, los criterios sentados en la referida controversia constitucional, únicamente establecen jurisprudencia en relación con las facultades 'exclusivas' que sólo en materia de radiodifusión, se concedieron a la Comisión Federal de Telecomunicaciones mediante la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones; lo que es una materia por completo ajena a la especie, pues ésta gira en torno de la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, que no corresponde 'en exclusiva' a dicha Comisión.--- En consecuencia, lo determinado en la controversia constitucional 7/2009 es inaplicable al caso que se estudia, razón por la cual ésta se rige por lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 26/2006; máxime que los criterios sentados en este último asunto, permiten a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones ejercer sus facultades mediante una interpretación conforme al principio constitucional de división de poderes, por impedir

una intromisión legislativa en el ámbito del Poder Ejecutivo, que afecte exorbitantemente la actividad de éste.--- Por todo lo dicho con anterioridad, resulta infundado el presente concepto de violación planteado por la parte quejosa, al no existir contradicción entre la facultad de revisión que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto de los actos del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de determinación de las condiciones de interconexión que no hayan podido convenirse entre concesionarios de redes públicas, a que se refiere la fracción X del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la fracción VIII del artículo 9º del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.--- Sentado lo anterior respecto de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene atribuciones para conocer del recurso administrativo de revisión contra actos del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; procede ahora analizar si también puede resolver sobre desacuerdos de interconexión en los términos planteados por la quejosa.--- En su tercer concepto de violación, la impetrante de garantías estima conculcadas sus garantías de irretroactividad de la ley y legalidad y seguridad jurídicas, establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Por razón de método, nos ocuparemos primeramente de la violación relativa a

este último numeral.--- En opinión de la amparista, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes carece de atribuciones legales para emitir resolución en materia de desacuerdos de interconexión cuando se encuentra vigente un convenio de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, extremo que considera se realiza en la especie.--- El concepto de violación analizado es infundado por las consideraciones que a continuación se señalan:--- Los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, otorgan respectivamente a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la facultad de decidir sobre las condiciones que en materia de interconexión no hayan podido convenirse entre los concesionarios. El legítimo ejercicio de dichas facultades de revisión ha quedado establecido, y con ello la posibilidad jurídica de que la autoridad revisora se aboque lícitamente a las competencias sustantivas cuyo control ejerce, algo necesariamente implícito para llevar a cabo su examen.--- Ahora, como la misma quejosa expone en la página 124 de su escrito inicial, el numeral 17.1 de la cláusula decimoséptima de ese convenio, identificada con el rubro de 'DURACIÓN', establece que: 'el Convenio permanecerá en vigor hasta el 31 de diciembre del año 2000'. Asimismo, refiere que

el numeral 17.2 de la misma estipulación expresa: ‘una cláusula de aplicación continua (del Convenio): ‘sus términos y condiciones continuarán aplicándose...’; y la misma estipulación ‘excluye su aplicación únicamente en dos supuestos: 1) terminación anticipada del convenio; o ii) Rescisión’ (sic).--- El referido numeral 17.1 es terminante al decir que el convenio permanecerá en vigor hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil, lo que lleva a pensar que luego de esa fecha los efectos vinculantes de ese convenio habrán cesado; pues si no fuera así, ningún objeto hubiera tenido que las partes incluyeran esa estipulación en su acuerdo, sino lisa y llanamente lo hubieran acordado con vigencia indefinida; si establecieron ese término, sin duda su voluntad fue que tuviera algún efecto. Aunque la ‘cláusula de aplicación continua’ del indicado numeral 17.2 parece oponerse a lo anterior, sin embargo, ello no es así.--- La duda que surge de la confrontación de ambos artículos, debe resolverse mediante la interpretación del convenio al que se integran, en particular en términos del artículo 1854 del Código Civil Federal²⁹, aplicable por lo dispuesto en el artículo 8º, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; para darle la eficacia que en derecho le corresponda.³⁰

²⁹ Artículo 1854.- Las cláusulas de los contratos deben interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.

³⁰ CONTRATOS INTERPRETACIÓN DE LOS. El artículo 1853 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales establece que si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para

Considerando también que el referido numeral 17.2 considera que la eficacia de su 'cláusula de aplicación continua' se excluye en caso de terminación anticipada, a contrario sensu puede decirse que esa misma eficacia se da precisamente por la terminación natural de ese convenio.³¹ Estando vigente, no hay 'aplicación continua' del convenio sino una natural, y la primera sólo puede darse de carecer de vigencia ese acuerdo, por haber terminado naturalmente y alcanzado el plazo de su vigencia. De ahí que no tenga razón la quejosa al decir que el contrato está 'vigente' porque tiene 'aplicación continua'.--- La llamada 'cláusula de aplicación continua' ha de entenderse bajo la lógica anteriormente expuesta: se trata de una estipulación provisional, jurídicamente precaria al carecer de la firmeza del convenio original, siendo de transición hacia un nuevo acuerdo de voluntades de los concesionarios, que éstos irremediablemente deben celebrar con firmeza jurídica. Dicha cláusula de 'aplicación continua' no puede entenderse como una de 'vigencia indefinida' de un contrato que ya terminó, conforme

que produzca efectos; el artículo 1854 dispone que las cláusulas de los contratos deben interpretarse unas por otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas, y el artículo 1855 previene que las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme a la naturaleza y objeto del contrato. Estas disposiciones obligan al juzgador a interpretar un contrato, no para declararlo nulo, sino para darle toda su eficacia, de acuerdo con la voluntad de los contratantes. Tesis de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo CVII, página 709.

³¹ **JUEZ DE DISTRITO. PUEDE INVOCAR PRECEPTOS LEGALES A CONTRARIO SENSU, PARA APOYAR SUS RESOLUCIONES.** Si el Juez de Distrito al momento de dictar su fallo, se encuentra ante la ausencia de norma específica que regule el caso sometido a su consideración, válidamente puede acudir al denominado "argumento a contrario" para resolver la cuestión litigiosa, en acatamiento al principio de la plenitud hermenéutica del orden jurídico, consagrado en el artículo 18 del Código Civil Federal; pues el argumento a contrario, es una de las diversas técnicas de integración de las normas jurídicas, mediante la cual, se pueden colmar las lagunas existentes en la legislación; el que, por cierto, precisa que si una norma establece una solución restrictiva en relación con el caso a que se refiere, válidamente puede inferirse que los no comprendidos en ella deben ser objeto de una solución contraria; y de ahí, que tal proceder resulte legal. Tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, tesis III.2o.C.18 K, página 1827.

a la voluntad de las mismas partes; sino como una cláusula transitoria para el solo efecto de que se conserve la interconexión en aras del interés colectivo, superable por un nuevo acuerdo definitivo de las partes o la determinación de la autoridad en términos de los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.---

La quejosa manifiesta que el numeral 17.2 que prevé dicha cláusula, ‘deja a salvo el derecho de las partes de celebrar un nuevo convenio de interconexión, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones’. Esta declaración constituye un elemento valioso en la interpretación de los alcances de la referida cláusula de ‘aplicación continua’.³² Si las partes pueden acogerse a este precepto, es porque no existe un convenio de interconexión, pues de lo contrario carecerían de obligación de contratar nuevas condiciones o ratificar expresamente las anteriores, ya que tendrían un acuerdo definitivo al que no pueden sobreponer uno distinto que verse sobre los mismos objetos. Dicho acuerdo definitivo no podría ser modificado por la Secretaría de

³² **CONTRATOS. INTERPRETACIÓN. LA CONDUCTA QUE OBSERVAN LAS PARTES FRENTE A LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS ES ELEMENTO FUNDAMENTAL.** La conducta observada por las partes antes, durante y en la fase de ejecución del contrato, posee un valor relevante como medio de su interpretación, en razón del principio de coherencia y continuidad del contrato. Para acudir a dicho medio, es necesario que los actos de las partes tengan relevancia en relación con la voluntad contractual que de ellas ha de deducirse y con el sentido del contrato. Es menester, además, que esos actos sean comunes, o que, si se ejecutan por una sola parte, exista la aceptación expresa o tácita de la otra. Este "comportamiento interpretativo" arroja luz sobre la verdadera intención de los contratantes respecto a los alcances que quisieron dar al compromiso a cuyo cumplimiento quedaron sujetos. Acorde con ello, el artículo 1851 del Código Civil del Distrito Federal, contenido dentro del apartado de interpretación de los contratos, establece en su segundo párrafo, que: "Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.". Este precepto confirma la superioridad del elemento intencional, que ha de prevalecer sobre las palabras y sobre lo cual la conducta de las partes durante la vigencia del contrato es una valiosa fuente de interpretación. Jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I.4o.C. J/18 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, agosto de 2004, página 1430.

Comunicaciones o la Comisión del ramo, quienes en cambio y dada su precariedad sí podrían imponer su autoridad sobre uno provisional como la cláusula de 'aplicación continua' que nos ocupa, en caso de que se frustren las negociaciones de nuevas condiciones de interconexión, no vinculadas a la 'aplicación continua' de las pretéritas.--- Este convenio precario no puede ser óbice para que las partes contraten nuevas condiciones, y por ende tampoco para el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.--- En la especie, no fue voluntad de las partes vincularse de manera indefinida, ya que sí pactaron un plazo determinado para la vigencia su convenio extinto; y así la cláusula de 'aplicación continua' no puede tener el efecto de impedir que se conduzcan como si carecieran de vínculo jurídico en materia de su interconexión, para efectos de que puedan alcanzar un acuerdo firme sobre nuevas condiciones o que éstas les sean impuestas por las autoridades. La existencia de dicha cláusula incluso es exigida por la necesidad de orden público de que la interconexión mantenga su operación mientras los concesionarios obtienen nuevas condiciones, y por la misma hasta debería tenerse por implícita en los convenios respectivos, en caso de que fueran omisos al respecto; pero su eficacia no puede

alcanzar a perpetuar la vinculación a un convenio cuya vigencia acabó porque así quisieron sus partes.³³--- En conclusión, precisamente de que ha cobrado aplicación la ‘cláusula de aplicación continua’, se desprende que el convenio de interconexión celebrado en mil novecientos noventa y nueve, entre la quejosa y la tercero perjudicada, carece de vigencia. Consecuentemente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sí es competente para determinar las futuras condiciones de interconexión de dichos concesionarios, respecto de las que no hayan alcanzado un acuerdo jurídicamente firme, a través del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para el control de las facultades que otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones el artículo 9-A, fracción X, de la ley de la materia. Lo anterior, porque la especie sí se subsume en la hipótesis de este precepto y la del artículo 42 del mismo cuerpo legal, por lo antes señalado.--- Una vez analizado el argumento de la incompetencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para establecer condiciones de interconexión ante la presencia de la ‘cláusula de aplicación continua’ que celebraron las partes, lo procedente es abordar el estudio de los agravios

³³ Código Civil Federal. ARTÍCULO 1851. Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.

que hace valer la quejosa en relación con la libertad tarifaria prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.--- Como parte de su tercer concepto de violación, la impetrante de garantías expone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes carece de facultades para imponer determinaciones en materia de tarifas a concesionarios que no se les haya reconocido con poder sustancial en el mercado relevante en términos de la Ley Federal de Competencia. Este agravio también es infundado.--- Primeramente, es conveniente establecer si la contraprestación por concepto de interconexión constituye una de las ‘condiciones’ a que se refieren los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. La acepción de ‘condición’ más adecuada al caso es la que define ese término como la ‘índole, naturaleza o propiedad de las cosas’³⁴; esto porque, la decisión de autoridad derivada de las facultades que otorgan esos preceptos, necesariamente tiene que referirse al modo y características del acuerdo de interconexión entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.--- Parte primordial de dichos convenios es el monto que el concesionario pagaría a otro para que se le permita conectarse a sus usuarios a la red del último, sujeto incluso a precisos parámetros legales como

³⁴ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Espasa Calpe, 2001, voz: “condición”.

los indicados en las fracciones II y III del artículo 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones³⁵; y así las mismas constituyen un elemento que caracteriza precisamente el convenio que las partes establecen o les impone la autoridad. Por consiguiente, lo relativo al importe que el concesionario de la red de destino cobraría a otro para que se efectúe la interconexión, también es una ‘condición’ de los convenios relativos, y como tal puede resultar de la determinación de una autoridad en términos de los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.---

En primer lugar, el monto correspondiente a dicha interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, no está regido por el principio de libertad tarifaria, previsto en el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones³⁶; puesto que no se trata de una tarifa por concepto del servicio público de telecomunicación, sino de una contraprestación por un servicio distinto: el relativo a la interconexión que se requiere para que el usuario de una red telefónica pueda conectarse con el de otra. Esta cuestión ha sido tratada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 30 de junio de 2009 el amparo directo en revisión 127/2006.--- **En dicha resolución,**

³⁵ Artículo 43.- En los convenios de interconexión a que se refiere el artículo anterior, las partes deberán:

(...)

II. Permitir el acceso de manera desagregada a servicios, capacidad y funciones de sus redes sobre bases de tarifas no discriminatorias;

III. Abstenerse de otorgar descuentos por volumen en las tarifas de interconexión;

³⁶ 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.

nuestro Máximo Tribunal interpretó los artículos 35³⁷ y 46³⁸ de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, que guardan identidad esencial con los numerales 42 y 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Sobre el tema, dicho Alto Tribunal señaló lo siguiente en la ejecutoria señalada:--- '(Se transcribe).’--- Las anteriores consideraciones de nuestro Máximo Tribunal son aplicables a la especie. En aquel asunto se interpretaron disposiciones que hablan sobre la interconexión y libertad tarifaria del servicio de transporte ferroviario, que tienen un contenido similar a los artículos 42 y 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que tratan sobre la interconexión y la libertad tarifaria en esta materia; la interconexión de que ambos ordenamientos hablan, se refiere a redes de transporte y comunicaciones que es necesario relacionar para que los usuarios de una puedan aprovechar a otra; y en ambos casos, las condiciones de interconexión deben ser primeramente fijadas por las partes, y sólo subsidiariamente determinadas por la autoridad cuando éstas no han podido acordar sobre ellas.--- De acuerdo con lo anterior, la libertad tarifaria establecida en el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones alcanza a

³⁷ **“Artículo 35.-** Los concesionarios, a cambio de una contraprestación previamente convenida, deberán prestar a otros concesionarios, los servicios de interconexión y de terminal requeridos para la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

En caso de que los concesionarios no llegaren a un acuerdo dentro de los 90 días naturales siguientes a la fecha en que hubieren iniciado las negociaciones, la Secretaría [de Comunicaciones y Transportes], previa audiencia de las partes, establecerá las condiciones y contraprestaciones conforme a las cuales deberán prestarse dichos servicios”.

³⁸ **“Artículo 46.-** Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia...”.

garantizar, en ciertas condiciones, que los concesionarios puedan establecer unilateralmente a sus usuarios una determinada tarifa por sus servicios, a la que éstos podrían o no asentir; constituyendo ello un contrato de adhesión.³⁹ En cambio, la interconexión está caracterizada por la bilateralidad entre las partes y la taxatividad de la misma que justifica la intervención de la autoridad en su celebración. Por esta razón, la determinación autoritativa de las ‘tarifas’ de interconexión, no vulnera la libertad tarifaria de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, puesto que la misma no merma de manera alguna la posibilidad que tienen de fijar unilateralmente el monto que cobrarán a sus usuarios por el servicio de telecomunicación; sino se refiere a un servicio completamente diferente, que lo es la permisión a otro concesionario de que sus usuarios puedan utilizar su red y conectarse con los propios.--- Por lo anterior, deviene infundada la vulneración a su libertad tarifaria que la quejosa esgrime en este concepto de violación. Sin embargo, a mayor abundamiento, también vale la pena dejar sentado que lo prescrito en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, tampoco contraviene la libertad de contratación establecida en el artículo

³⁹ TRANSPORTE, CONTRATO DE. NATURALEZA. No existe lugar a dudas, de que por virtud de la especulación comercial que con el transporte de personas persigue una empresa transportista aérea, los contratos que celebra en esa materia son de naturaleza mercantil, además de ser considerados como contratos de adhesión, porque en su elaboración no intervienen todas las partes contratantes, sino que, como su nombre lo indica, una de ellas se adhiere a los términos contractuales por la otra. Tesis del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo III, Segunda Parte-2, enero a junio de 1989, página 846.

5° constitucional.--- Según el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, similar al numeral 35 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario interpretado por nuestro Máximo Tribunal, los concesionarios de las redes públicas correspondientes habrán de convenir las condiciones en que se llevará a cabo la interconexión de sus redes, a fin de que sus respectivos usuarios puedan comunicarse con los de la contraparte. Pero en caso de que alguna de estas condiciones no pueda ser convenida entre ellos, corresponderá a la autoridad, sea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o la Comisión Federal de Telecomunicaciones, determinarla e imponerla a las partes.--- La imposición de tales condiciones por parte de la autoridad, indudablemente constituye una intervención en la libertad contractual garantizada por el artículo 5° constitucional, no de la tarifaria establecida en el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; pero justificada plenamente en aras del interés social y el orden público que representa la realización de la interconexión relativa. Esta es una restricción proporcionada porque con la implementación de la interconexión el interés colectivo en la misma es satisfecho plenamente, con mínimo perjuicio a la libertad contractual de las partes que tuvieron oportunidad de ejercer su autonomía en la contratación de las

condiciones respectivas.⁴⁰ Por lo anterior, la determinación autoritativa de contraprestaciones y otras condiciones de interconexión es constitucionalmente lícita, aun tratándose de concesionarios que no se les ha imputado poder sustancial en el mercado, pues incluso éstos se encuentran obligados a efectuar dicha operación.---

En el caso de la interconexión de redes, la libertad contractual encuentra un coto justificado en la Constitución, por cuya eficacia en la materia corresponde velar primeramente a las autoridades administrativas, a falta de acuerdo entre las partes. Y además, la subsidiariedad de la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones obliga a que la misma sea ponderada por implicar una intervención en la libertad de contratación. La autoridad sólo impone una determinada solución al caso, cuando a las partes no les ha sido posible alcanzar un acuerdo. Primero está la autonomía de la voluntad, y luego la intervención de la autoridad para garantizar que en beneficio colectivo se

⁴⁰ LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado. Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, tomo I, Materia Constitucional, número 162, página 143.

establezcan las condiciones para que la interconexión de redes de telecomunicaciones continúe prestándose.--- Por lo que respecta a la manifestación de la quejosa en el sentido de que la resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que impugnó en esta vía, no se traduce en ningún beneficio para los usuarios, la misma resulta inoperante. Lo anterior en virtud de que no aportó razón alguna para desvirtuar la legalidad del acto que reclamó por contravenir la sana competencia entre concesionarios.⁴¹--- Una vez resuelto lo anterior, y para terminar con los agravios del tercer concepto de violación de la quejosa, se analizará el argumento relativo a la violación de la garantía de irretroactividad de la ley expresado por la quejosa.--- La amparista afirma que se viola en su perjuicio la garantía de irretroactividad de la ley, establecida en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que en su opinión en sus ‘títulos de concesión (...) emitidos con posterioridad a la entrada en vigor de la [Ley Federal de Telecomunicaciones...] se establece como derecho (adquirido) el principio de libertad tarifaria’, que a su parecer vulnera la resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que impugna.--- Este agravio resulta infundado. Los títulos otorgados con posterioridad

⁴¹ **NULIDAD DE UN ACTO DE AUTORIDAD.** A todo acto de autoridad le asiste la presunción de legalidad y la parte que pretenda la nulidad del mismo debe rendir prueba suficiente para justificar su impugnación. Tesis de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo CXIX, página 737.

al inicio de la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones no pueden sino tenerse por concedidos en el marco establecido por ese ordenamiento, dentro del cual siempre ha existido la posibilidad de limitar la libertad tarifaria por lo dispuesto en su artículo 42. Al menos respecto de esos títulos posteriores, la impetrante de garantías nunca ha tenido un derecho adquirido a una libertad tarifaria absoluta. Y por otra parte, los efectos de la resolución impugnada no son retroactivos porque se proyectan sobre accesos a su propia red y los que realice a las ajenas, que sean efectuados en el futuro; de esa manera, se generarán bajo el imperio de la norma individualizada en dicha resolución, y por tanto la aplicación de ésta no les resultará retroactiva.⁴²---

Al analizarse el argumento relativo a la

⁴² **RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.** Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan. Jurisprudencia P./J. 123/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, octubre de 2001, página 16.

irretroactividad de la ley que hizo valer la quejosa, se abordará ahora el correspondiente a la falta de fundamento de la tarifa implantada por la resolución reclamada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.--- En la primera sección de su cuarto concepto de violación, la quejosa afirma que carece de fundamento la tarifa de interconexión impuesto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, reclamada en su escrito de demanda; y que por ende la misma es ilegal.--- Es preciso recordar que en el supuesto que analizamos no estamos ante una situación en que las partes hayan alcanzado un acuerdo de voluntades sobre la modalidad de tasación de interconexión a emplear. En ejercicio de su libertad de contratación y autonomía de la voluntad, las partes se encuentran en plena libertad de acordar la modalidad de tasación que más convenga a sus intereses, por las razones que estimen pertinentes para ello, respetando el marco legal y las prohibiciones específicas que éste contenga, como la relativa a otorgar descuentos por volumen, señalada en la fracción III del artículo 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.--- En la especie, a falta de un nuevo acuerdo entre la quejosa y la tercera perjudicada, la autoridad tiene la obligación de establecer una determinada tarifa de interconexión unilateral e imperativamente, de

**conformidad con el artículo 42 de la referida ley.---
En la parte considerativa de la resolución combatida, la autoridad competente estableció una tasación de las tarifas de interconexión basadas en tiempo real, es decir, medidas en segundos sin redondear al minuto, por ser económicamente eficiente que un concesionario pague por el uso de la infraestructura en función de su utilización real, ya que dicho esquema de facturación por redondeo además de ser ineficiente, generaba un sobrepago por la infraestructura no utilizada, perjudicando a los usuarios del servicio fijo de telefonía al pagar por un servicio que no era efectivamente prestado, concluyendo que todo ello era contrario al espíritu de la Ley Federal de Telecomunicaciones que busca regular el uso del sector y que dicha práctica constituía la imposición de una condición abusiva violatoria de disposiciones de orden público.---
Conforme a la interpretación sistemática de la normatividad que regula la materia, la determinación del precio de interconexión, entendida como la conexión entre dos redes autónomas que prestan el mismo servicio⁴³, debe realizarse atendiendo a los principios de no discriminación y sana competencia⁴⁴. Para lograrlo,**

⁴³ Miguel Sánchez Blanco, José Manuel Morán Rivero, Pere Soler Matutes, Jurisprudencia de Telecomunicaciones (Relativa a la actividad de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones y a algunas materias conexas), Editorial Aranzadi, SA. pág. 330.

⁴⁴ Artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.- La presente Ley tiene como 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.

(...).

la tasación de las tarifas deberán estar orientados a costos, 'en función del costo real de su prestación', buscando cumplir con los objetivos enunciados en la Ley Federal de Telecomunicaciones que recoge una prohibición constitucional a los monopolios y a las prácticas monopólicas, y para que se permita el desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones, para ello, la ley faculta a la autoridad competente a establecer medidas que tengan como propósito propiciar y mantener un ambiente de sana competencia entre los diversos prestadores de servicios de telecomunicaciones.--- El modelo de costos utilizado en la resolución impugnada (Costo Incremental de Largo Plazo), para determinar las tarifas de interconexión por servicio de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad 'El Que Llama Paga', es razonable en la circunstancia de que permite que los operadores reciban el pago equivalente al tiempo que realmente se utilizó su infraestructura con motivo de la interconexión, lo cual es acorde con los objetivos señalados en la Ley Federal de

Artículo 41 de la LFT.- Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;

II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios.

III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.

Artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones.- Si después de un periodo de 60 días, los concesionarios y en su caso permisionarios y concesionarios no hubieren llegado a un acuerdo de interconexión, a solicitud de cualquiera de las partes, **la Secretaría determinará los términos de interconexión que no hubiesen podido ser convenidos, asegurándose del cumplimiento** de los siguientes puntos:

I.- El 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, conforme se establezca en su título de concesión;

(...).

Telecomunicaciones, que tiene como finalidad última, el beneficio de los usuarios de dichos servicios.⁴⁵--- Lo anterior, dado que el modelo de costos utilizado por la responsable está construido en razón de un operador eficiente, el cual debe entenderse a uno que proporcione sus servicios con el uso de tecnologías modernas disponibles en el mercado y que el dimensionamiento y despliegue de la red estén de acuerdo con los requerimientos necesarios para garantizar la calidad de los servicios.⁴⁶--- De ahí que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes haya optado por el modelo de 'duración real' de las llamadas en la especie, de modo que el concesionario de destino obtenga una retribución por el servicio de interconexión que presta, que no menoscabe su patrimonio; y que el operador de origen no pague más de lo que vale el servicio efectivamente percibido. Por lo anterior resulta infundado el concepto de violación que la quejosa dirige específicamente sobre este tema.--- Analizado el anterior argumento de la falta de fundamento, lo

⁴⁵ COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCES DEL CONTROL JUDICIAL DE SUS RESOLUCIONES. La Comisión Federal de Competencia es un órgano desconcentrado y especializado de la administración pública federal que, en sus decisiones, aplica un margen de discrecionalidad, entendido como libertad para apreciar, del que ha sido investida para ponderar las circunstancias y actuar de manera concurrente con la finalidad perseguida por el legislador, prevista en la Ley Federal de Competencia Económica; es decir, en el desarrollo de su actividad son peculiares las valoraciones de tipo económico, sobre cuestiones de hecho, de derecho e incluso de actitudes subjetivas o una mezcla de todas éstas, buscando siempre la consecución de la finalidad establecida por la Constitución, que es evitar se realicen prácticas monopólicas, a través del control y sanción de conductas ilegítimas. De ahí, el despliegue de la potestad jurisdiccional para controlar el marco de legalidad y de legitimidad que establecen los artículos 16 constitucional y 51, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de que el ejercicio de esas facultades discrecionales corresponda con los fines y las consecuencias que el orden jurídico consagra. Por tanto, el control judicial de los actos de dicha comisión se realiza mediante la verificación de que sus actos no violen derechos fundamentales de los sujetos que intervienen en los procedimientos relativos, lo que acontecería, por ejemplo, cuando no se respetan las normas reguladoras del procedimiento, y de motivación, haya inexactitud material de los hechos o sea evidente un error manifiesto de apreciación; en la medida que tales vicios se traduzcan en notoria arbitrariedad o desproporción en el ejercicio de la facultad concedida, incurriendo así en desvío de poder. Tesis Aislada I. 4º. A. 622 A, XXVIII, noviembre de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1325.

⁴⁶ Concepto de Operador eficiente contenida en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, página 315.

*procedente es abordar el relativo a la violación de la garantía de igualdad y no discriminación de que se duele la misma amparista.--- Alega la quejosa ***** , en el cuarto concepto de violación de su demanda, que la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, viola el principio constitucional de igualdad y la garantía de no discriminación prevista en el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las siguientes vertientes argumentativas:--- Al establecer la resolución reclamada una tarifa de interconexión con base en duración real de las llamadas y no por redondeo, da a la quejosa un trato discriminatorio con respecto a operadores locales de telefonía;--- Se viola la garantía de igualdad y la de no discriminación de la quejosa, al imponer dicha resolución un modelo de costos que no está previsto en ninguna ley sino que además es distinto al utilizado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en resoluciones previas; y--- Se violan los mismos derechos fundamentales porque se fijan condiciones distintas para la tercera perjudicada ***** , frente al resto de los concesionarios fijos.--- En la sección I de su cuarto concepto de violación, la quejosa esencialmente afirma que se viola su garantía de igualdad en virtud de que la determinación de la resolución reclamada de utilizar un esquema de tarifa de*

interconexión basado en la duración real de las llamadas, se traduce en un beneficio exclusivo a favor de la tercera perjudicada, sin beneficio para el usuario final, y en perjuicio directo de la quejosa, quien ve afectados sus planes de expansión, de mejora en la calidad de sus servicios y mantenimiento del subsidio a los equipos terminados en niveles que había realizado, en supuesto perjuicio al público en general; lo cual genera en su opinión un trato diferenciado e injustificado entre operadores del servicio local fijo, frente a los del servicio local móvil.--- La garantía de igualdad implica que debe darse el mismo trato jurídico a situaciones esencialmente iguales, y uno diverso a las que resultan esencialmente diferentes. Esta fórmula ha sido reconocida en múltiples ejecutorias de nuestro Máximo Tribunal, destacando entre ellas la jurisprudencia 1a./J. 81/2004 de su Primera Sala.⁴⁷ De acuerdo con ella, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, pero en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.--- La garantía de no

⁴⁷ **IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, octubre de 204, página 99.

***discriminación contenida en el tercer párrafo del artículo 1° constitucional, es una manifestación de la de igualdad, no un derecho fundamental diferente a ésta. Constituye una prohibición expresa del Constituyente al legislador y las demás autoridades a implementar tratos diferenciados con base en los elementos que enuncia o cualquier otro ‘que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas’.⁴⁸ Su relevancia consiste en que para los casos explícita y específicamente señalados en ella, se impone un ‘escrutinio estricto’ y ‘especialmente cuidadoso’, pero bajo los mismos parámetros relativos a la igualdad; por eso, si no hay violación a este principio, tampoco podrá haberlo respecto de la referida prohibición de discriminación.⁴⁹---* En la**

⁴⁸ Artículo 1o. [...]

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.

⁴⁹ **IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2008 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

especie, no hay equiparación en las situaciones que guardan la quejosa y la tercera perjudicada: la primera es concesionaria de la red obligada a permitir la interconexión de otros concesionarios, en términos del artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; la segunda es concesionaria que tiene derecho a interconectar a sus usuarios a la red de aquélla. Ambas partes guardan situaciones diferentes que no ameritan trato idéntico, pues la autoridad está llamada a tomar las medidas indispensables para obligar a la primera a lograr la interconexión referida, tendientes asimismo a permitir a la segunda concesionaria la interconexión a la red de la primera. De esta manera, las medidas a tomar respecto de cada una de dichas partes evidentemente tienen que ser opuestas y correlativas, y así el beneficio que se otorgue a una de ellas implica un perjuicio a la contraria, que ésta tiene la obligación jurídica de soportar; de modo que no es posible otorgar a ambas el mismo beneficio o imponerles la misma carga.--- No obsta a lo anterior que la quejosa indique que el esquema de ‘tiempo real’ empleado en la resolución que combate, propicia que la tercera perjudicada obtenga un mayor margen de utilidad al no trasladarle el beneficio de su reducción de costos a sus usuarios, a través de tarifas más bajas, que en su opinión le deberían ser impuestas. La misma situación sucedería del lado

contrario: si la contraprestación por interconexión cobrada por el concesionario de la red de destino se incrementara a través del 'redondeo' que defiende la quejosa, tampoco existe la garantía de que en efecto ese beneficio se traducirá en tarifas más reducidas a sus usuarios.--- Igualmente, es inatendible su argumento de que la reducción de las tarifas de interconexión frenan sus planes de inversión y la calidad de sus servicios. A la inversa, si dichas tarifas se incrementaran a cargo de tercera perjudicada, ésta sería quien viera en su esfera dichos efectos y frenados sus planes de inversión y la calidad de sus servicios, con perjuicio de sus propios usuarios.--- Estas supuestas repercusiones nocivas en las finanzas de una u otra parte son insalvables, y la balanza debe inclinarse a favor del mejor servicio al interés colectivo. El equilibrio entre éste y los intereses de ambas partes se logra precisamente a través del esquema de contraprestación basado en la duración real de las llamadas realizadas en interconexión, y en la recuperación del costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles, que es aplicable a este caso dada la similitud que tiene con los supuestos previstos en el segundo párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; la novena transitoria de las Reglas del Servicio Local, publicadas el veintitrés de octubre de mil

novecientos noventa y siete, en el Diario Oficial de la Federación;⁵⁰ y la quincuagésima tercera de las Reglas de Larga Distancia publicadas en el mismo medio el trece de abril de dos mil seis.⁵¹ Dicha metodología permite, como señaló el perito designado por este Juzgado en la prueba pericial en economía al responder la pregunta 1 del cuestionario de la tercera perjudicada; permite ‘compensar a los operadores mientras se fomenta la competencia’, lo que es consistente con los principios de desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, sana competencia y beneficio de los usuarios, señalados por el artículo 7° de la Ley Federal de Telecomunicaciones.--- La imposición de dicho esquema se basa en la ‘justa retribución’ que debe haber entre las partes, y que la autoridad está obligada a establecer, al no tratarse la presente situación de una cuestión abandonada a la autonomía de su voluntad, debido al interés colectivo que representa la posibilidad de establecerse la interconexión. Si ésta debe ser

⁵⁰ **NOVENA.** En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquéllas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que han sido establecidas por las presentes Reglas, la Comisión resolverá las condiciones que no hayan podido convenirse. En tal caso y tratándose de tarifas por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local fijo, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, 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 bases internacionalmente reconocidas, de tal forma que se promueva 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.

⁵¹ **Regla 53.** En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquéllas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que sean necesarias para la implantación de la modalidad “El que llama paga nacional”, la Comisión resolverá en términos del artículo 42 de la Ley las condiciones que no hayan podido convenirse. En tal caso y tratándose de tarifas relacionadas a la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes autorizadas para prestar el servicio local móvil, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, 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.

impuesta, sin duda no puede obligarse al concesionario de la red de destino a que se emplee su infraestructura sin que le sea compensado proporcionalmente el costo de la misma;⁵² pero tampoco puede obligarse al concesionario que conectaría a sus usuarios a pagar por un servicio que no se le está suministrando, como sucedería de adoptarse cualquier esquema de 'redondeo'. La solución que equilibra ambos extremos es obligar al último concesionario a pagar lo estrictamente indispensable al primero, que así no vería mermado su patrimonio.--- No se opone a lo anterior la libertad tarifaria que aduce la quejosa ya que ésta no se refiere al servicio de interconexión sino al público de telecomunicación que se oferta a los usuarios propios.--- Por lo anterior, es infundado el concepto de violación anterior, contenido en la sección I del concepto de violación que se analiza. --- En la sección II de su cuarto concepto de violación, la quejosa esencialmente afirma que se viola en su perjuicio la garantía de igualdad al imponer un modelo de costos para determinar 'tarifas' de interconexión, el cual es distinto al utilizado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en otros desacuerdos de la misma materia.--- Carece de sustento lo señalado por la quejosa. Si bien es cierto que el principio de igualdad impone que la ley se aplique de manera

⁵² Conforme a la metodología de recuperación del costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles.

igual a casos esencialmente similares, ello no determina concluir que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encuentre obligada a resolver de la misma manera en que con antelación lo haya hecho la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Por lo anterior, es infundado el concepto de violación anterior, contenido en la sección II del concepto de violación que se analiza. --- En la sección III de su cuarto concepto de violación, la quejosa esencialmente afirma que se viola en su perjuicio la garantía de igualdad, ya que la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho que combate en su demanda, fija condiciones distintas para la tercera perjudicada frente al resto de concesionarios de telefonía fija.--- El agravio expresado en esta sección es inoperante, con fundamento en los artículos 4º y 73, fracción V, de la Ley de Amparo. La quejosa sostiene que la referida inconstitucionalidad deriva de que la resolución reclamada crea condiciones favorables para la tercera perjudicada que la ubica en una situación de ventaja frente a sus homólogas concesionarias de telefonía fija, por establecerse una tarifa discriminatoria respecto de éstas; tales son los ‘términos de comparación’ en que la quejosa basa esta pretendida irregularidad.⁵³ Sin

⁵³ **IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.** El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales,

embargo, aun cuando fuera fundada esta pretendida irregularidad, ella no ocasiona un perjuicio personal y directo a la quejosa, ni le afecta en su interés jurídico.--- Lo anterior se expresa en razón de que los perjudicados por ella serían los concesionarios de telefonía fija a quienes la 'tarifa' resuelta en el acto reclamado supuestamente ubica en una situación desventajosa frente a la tercera perjudicada; situación en la que evidentemente no está la quejosa porque no es concesionaria de telefonía fija, y al no ubicarse en el supuesto con el que se establece la comparación de que partirá el examen relativo a si la tarifa es o no desigual, no es posible analizar el mérito de este específico concepto de violación.⁵⁴--- Al resultar infundado el argumento de la quejosa respecto de la violación en su perjuicio del principio de igualdad, es procedente analizar los conceptos de violación que impugnan lo establecido en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, relativos al modelo de

así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad. Tesis 1a. CXXXVIII/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, noviembre de 2005, página 40.

⁵⁴ PREDIAL. LOS ARGUMENTOS EN LOS QUE SE ADUCE QUE LOS ARTÍCULOS 298 Y 299 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, SON INOPERANTES SI EL QUEJOSO NO ACREDITA ESTAR EN UN SUPUESTO SIMILAR (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008). Los referidos preceptos establecen diversas reducciones en el pago del impuesto predial para los propietarios de inmuebles de uso habitacional, tales como jubilados, pensionados por cesantía en edad avanzada, vejez, incapacidad por riesgos de trabajo e invalidez, viudas, huérfanos, mujeres separadas, mujeres divorciadas, jefas de hogar, madres solteras con dependientes económicos y personas de la tercera edad sin ingresos fijos y de escasos recursos, previo cumplimiento de diversos requisitos, entre ellos, acreditar que efectivamente tienen la calidad requerida, que habitan el bien por el que se solicita el beneficio, que el valor catastral de éste no exceda de \$1'500,000.00 y que no los arrienden. En ese tenor, si el quejoso plantea en el juicio de amparo un trato desigual por no incluirse en aquellas reducciones a los hombres separados, divorciados o jefes de hogar con dependientes económicos, a los huérfanos o personas de la tercera edad que carecen de una pensión, debe demostrar ubicarse en uno de estos supuestos o en uno similar para que se emprenda el estudio relativo, pues de lo contrario tales argumentos resultan inoperantes. Tesis 2a. CLI/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXXI, enero de 2010, página 336.

costos empleado por la responsable para determinar la tarifa en materia de interconexión.--- Para tal efecto, será necesario complementarse de las pruebas periciales en materia de economía ofrecidas por las partes. En un principio, conviene puntualizar ciertas premisas que servirán como sustento de su apreciación.--- En primer lugar, el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁵⁵, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, establece un sistema de libre apreciación en materia de valoración probatoria, dado que faculta ampliamente a este juzgador para estudiar las pruebas ofrecidas por las partes, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, calificando, estimando o desechando dichas probanzas, valorándolas en su conjunto, adminiculándolas unas con otras equitativamente según el caso, para estar en aptitud de determinar si entrelazadas, forman un conjunto de indicios, que lleven a la convicción, que lo que se pretende probar se encuentra demostrado⁵⁶, atendiendo a los criterios siguientes:--- 1. La idoneidad de la prueba;--- 2. La lógica de los razonamientos expuestos en sus dictámenes;--- 3. Que los razonamientos vertidos estén apoyados en

⁵⁵ **Artículo 197.** El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas frente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de pruebas, lo dispuesto en este capítulo.

⁵⁶ **PRUEBAS. VALORACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO.** El principio general para la valoración de las pruebas en el juicio de amparo, aplicando supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, **consiste en que el tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las mismas unas frente a otras y para fijar el resultado final de dicha valuación**, restringida parcialmente esa amplia libertad, únicamente con las reglas específicas sobre apreciación de probanzas determinadas que fija la propia ley. Tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, aplicada por analogía, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo II, Segunda Parte-2, julio a diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 447.

documentos que corroboren sus asertos y tengan eficacia acreditativa; y--- 4. Que las opiniones contenidas en los dictámenes, se refieran a cuestiones propias de su especialidad, en el entendido de que la falta de alguno de ellos, es suficiente para restarle valor probatorio, pues los dictámenes periciales no son verdades irrefutables, sino que su objetivo es ilustrar al juzgador en aspectos del debate respecto de los cuales no se tienen los conocimientos técnicos o científicos suficientes para resolverlos.--- Por otro lado, el artículo 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁵⁷, establece que la prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación, facultad discrecional que permite a la autoridad judicial para justipreciar los dictámenes periciales.⁵⁸--- Sentadas dichas premisas, alega la impetrante en su quinto concepto de violación que se violan en su perjuicio las garantías establecidas en los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la garantía implícita de igualdad contenida en los artículos 14 y 16 de la propia Carta Magna, así como de la garantía de igualdad prevista en los artículos 12 y 13 de la Constitución General de la República, dado que:--- I) El modelo de costos

⁵⁷ Artículo 211.- El valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del tribunal.

⁵⁸ PERITOS. VALOR PROBATORIO DE SU DICTAMEN. Dentro del amplio arbitrio que la ley y la jurisprudencia reconocen a la autoridad judicial para justipreciar los dictámenes periciales, el juzgador puede negarles eficacia probatoria o concederles hasta el valor de prueba plena, eligiendo entre los emitidos en forma legal, o aceptando o desechando el único o los varios que se hubieran rendido, según la idoneidad jurídica que fundada y razonadamente determine respecto de unos y otros. Jurisprudencia número 254, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 143, tomo II, Sexta Época del Apéndice de mil novecientos diecisiete a mil novecientos noventa y cinco.

empleado en la resolución impugnada, no se encuentra previsto en ordenamiento alguno;--- II) El modelo de costos elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pretende invocar como fundamento del mismo diversos documentos internacionales que no son parte del ordenamiento mexicano;--- III) El modelo de costos elaborado por la misma Secretaría no tiene debida fundamentación y motivación;--- IV) El mismo modelo sufre errores metodológicos que impiden que resista un análisis económico; y--- V) El modelo de costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se fundamenta en datos con base en redondeo y establece tarifas en tiempo real (por segundo).--- No pasa inadvertido que la amparista también aduce que las tarifas por servicio de interconexión se rigen por el principio de libertad tarifaria, y que dicho modelo de costos es discriminatorio pues es distinto de otros modelos de costos que ha usado la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Ambas cuestiones han sido analizadas previamente, y respecto de ambas se ha determinado que no existe violación alguna; por lo cual el estudio llevado a cabo en esta ocasión se limitará a los incisos señalados en el párrafo anterior.--- Dentro de su quinto concepto de violación, la quejosa señala que el modelo de costos como medio de determinación de tarifas no se encuentra previsto en ordenamiento alguno, por

lo cual su aplicación resulta infundada y por ende violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales. --- En la especie, a falta de convenio vigente entre las partes y la solicitud que le fue hecha al efecto, la autoridad tiene obligación de imponer una tarifa de interconexión, y no puede hacerlo sino siguiendo algún método para establecerla. Para cumplir esta obligación, la autoridad tiene discrecionalidad en elegir un determinado método. La elección del método constituye una facultad discrecional de la autoridad, que necesariamente debe tener para cumplir con la atribución impuesta para determinar las condiciones de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a falta de convenio vigente entre los mismos, en términos de los artículos 9-A, fracción X, 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.--- El fundamento del uso del método elegido se halla entonces en la atribución de dicha determinación a que se refieren estos numerales, y la necesidad de ese método para ejercerla; la corrección de ese método es en realidad una cuestión diferente, relacionada con si el procedimiento seguido es adecuado para determinar esa tarifa en términos de la ciencia económica; que más bien se refiere a la adecuada motivación de la elección discrecional del método en cuestión, y no a la existencia de su fundamento que, como se ha dicho, debe tenerse por requerido

para el ejercicio de la atribución expresamente conferida por los indicados numerales a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, en su caso, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.⁵⁹--- Ahora, el modelo de costos utilizado en la resolución impugnada, encuentra sustento en diversas opiniones periciales ofrecidas en los juicios de amparo acumulados 1725/2008 y 1884/2008, promovidos por *** y *****; respectivamente.--- Al responder a las preguntas 1 y 2 del cuestionario promovido por esta última empresa, tercera perjudicada en el juicio de amparo que se estudia, el perito designado por este órgano jurisdiccional, licenciado *****; señaló que ‘El método correcto que debe utilizar la autoridad regulatoria para determinar la tarifa de interconexión es a través del cálculo del costo incremental de largo plazo, desarrollando un modelo prospectivo del tipo Bottom-Up’; lo anterior ‘dado que brinda un marco analítico que puede utilizarse para obtener una estimación del costo que se aplicará en un**

⁵⁹ COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9o.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVÉ SUS FACULTADES DISCRECIONALES PARA ESTABLECER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DE SERVICIO E INFORMACIÓN A CIERTOS CONCESIONARIOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. El mencionado principio, contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados por ésta. Ahora bien, las facultades discrecionales de la autoridad administrativa pueden estar expresamente señaladas en la ley, o bien, encontrarse implícitamente contenidas en el marco regulatorio que la rige, caracterizándose aquéllas por la libertad de apreciación que se otorga a la autoridad para actuar o abstenerse de hacerlo, con el propósito de lograr la finalidad que la ley señale. Esto es, la autoridad podrá elegir el tiempo y circunstancias en que aplica la ley, sin que ello suponga una autorización legislativa para una actuación arbitraria, pues sus actos estarán siempre acotados por los lineamientos que la ley establece y sujetos a los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación. En tal virtud, el artículo 9o.-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que prevé la facultad discrecional de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, no viola el mencionado principio de legalidad, pues dicha facultad se entiende acotada por la norma misma, que limita la materia respecto de la cual ésta se concede, esto es, tarifas, calidad de servicio e información, impidiendo con ello que los concesionarios queden en estado de incertidumbre respecto a los aspectos sobre los que se podrán imponer las obligaciones específicas. Jurisprudencia P./J. 50/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 960.

*mercado competitivo con la doble finalidad de compensar a los operadores mientras fomenta la competencia'; y que dicho método es el 'utilizado por la mayoría de los organismos reguladores consultados' como los del Reino Unido, los Estados Unidos de América y diversos países de la Unión Europea.--- El mismo perito, al responder las preguntas 1 y 2 del cuestionario de *****, formulado en la prueba pericial en economía ofrecida en el acumulado juicio de amparo 1884/2008, señaló que 'la metodología relativa a establecer las tarifas de los servicios en base a los costos incrementales de largo plazo (CILP) es la más recomendable para la determinación de las tarifas de interconexión', habiendo sido empleada por diversos organismos reguladores de Estados Unidos de América, Latinoamérica y Europa; considerando dicho experto que el modelo de costos elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes utiliza una metodología que 'cumple con el objetivo de establecer tarifas en base a costos, permitiendo recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes del servicio de interconexión de llamadas a números móviles, así como un margen razonable por la prestación de dichos servicios'.--- Las anteriores opiniones son esencialmente coincidentes con lo señalado al respecto en la misma prueba pericial en economía*

*ofrecida en este juicio de amparo, por los peritos designados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la tercera perjudicada *****.--- El perito en economía designado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dr. *****, al responder la pregunta 1 del cuestionario formulado en este juicio de amparo por la tercera perjudicada *****, señaló que ‘El método ideal es (...) un modelo de cálculo de costo incremental basado en la metodología Bottom Up’, cuya ventaja fundamental a juicio de dicho experto es que por su medio ‘la tarifa de interconexión se calcula para recompensar a los operadores en base a los costos en que incurriría una empresa plenamente eficiente, por lo que no se recompensa a los operadores por ineficiencias incurridas’. Asimismo, el perito en economía designado por la tercera perjudicada *****, en este juicio de amparo, el licenciado *****, al responder la pregunta 1 del cuestionario formulado por esta empresa, señaló que ‘La metodología más utilizada por los reguladores para calcular las tarifas de interconexión es en base a las metodologías de costos incrementales prospectivos, debido principalmente a que reflejan óptimamente las fuerzas del mercado’.--- En tal virtud, la discrecionalidad otorgada por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para determinar*

la contraprestación por interconexión entre la quejosa y la tercera perjudicada, no se ejerció de modo incorrecto. Al reflejar un modelo de costos que atiende al costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes de las partes, utiliza el método para determinar dichas contraprestaciones por interconexión, sobre cuya idoneidad hay consenso entre los peritos en economía que intervinieron en este proceso, y que por otra parte ha sido empleada en diversos países.--- Además, el uso del modelo de costos basado en costo incremental promedio de largo plazo (CILP) que se emplea en la resolución, es postulado por los artículos fracción I del artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa; disposición aplicable en términos del artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones;⁶⁰ la novena transitoria de las Reglas del Servicio Local, publicadas el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete, en el Diario Oficial de la Federación; y la quincuagésima tercera de las Reglas de Larga Distancia publicadas en el mismo medio el trece de abril de dos mil seis; además del artículo 63 de la Ley Federal de

⁶⁰ **ARTÍCULO 95.-** Si después de un periodo de 60 días, los concesionarios y en su caso permisionarios y concesionarios no hubieren llegado a un acuerdo de interconexión, a solicitud de cualquiera de las partes, la Secretaría determinará los términos de interconexión que no hubiesen podido ser convenidos, asegurándose del cumplimiento de los siguientes puntos:

I.- El 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, conforme se establezca en su título de concesión...

Telecomunicaciones.--- La primera de las referidas disposiciones no distingue su ámbito de aplicación y se refiere a la ‘asignación completa de costos’ de los servicios; mientras que las demás especifican el empleo de la metodología empleada en la resolución reclamada, para los servicios de telefonía local y de larga distancia, así como para la regulación de tarifas al público usuario, materias que evidentemente son similares a la interconexión entre concesionarios de telefonía móvil y fija, por lo cual se surte una analogía entre dichos términos que hacen aplicable el modelo de costo incremental promedio a largo plazo a la especie.--- En tal virtud, el empleo del Modelo de Costos en que se basa la resolución impugnada, sí tiene fundamento en las disposiciones legales y reglamentarias antes referidas; en particular los artículos 9-A, fracción X, 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los cuales al obligar a la autoridad a determinar las tarifas de interconexión, la facultan a elegir el método más adecuado para cumplir con esa finalidad.--- En consecuencia, deviene infundado este concepto de violación en relación con el anterior tema específico.--- También en su quinto concepto de violación, la quejosa señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes vulnera su garantía de legalidad y de jerarquía normativa, al invocar como fundamento de la resolución que se le impugna, documentos

internacionales que no forman parte del ordenamiento jurídico mexicano. Este concepto de violación es infundado por lo expresado a continuación.--- El empleo de referentes jurídicos internacionales no es por sí solo violatorio de garantías. Un tribunal o la autoridad administrativa pueden analizar e inclusive hacer propias las soluciones jurídicas que las instancias internacionales –lo que es obligado cuando son vinculantes para el Estado Mexicano– o de otros países hayan establecido; por supuesto, sin contravenir alguna norma del sistema jurídico nacional, dentro de los márgenes de discrecionalidad que el propio ordenamiento doméstico les permita.--- En su demanda, la quejosa señala que la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, que impugna, estuvo basada en directivas, recomendaciones y otros documentos, provenientes de la Unión Europea, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Reino Unido y Australia.--- En la página 259 de la resolución impugnada, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes indicó que las recomendaciones y directivas internacionales que usó como referencia, le sirvieron para ‘interpretar el porqué la determinación de tarifas de interconexión orientadas a costos constituye una práctica que

contribuye al desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y a la sana competencia entre los operadores ... en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones'. Con lo anterior se pone de manifiesto que dicha autoridad, no utilizó esos elementos normativos internacionales porque sean aplicables en México, y establezcan por sí mismos obligaciones jurídicas que sea preciso observar; sino por su utilidad para interpretar, dar contenido y efectividad a la ley nacional. Una cosa es aplicar una norma extranjera como ley obligatoria, y otra encontrar en ella un criterio de aplicación del propio derecho nacional, que oriente sobre el significado y la mejor aplicación del mismo.--- Igualmente dentro de su quinto concepto de violación, la quejosa señala que el modelo de costos utilizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la resolución impugnada, carece de fundamentación y motivación, y sufre de diversos errores metodológicos.--- En esta sección de su demanda, la quejosa no dirige ningún argumento en relación con la falta de fundamentación, al determinar que esencialmente, no se sustenta en datos objetivos sino en suposiciones arbitrarias. Es decir, no hace valer precisamente que la ley no permite a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implementar un modelo de costos, lo cual ya quedó

establecido en párrafos precedentes que no es así; sino que la manera en que resolvió dicha autoridad carece de evidencia objetiva que respalde dicho modelo. Esto es exclusivamente una cuestión de motivación, en cuanto a la adecuación de la resolución impugnada con los objetivos señalados en el artículo 7° de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que refiere la quejosa en su demanda.⁶¹--- En términos generales, la quejosa señala que el modelo de costos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implementó en la resolución impugnada, carece de apoyo en datos objetivos, verificables, incuestionables, sino que contiene meras suposiciones aventuradas y subjetivas. Al efecto, es preciso tener en cuenta el dictamen del perito oficial licenciado ****, que cuenta con apoyo de investigación documental y bibliohemerográfica, además de publicaciones (incluso de internet) especializadas en el análisis económico del mercado de telecomunicaciones, lo que permite otorgarle valor probatorio; al responder la pregunta 53 del cuestionario formulado por la quejosa:--- '(Se transcribe).’--- Esta respuesta coincide con la que dio el mismo perito a la pregunta 29 del cuestionario formulado por ******, en la prueba pericial en economía**

⁶¹ **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. Jurisprudencia de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, tomo VI, tesis 204, página 166.

*desahogada en el acumulado juicio de amparo 1884/2008; y a la pregunta 17, inciso a), del cuestionario formulado por ***** en la misma prueba pericial en el juicio de amparo acumulado.--- Sin embargo, de la misma respuesta se desprende que, en términos generales, la resolución impugnada no se basó en suposiciones aventuradas y subjetivas como indica la quejosa, sino en ‘supuestos y parámetros razonables y comprobables’.--- Posteriormente, la quejosa señala específicamente diversos aspectos que estima metodológicamente incorrectos en la implementación del modelo de costos en que se basa la resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que impugna:--- a) La quejosa estima que la referida Secretaría asume que el tráfico mensual generado por los usuarios es de 82 minutos de salida y 76 de entrada, sin explicar cómo llegó a estas cifras.--- Sin embargo, la propia tabla incluida en la página 324 de la resolución impugnada, indica que esos valores se basaron en proyecciones de Merrill Lynch (empresa que publica información trimestral de estadísticas sobre telefonía móvil para 53 países), obtenidos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.--- Lo anterior se corrobora con la respuesta del dictamen del perito oficial de este juicio de amparo a la pregunta 11 del cuestionario formulado por la quejosa, en la cual se concluyó que: ‘la*

metodología empleada en dicho modelo (implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) para determinar las estimaciones de minutos de entrada, salida y 'on net' es correcta y cumple con las mejores prácticas internacionales al respecto', además de que 'si se utilizaran las estadísticas de la COFETEL (...) el resultado que se obtendría (el costo por minuto de interconexión) sería muy similar al concluido por la SCT'. Esto último es ratificado por el mismo perito al responder la pregunta 4 del cuestionario formulado por ***, en la prueba pericial en economía ofrecida en el acumulado juicio de amparo 1884/2008, afirmando que 'son muy aproximados' los resultados de la metodología empleada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones en relación con este concepto.--- De lo anterior se advierte que la resolución reclamada sí determinó la fuente de la que obtuvo los datos en cuestión, y no se trata de una mera suposición de la autoridad responsable; y además, que la metodología económica empleada en ello fue correcta y aceptable dentro de los parámetros de la ciencia económica. En consecuencia, es infundado el argumento analizado.--- b) La quejosa estima que la referida Secretaría no acreditó cómo llegó a calcular que la duración promedio de llamadas era de entre 1.4 y**

1.6 minutos. Sin embargo, como se indica en la tabla reproducida por la quejosa en la página 231 de su demanda, incluida en la página 237 de la resolución impugnada; tales valores corresponden a los valores inferiores de los supuestos de mercado empleados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en su canasta de consumo, como un 'supuesto de mercado', lo que indica que se trata de una presunción que debería emplearse para basar sobre él los cálculos correspondientes. Por tal razón, es infundado el argumento analizado.--- c) La quejosa considera que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes calculó erróneamente el costo promedio ponderado de capital ('WACC', por sus siglas en inglés) al estimarlo en un nivel de 15.52%, en virtud de que uno de los elementos que lo configuran es la tasa de impuesto mínima de 17.5% a pagarse a partir del ejercicio fiscal del año dos mil diez; y que aquel valor no representa la realidad de las empresas de telecomunicaciones en México.--- No asiste razón a la quejosa, por lo que respecta a la tasa mínima fiscal a que se refiere, señalando que contrariamente a la aludida por dicha Secretaría, la tasa impositiva a cargo de las empresas es de 30% por concepto de impuesto sobre la renta, que debería considerarse dentro de dicho costo de capital, al igual que la participación de utilidades de

los trabajadores. Dicha tasa de 17.5% corresponde al Impuesto Empresarial a Tasa Única aplicable a partir del ejercicio fiscal de dos mil diez, sobre una base constituida por los ingresos efectivamente percibidos por el contribuyente, menos las erogaciones efectivamente realizadas.⁶² Ésta sí constituye un pago fiscal mínimo, toda vez que contra el monto causado de dicho impuesto puede acreditarse el Impuesto sobre la Renta que el contribuyente hubiera pagado;⁶³ de manera que aun cuando este último impuesto fuera menor (atendiendo a los ingresos acumulables para sus efectos y las deducciones pertinentes a él), el contribuyente habrá de pagar al menos una tasa impositiva mínima del 17.5%, que es la contemplada en el modelo implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.--- La corrección del empleo de esta tasa mínima fue establecida por el perito oficial, en el último párrafo de su respuesta a la pregunta 22 del cuestionario que le formuló la quejosa. En dicha sección estimó que ella es ‘una tasa adecuada, ya que es conservadora con respecto a la situación actual en México, ya que las posibilidades que tiene cualquier operador móvil para que sea objeto de una tasa menor son muy altas’. La misma respuesta dio el indicado perito al contestar inciso

⁶² Último párrafo del artículo primero y primer párrafo del artículo cuarto transitorio, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

⁶³ Artículos 8º, segundo párrafo, y 10, tercer párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

b) de la pregunta 13 del cuestionario adicional formulado por **, en la prueba pericial en economía desahogada en el acumulado juicio de amparo 1884/2008.--- En relación con la incidencia de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas (PTU), también resulta infundado el argumento de la quejosa en el sentido de que dicha prestación debió incluirse dentro del cálculo del costo de capital promedio ponderado. Lo anterior en virtud de que el perito oficial señaló al responder la pregunta 23 formulada en el cuestionario de la quejosa en este juicio de amparo, que dicha prestación ‘no tiene una relación directa con el modelo de costos, por lo que no existe un escenario en donde el PTU pueda tener consecuencias en los costos anuales finales’. Esta respuesta fue reiterada por el mismo perito al contestar los incisos a) y c) de la pregunta 13 del cuestionario adicional formulado por *****, en la prueba pericial en economía desahogada en el acumulado juicio de amparo 1884/2008; en las cuales añadió que bajo el modelo de costos implementado en la resolución impugnada, la quejosa obtiene una ‘utilidad razonable’, de manera que sería ‘incorrecto en términos económicos’ que obtuviera ‘un subsidio de un tercero para el pago de dicha prestación’.--- No obstante lo anterior, el mismo perito oficial, al responder la pregunta 53 del cuestionario de la quejosa, señaló que el***

cálculo del costo de capital promedio ponderado debería ser corregido, puesto que 'el (referido costo) utilizado por la SCT no es justificable ya que es muy superior al que tienen algunos operadores móviles en México, por lo que éste se debiera ajustar para que no sea mayor a un 11%'. La misma respuesta dio el indicado perito al responder a las preguntas 11 y 17, inciso a), del cuestionario propuesto por **, en la prueba pericial en materia de economía dentro del juicio de amparo acumulado 1884/2008; y a la pregunta 29 del cuestionario adicionado por ***** a esta última prueba pericial.--- Con esto se concluye que en relación con la realidad de las empresas mexicanas, dicho costo de capital promedio ponderado debiera tener un valor inferior al que usa la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la resolución impugnada; y aunque en este aspecto esencialmente tiene razón la quejosa, puesto que dicho valor no corresponde a la realidad nacional como determinó el mencionado perito, contrariamente a lo que ella postula, el mismo debería ser reducido y no incrementado. En tal virtud, no puede concluirse que es fundado este preciso aspecto de la reclamación de la impetrante de garantías, por la falta de correspondencia del indicado costo con la realidad nacional, puesto que ello no reportaría beneficio a la amparista sino la perjudicaría; por lo que debe declararse inoperante***

este agravio específico relativo al costo de capital promedio ponderado, empleado en la resolución impugnada.⁶⁴--- d) La quejosa considera que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no describe ni justifica la aplicación de un margen adicional para la recuperación de los costos comunes (Markup) del 22% para el año dos mil ocho, 20% para el dos mil nueve, 16% para el dos mil diez y 7% para el dos mil once.--- En la página 350 de la resolución impugnada, la propia responsable señala que las referencias internacionales sobre este punto sitúan ese margen entre el 5% y el 10%; sin embargo, solamente utilizó un porcentaje situado entre estos extremos para el año dos mil once, el cual sí se encuentra justificado por atender las referencias internacionales.--- El perito oficial señaló al respecto, al responder las preguntas 30 y 53 del cuestionario formulado por la quejosa, que el margen de costos comunes debe oscilar entre 5% y 10% como indicó la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante diversas referencias internacionales; además de que el margen del 7% utilizado para el año dos mil once, en la resolución impugnada, es

⁶⁴ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. DEBEN DECLARARSE ASÍ Y NEGAR EL AMPARO, CUANDO DE CONCEDERSE ÉSTE, SE CAUSEN PERJUICIOS AL QUEJOSO. Acorde con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el efecto de la concesión de la protección de la Justicia de la Unión al solicitante del amparo respecto a las argumentaciones relativas a que la reforma a los artículos 119-M y 119-Ñ de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en 2001, era violatoria de los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en ellos, además, se imponía una sanción excesiva e inusitada prohibida por el artículo 22 de la propia Ley Fundamental, sería que el quejoso dejara de tributar conforme a ese régimen, por ser ilegal, desproporcional e inequitativo o por contener un tratamiento perjudicial, por lo que quedaría obligado a tributar conforme al régimen general, ya que de esa manera se le estaría restituyendo en el pleno goce de sus garantías individuales violadas, lo que le irrogaría un perjuicio más que aportarle un beneficio. En consecuencia, si con la concesión del amparo se va a causar un perjuicio al promovente del juicio, deben declararse inoperantes los argumentos a que se ha hecho referencia. Tesis 2a. CCII/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, enero de 2003, página 726.

*razonable conforme a las mismas referencias, pudiendo también ser aplicado de manera constante para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez. El mismo perito reiteró esta respuesta al contestar las preguntas 13, 14 y 17, inciso a), del cuestionario formulado por ***** , en la prueba pericial en economía desahogada en el acumulado juicio de amparo 1884/2008; y al responder la pregunta 29 del cuestionario adicionado por ***** , de la misma prueba en dicho juicio de amparo acumulado.--- Debe subrayarse que a lo anterior se añade lo señalado por el perito designado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al responder las preguntas 14, 16 y 17, inciso a), del cuestionario formulado por ***** en la prueba pericial en economía desahogada en el juicio de amparo acumulado 1884/2008. En resumen, en estas respuestas, dicho experto designado por la misma autoridad responsable, indicó que para el año dos mil ocho se utilizó un 'excesivo' margen para costos comunes; agregando que si tan sólo el margen relativo al año señalado disminuyera del 22% al 10%, la tarifa para ese año sería 'aproximadamente 10% inferior'.--- De esta manera, es arbitrario y carente de justificación que la responsable hubiera utilizado para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, un porcentaje relativo al factor de costos comunes y compartidos,*

que excede el extremo superior de las referencias usadas por ella misma. Por tal razón este agravio específico resulta fundado en relación con el referido margen de costos establecido en la resolución impugnada para los años señalados, mas no en cuanto el relativo al año dos mil once, ya que el empleo del mismo se encuentra justificado por ser congruente con las referencias internacionales indicadas por la responsable, y ser razonable en términos económicos de acuerdo con la opinión pericial referida.--- Sin embargo, aunque este agravio específico resulta fundado sólo en relación con el margen adicional de costos comunes (Markup) para los años de dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, en el aspecto de que carecen de justificación, puesto que no son congruentes con las referencias económicas aplicables; el mismo debe declararse inoperante. Lo anterior toda vez que tampoco se justificaría que la responsable utilizase un valor fuera del espectro determinado por ella misma para este concepto, ubicado entre el 5% y el 10%, y tampoco que emplease uno diferente al del 7% señalado por ella misma para el año dos mil once, cuya aplicación constante en los años restantes sí resulta razonable económica y jurídicamente (en aplicación del principio constitucional de igualdad). Así las cosas, la restitución que la quejosa obtendría en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo en

este aspecto, le ocasionaría un perjuicio y no un beneficio, al reducir el importe de la tarifa de interconexión por la reducción del margen de costos comunes y compartidos aplicable; de tal suerte que este agravio específico debe declararse inoperante en lo que respecta a los años de dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez.⁶⁵--- e) La quejosa considera que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes utilizó una proyección de tipo de cambio subjetiva y arbitraria, fijándolo en \$10.80 por dólar para los años dos mil ocho, dos mil nueve, dos mil diez y dos mil once.--- Como indicó el perito oficial en este juicio de amparo al responder la pregunta 26 del cuestionario de la quejosa, dicho tipo de cambio es consistente con el reporte de analistas financieros del ** del cuatro de agosto de dos mil ocho, que estimaron un tipo de cambio promedio de \$10.30 para dos mil ocho, y de \$10.70 (ambos por cada dólar) para dos mil nueve; refiriendo el mismo informe que el tipo de cambio promedio para los tres años anteriores, fue de \$10.90. Lo anterior fue corroborado por el mismo perito al responder la pregunta 14, inciso c), del cuestionario adicionado por ***** , a la prueba pericial en economía desahogada en el acumulado juicio de amparo 1884/2008.--- Al ser congruente el tipo de cambio***

⁶⁵ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. DEBEN DECLARARSE ASÍ Y NEGAR EL AMPARO, CUANDO DE CONCEDERSE ÉSTE, SE CAUSEN PERJUICIOS AL QUEJOSO. Tesis 2a. CCII/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, enero de 2003, página 726.

utilizado en la resolución reclamada, con datos objetivos de análisis económico que arrojan los elementos anteriores, que atienden a la época en que fue dictada la resolución reclamada, no puede decirse que la elección de la responsable haya sido subjetiva o arbitraria; por lo mismo, es inatendible el argumento de la quejosa en el sentido de que al tiempo de su demanda el referido tipo de cambio estuviera a \$11.23. En tal virtud, este agravio específico resulta infundado.--- f) *La quejosa considera que la resolución impugnada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es inconsistente en cuanto a que todo el modelo usado en ella se construyó con cifras redondeadas al minuto, para después establecer una tarifa por segundo utilizado.---* Al responder la pregunta 12 del cuestionario de la quejosa en este juicio de amparo, el perito oficial señaló que para elaborar el modelo de costos empleado en la resolución reclamada se empleó una ‘metodología internacionalmente reconocida’, y que ‘los minutos que se consideraron en el modelo de costos de la SCT (independientemente de su fuente) reflejan minutos reales y no redondeados, ya que conforme a dicho modelo todos los minutos son considerados que cursan efectivamente por la red’. Esta aseveración es congruente con lo que respondió el mismo perito a la pregunta 7 del cuestionario adicional formulado por ***** en la

*prueba pericial en economía desahogada en el acumulado juicio de amparo a la prueba ofrecida por ***** en el amparo 1884/2008; respuesta en la que afirmó que ‘no existen referencias internacionales en las que los costos de interconexión sean calculados con base al uso de la infraestructura medida en minutos redondeados’, y que ‘los modelos de costos no consideran algoritmo alguno que ajuste los minutos por infraestructura no utilizada’, e incluso que tanto en el caso de usarse minutos ‘redondeados’ como reales, ‘el resultado final de los costos del servicio de interconexión sería sustancialmente similar en ambos casos’.---* Lo anterior hace advertir que carece de razón este específico agravio de la quejosa, y por tanto debe declararse infundado.---

A continuación se referirán los argumentos expresados por la quejosa en la sección V del quinto concepto de violación de su demanda, en relación con errores metodológicos que atribuye al modelo de costos empleado en la resolución impugnada. A algunos de ellos ya se hizo referencia en las líneas inmediatamente precedentes, por lo cual solamente nos ocuparemos de aquéllos que no han sido analizados.--- En el apartado 1 de esta sección, la quejosa señala fundamentalmente que la responsable no computó correctamente los minutos del tráfico de su modelo, pues las cifras

publicadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en que se basó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para emitir la resolución reclamada, no son exactas porque se trata de información con fines estadísticos, y es lógica y económicamente incorrecto utilizar cifras contempladas dentro de un semestre y aplicarlas para el mismo año de que se trata, al no poderse entender que serán idénticos para ese segundo semestre; además que se sobreestima enormemente el tráfico promedio por usuario, al basarse en estimaciones promedio observadas en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).---

*Al responder la pregunta 11 del cuestionario de la quejosa en este juicio de amparo, el perito oficial señaló que es correcta la metodología empleada en el modelo de costos implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para determinar las estimaciones de minutos de entrada, salida y 'on net' y 'cumple con las mejores prácticas internacionales al respecto'; de ahí que 'el resultado sea económicamente confiable para los fines que se emplean'. Asimismo, al dar respuesta a la pregunta 4 del cuestionario adicionado por *****, en la prueba pericial en economía desahogada en el acumulado juicio de amparo 1884/2008; el mismo perito señaló que el tráfico de red utilizado por la Secretaría de*

Comunicaciones y Transportes en la resolución impugnada 'es consistente y se encuentra dentro de parámetros razonables para efectos del modelo de costos (...) y por ende refleja la realidad observada en el mercado de telefonía móvil en México', y aunque 'no se tomó en cuenta las estadísticas de la COFETEL, los resultados entre ambos son muy aproximados'.--- Dado que por lo anterior no puede apreciarse una irregularidad que trascienda al resultado de la resolución impugnada, también es infundado este agravio específico de la quejosa.--- En el apartado 2 de esta sección, la quejosa señala que la responsable no aclara si los datos de duración de llamadas entre 1.4 y 1.6 minutos se estimó con base a llamadas por segundo o tiempo real o, en su caso, tasadas por minuto o fracción de minuto redondeado al minuto siguiente.--- Como se indicó en el inciso b) anterior, dichas estimaciones constituyen un supuesto de mercado obtenido a base de datos proporcionados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), utilizable salvo prueba en contrario. Por su parte, el perito designado por la quejosa en este juicio de amparo, al responder la pregunta 15, refiriéndose a tales valores de duración de llamadas indicó que 'Dichas duraciones se utilizan en la sección de dimensionamiento de la red, por lo que se podría asumir que dicha duración está en minutos reales'

(página 18 del dictamen respectivo); esto último es congruente con la respuesta del perito oficial en este juicio de amparo a la pregunta 12 del cuestionario de la misma quejosa, en la que indicó que ‘los minutos que se consideraron en el modelo de costos de la SCT (independientemente de su fuente) reflejan minutos reales y no redondeados’. En virtud de lo anterior, es infundado el presente agravio específico.--- En el apartado 3 de esta sección de su demanda, la quejosa señala que la responsable omite o subestima diversos elementos que afectan significativamente los datos de diversas tablas contenidas en la resolución impugnada. Sin embargo, este específico agravio resulta por un lado inoperante y por otro infundado.--- Al respecto la quejosa no indica cómo trasciende al resultado de la resolución impugnada, sino se limita a señalar que la incorrección que atribuye a los elementos consiste en lo indicado en los incisos siguientes de su agravio: a) la falta de consideración del Gateway MSC; b) la falta del elemento Centro de Autenticación; d) (sic) la subestimación de enlaces de 2 Mb/s; e) la afectación que todo lo anterior produce a las tablas 9.A a 9.D, y 11.A a 11.D; y f) se afecta la tabla 12 por la utilización de los elementos GMSC y AUC, y la sustitución de diversos valores por el AUC. La quejosa no alcanza a concretar una causa de pedir respecto de los anteriores asertos, que indique con

precisión de qué manera la omisión o subestimación de dichos elementos influyen para que la resolución impugnada se hubiera inclinado a su favor; por ello los agravios específicamente relativos a esos elementos han de considerarse inoperantes.⁶⁶--- Por otra parte, en relación con el inciso c) de esta misma sección de su demanda, la quejosa afirma que la subestimación de la capacidad de un STM1 ‘afecta de forma importante los costos de operación y de capital’; sin embargo, ningún elemento probatorio en autos acredita este extremo. Por tanto, este agravio específico resulta infundado.--- En el apartado 7 de esta sección de su demanda, la quejosa señala que se excluyó del modelo de costos empleado en la resolución impugnada el concepto de ‘externalidad de la red’, sin explicar el por qué de ello.--- Al responder la pregunta 31 del cuestionario formulado por la quejosa en este juicio de amparo, el perito oficial concluyó que ‘la externalidad de red no debe formar parte de los costos de interconexión que se determinan’. Esta afirmación fue sumamente reiterada por el mismo experto al contestar las preguntas 32 (segundo párrafo), 35 (primer párrafo)

⁶⁶ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES. Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez. Jurisprudencia I.4o.A. J/48 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, enero de 2007, página 2121.

y 44 (penúltimo párrafo) del cuestionario formulado por la quejosa en este juicio de amparo, así como al dar contestación a las preguntas marcadas con los números 17 inciso a) y c), 19, 24 y 28 del cuestionario adicionado por ** a la prueba ofrecida por *****, en el juicio de amparo acumulado 1884/2008.--- Además, la exclusión de la ‘externalidad de la red’ en el cálculo de costos implementado en la resolución impugnada, fue explicada por el perito designado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al responder las preguntas 31 y 32 (último párrafo) del cuestionario formulado por la quejosa en la prueba pericial en economía desahogada en este juicio de amparo, así como al contestar a los cuestionamientos 17 incisos a) y b) y 28 del cuestionario adicionado por *****, a la prueba ofrecida por *****, en el juicio de amparo acumulado 1884/2008.--- Dicho experto fundó la exclusión de ese concepto en su carácter discriminatorio, pues constituye ‘un cargo extra a la tarifa de interconexión que discrimina en contra de un servicio (el fijo) para financiar otro (el móvil) y no hay nada que nos garantice que sea mejor para la sociedad tener un red mayor de móvil’; de manera que ‘no es necesario hacer un cálculo de externalidad de red’.--- Por lo tanto, dado que la ‘externalidad de la red’ no constituye un elemento a considerar en el cálculo de la contraprestación de interconexión a que se refiere***

la resolución impugnada, este específico agravio resulta infundado.--- A continuación se referirán los argumentos expresados por la quejosa en la sección VII del quinto concepto de violación de su demanda (página 262), en la cual aduce que el modelo de costos utilizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es discriminatorio al ser distinto a los que ha utilizado la Comisión Federal de Telecomunicaciones para otros operadores de telefonía. Este específico agravio ya fue tratado al analizarse la sección II del cuarto concepto de violación de la quejosa; en el estudio respectivo se indicó esencialmente que dicha violación no existe porque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no está sujeta a los 'precedentes' de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; de acuerdo con las consideraciones hechas en esa ocasión, que se traen a la presente para todos los efectos.--- Estudiadas las cuestiones anteriores, y en obvio de mayores repeticiones, el sexto concepto de violación de la quejosa, en el cual se duele de la inobservancia de diversos tratados internacionales que prevén los derechos humanos, es igualmente infundado.--- Lo anterior es así toda vez que al no haber acuerdo entre las partes de una interconexión de redes, ésta se llevará a cabo en las condiciones que determine la autoridad, de conformidad con los artículos 9-A, fracción X, y 42

de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los cuales facultan a ésta a intervenir en la libertad de contratación de las partes en aras del interés colectivo representado en dicha interconexión, para lograr los fines señalados por el artículo 7° de ese ordenamiento, avalados por los artículos 25 y 28 de la Constitución. De esta manera, dicha restricción sí se encuentra requerida por la promoción de tales objetivos constitucionales.--- Por lo anterior resulta que no hay una restricción desmedida a la libertad de contratación de la quejosa, o a los demás derechos constitucionales e internacionales que aduce en su demanda. En el aspecto de la resolución de desacuerdos de interconexión que se analiza, la Ley Federal de Telecomunicaciones implementa la posibilidad de una restricción razonable y proporcional a la libertad de contratación, y en la especie tampoco hay vulneraciones a la igualdad, la libertad de contratación o el libre desarrollo de la personalidad de la quejosa; y tampoco una afectación a su dignidad mediante una discriminación que atente contra ella, en alguno de los aspectos especialmente protegidos por el artículo 1°, tercer párrafo, de la Constitución Federal.--- Tampoco hay vulneración a derechos humanos de fuente internacional, puesto que también en este ámbito jurídico es aceptable la restricción de esos derechos, en las condiciones dadas en la especie.--

- Luego de las consideraciones anteriores, el séptimo concepto de violación de la quejosa, relativo a la inconstitucionalidad de los actos de ejecución de la resolución reclamada, emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el primero de septiembre de dos mil ocho, resulta infundado, al no haber sido operantes o fundados los argumentos de inconstitucionalidad que la quejosa dirigió contra dicha resolución. Toda vez que la impetrante de garantías no reclama por vicios propios los actos de ejecución de dicha resolución, sino que hace consistir su irregularidad en su sola derivación de la impugnada resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; tampoco puede estimarse que los actos realizados en ejecución de la misma tengan algún vicio de inconstitucionalidad.⁶⁷--- Por no operar y ser infundados los conceptos de violación en estudio, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado por *** en el juicio de amparo acumulado 1725/2008.---**

DÉCIMOSEGUNDO. Estudio de constitucionalidad del juicio de amparo acumulado 1884/2008. Considerando que no existe obligación de transcribir en la sentencia los conceptos de violación expresados por la parte quejosa, dado que tal omisión no infringe disposición legal alguna

⁶⁷ AUTORIDADES EJECUTORAS. NEGACION DE AMPARO CONTRA ORDENADORAS. Si el amparo se niega contra las autoridades que ordenan el acto violatorio de garantías, debe también negarse respecto de las señaladas sólo como ejecutoras, si no se les atribuyen por vicios propios. Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo VI, tesis 654, página 438.

y toda vez que los mismos serán tomados en cuenta al resolver el presente juicio, resulta innecesaria su transcripción.⁶⁸--- La parte quejosa ** , aduce en el primer concepto de violación de su demanda en este juicio de amparo, que la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conculca su derecho fundamental contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, relacionado con el artículo 25 de la misma ley fundamental, mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Lo anterior en virtud de que en opinión de la quejosa, esta disposición legal contraviene dicho precepto constitucional, al no permitir a la autoridad responsable desplegar las competencias que tiene para promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, entre otras finalidades de la regulación de la materia; frente a concesionarios que no se considerasen mediante la declaratoria correspondiente, con poder sustancial en el mercado relevante.--- Es inoperante el concepto de violación en estudio, por la declaración de improcedencia expuesta en el apartado VI del***

⁶⁸ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. Jurisprudencia número 477, del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la páginas 414 y 415, Tomo VI, Materia Común, Sección Jurisprudencia Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000.

considerando noveno de esta sentencia. En esa oportunidad fue declarado improcedente este juicio de amparo respecto del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, debido a que se estimó actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 73, en relación con los numerales 4º y 11, fracción I, de la Ley de Amparo; por lo que no corresponde entrar al estudio de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la quejosa.⁶⁹--- Resuelto lo relativo a la inconstitucionalidad del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, impugnado por la quejosa en su primer concepto de violación; se procederá ahora a analizar las diferentes reclamaciones que la misma amparista expresa en el segundo concepto de violación de su demanda.--

- En esta sección de su recurso inicial, ***,** afirma que se vulneran en su perjuicio las garantías de igualdad, legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 1º, 14, 16 y 17 constitucionales. Lo anterior en razón de que para determinar lo establecido en diversos puntos resolutivos de la impugnada resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes incurrió en distintas violaciones a la ley.--- En relación con el resolutive segundo de la resolución

⁶⁹ **SOBRESEIMIENTO.** El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la justicia de la unión ampara o no, a la parte quejosa, y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones. Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo VI, Materia Común, tesis 502, página 332.

impugnada, en el cual se determinan las tarifas de interconexión que deberá pagar la quejosa a la tercera perjudicada, por el servicio de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad 'El que llama paga'; la quejosa señaló que la autoridad responsable utilizó erróneamente diversos parámetros económicos que determinan en su concepto una sobreestimación de la tarifa de interconexión determinada en dicha resolución.--- En primer término, la quejosa señala que la responsable erróneamente estimó su prospectiva sobre la demanda de telefonía móvil, al dejar fuera de ella diversas variables económicas y regulatorias que en su concepto son indispensables para hacer una proyección de tráfico más. Entre tales variables se cuentan: el ingreso, el comportamiento de las tarifas en términos reales según la evolución tarifaria de servicios telefónicos sustitutos, y cambios regulatorios como podrían ser la introducción del prepago y la puesta en marcha de las modalidades 'El que llama paga' tanto a nivel local como nacional. En opinión de la impetrante de garantías, soslayar estas variables trae consigo que se pierda 'el efecto de los ciclos económicos y del poder adquisitivo para el consumo de tráfico telefónico móvil o para la contratación de una línea de telefonía celular'; por lo que se 'subestima gravemente' la demanda por los servicios de

telefonía móvil, cuyas tarifas se han reducido de manera importante. Esto último conlleva en su opinión una 'subestimación del número de usuarios' y por ende una 'subestimación en el nivel de tráfico', que hace que la tarifa de interconexión determinada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esté por encima de los costos incrementales del servicio de terminación de llamadas.--- Sin embargo, del caudal probatorio que obra en autos no se desprende algún elemento que demuestre la trascendencia de la irregularidad que reclama la quejosa, en la 'sobrestimación' de la tarifa de interconexión determinada en la resolución impugnada.--- Lo anterior se robustece por el hecho de que la impetrante de garantías no ofreció algún medio probatorio por el cual evidenciara que la responsable hubiera actuado incorrectamente desde el punto de vista técnico sobre este aspecto, y que pudiera crear convicción de que la misma ha incurrido en alguna irregularidad al resolver sobre esta cuestión.--- De esta manera, al no demostrarse en modo alguno el extremo que pretende hacer valer la quejosa, este específico agravio que formula deviene infundado.-

-- En segundo lugar, la quejosa señala que la responsable erróneamente incluyó en su modelo económico el costo del espectro radioeléctrico como parte de los elementos de red para el costeo de la tarifa de interconexión determinada, puesto

que: ‘no cumple con los requisitos de ser considerado como parte de un costo prospectivo objeto de un modelo de costos’.--- Al respecto, el perito oficial al responder la pregunta 3 del cuestionario formulado por la quejosa, señaló que ‘existen argumentos encontrados en este punto en particular’, y que también ‘la inclusión, o no inclusión, del espectro radioeléctrico como parte de los costos de interconexión puede obedecer a criterios y consideraciones de política pública y no necesariamente a lo que la teoría económica dictaría’.--- Considerando la ambigüedad técnica económica que existe sobre la inclusión o exclusión de dicho concepto en el cálculo del Modelo de Costos empleado en la resolución impugnada, y que en tal virtud se considera una determinación de política pública la opción por una u otra alternativa; no existe elemento que desvirtúe la presunción de legalidad de que goza la elección de la autoridad responsable sobre este punto.--- Por lo tanto, aquella autoridad queda en el ejercicio de su discrecionalidad en la dirección de la política de telecomunicaciones y la mejor realización de los principios señalados en el artículo 7° de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y no hay elemento alguno en autos que demuestre que su elección fue evidentemente irrazonable o contraria a derecho o a principios económicos elementales.--- Lo anterior se robustece por el hecho de que la impetrante de

garantías no ofreció algún medio probatorio por el cual evidenciara que la responsable hubiera actuado incorrectamente desde el punto de vista técnico sobre este aspecto, y que pudiera crear convicción de que la misma ha incurrido en alguna irregularidad al resolver sobre esta cuestión.--- Por lo anterior, este específico agravio de la quejosa resulta infundado.--- En tercer lugar, la quejosa señala que la responsable indebidamente consideró una caída anual de 5% (cinco por ciento) en los valores de los equipos de telecomunicaciones.--- Al respecto, al contestar las preguntas 6 y 7 del cuestionario formulado en el juicio de amparo que se analiza, por la quejosa *** , el perito oficial designado por este órgano jurisdiccional, licenciado ***** , indicó que ‘el porcentaje de actualización de los precios de los elementos de red utilizado por la SCT (en la resolución reclamada) está de acuerdo con la realidad del mercado de manufactura de equipos de telecomunicaciones’, de tal manera que ‘esta variable no es causal de distorsión alguna (positiva o negativa) sobre los costos de interconexión’.--- Por lo anterior, al no incidir la cuestión de la caída anual prevista en la resolución impugnada en la contraprestación de interconexión establecida en ella, resulta infundado este agravio específico formulado por la quejosa.--- Lo anterior se robustece por el hecho de que la impetrante de**

garantías no ofreció algún medio probatorio por el cual evidenciara que la responsable hubiera actuado incorrectamente desde el punto de vista técnico sobre este aspecto, y que pudiera crear convicción de que la misma ha incurrido en alguna irregularidad al resolver sobre esta cuestión.--- En cuarto lugar, la quejosa señala que la responsable, ‘sobredimensionó’ la red que tomó como base de su modelo de costos, lo que hizo que se sobreestimase el costo de la tarifa resultante.--- Sobre esta cuestión, el perito designado por este H. Juzgado para la prueba pericial en economía, al responder las preguntas 8 y 9 del cuestionario de la quejosa, señaló que ‘el dimensionamiento de la red (empleado en la resolución impugnada) está conforme a la realidad del mercado mexicano’, de manera que ‘no existe una sobreestimación del número de células’.--- Lo anterior se robustece por el hecho de que la impetrante de garantías no ofreció algún medio probatorio por el cual evidenciara que la responsable hubiera actuado incorrectamente desde el punto de vista técnico sobre este aspecto, y que pudiera crear convicción de que la misma ha incurrido en alguna irregularidad al resolver sobre esta cuestión.--- En tal virtud, el presente agravio específico de la quejosa resulta infundado.--- En quinto lugar, la quejosa estima que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes utilizó en el modelo

de costos que implementó en la resolución impugnada, un 'costo promedio de capital ponderado' superior al debido, de donde resulta erróneo su cálculo sobre este concepto.--- El perito oficial designado por este juzgado federal para la prueba pericial en materia de economía ofrecida en este juicio de amparo, se refirió a este tema al resolver varios de los cuestionamientos que se le formularon.--- Así, al responder la pregunta 11 del cuestionario formulado por la quejosa, señaló que 'No existe justificación económica que sustente utilizar el factor de 15.52% del Costo de Capital Promedio Ponderado en el Modelo de Costos, ya que este último es alto en comparación con la situación actual de algunas empresas del sector móvil en México'; a guisa de ejemplo, el mismo perito indicó que dicho costo con referencia a (***) se ha estimado en un 11%, y que el de la empresa Telefónica 'ha fluctuado del 2002 a la fecha entre 9.23% hasta un 11.40%'; de manera que el perito señalado consideró que el Costo de Capital Promedio Ponderado utilizado en la resolución impugnada 'se debiera ajustar en un valor que no sea mayor al 11%'.--- También sobre este tema del Costo de Capital Promedio Ponderado, se pronunció en los términos anteriores el mismo perito al responder la pregunta 17, inciso a), del cuestionario de la quejosa, y la pregunta 29 del adicionado por la tercera**

perjudicada ***; y también al dar contestación a la pregunta 53 del cuestionario formulado por la referida *****, en la prueba pericial en economía desahogada en el diverso juicio de amparo 1725/2008 al que se acumuló el que ahora se estudia.--- Esta situación se corrobora además con la respuesta otorgada por el perito de la autoridad responsable Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la pregunta 11 del cuestionario de la parte quejosa, donde señala que la metodología utilizada por la responsable es correcta, sin embargo, advirtió que se debe tener cuidado con el cálculo del costo promedio de capital ponderado ya que dichos costos derivan de un operador internacional, ya que ***** tiene operaciones en varios países, por lo que dicho costo reflejaba sus operaciones en diversos países.--- Asimismo, el perito propuesto por *****, señaló en la respuesta a la pregunta 11 del citado cuestionario, concluyó que el costo de capital ponderado determinado en la resolución impugnada (15.5%) se encontraba sobreestimado en relación con el valor estimado por empresas del sector de telecomunicaciones para México del 10.2% (página 13 de su dictamen).--- De lo anterior se desprende que no fue correcto el índice de 15.52% para el Costo de Capital Promedio Ponderado utilizado en la resolución impugnada, pues debió utilizar uno ubicado en el 11%, dado que ello es congruente**

con las referencias del mercado mexicano señaladas por el perito oficial. Por lo anteriormente expuesto, resulta fundado este agravio específico de la quejosa.--- No es óbice a lo anterior, el que la autoridad responsable corrija la referida deficiencia antes señalada, en el mismo modelo de costos, pues todos los peritos al contestar la pregunta número 18 en la prueba pericial en economía desahogada dentro del amparo 1884/2008, aunque por diferentes razones, fueron coincidentes en establecer que en términos económicos se considera factible que utilizando el mismo Modelo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se ajusten los parámetros que no fueron reflejados correctamente en la herramienta de cálculo, tomando en consideración los datos a modificar, brindando con ello el resultado satisfactorio.--- Ahora, toda vez que el Modelo de Costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tal y como lo señala el perito oficial es una herramienta automatizada, siendo posible que al proveer los resultados correctos, que conciernen a los costos de interconexión, se obtenga el resultado satisfactorio, empero al haberse ya establecido en esta resolución con anterioridad que el costo de capital promedio ponderado del 15.52% utilizado en la resolución reclamada deberá ser reducido al valor del 11% para ese mismo concepto, es factible que en aras de privilegiar el derecho fundamental

de la pronta impartición de justicia, que obliga el artículo 17 constitucional, el determinar en esta resolución el costo de la interconexión, sin que con ello este juez de amparo se sustituya en las facultades de la responsable, toda vez que desde ahora se cuenta con el ya referido dictamen del perito oficial, y con el resultado que deriva del ajuste al parámetro anterior, tal y como se señalará más adelante; de tal suerte que teniendo los elementos determinados y que la propia autoridad no podría al cumplimentar el fallo constitucional arribar a una cantidad diversa por las razones antes mencionadas, se concluye que sería ocioso, dejar a la autoridad responsable la determinación aritmética correspondiente, cuando ya se cuenta con ella, retardando injustificadamente la pronta y completa impartición de la justicia que establece el referido mandato constitucional.---

Consecuentemente, al ser fundado este agravio específico en los términos anteriores, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la responsable deberá dejar insubsistente la resolución reclamada, únicamente por lo que hace a lo relativo al Costo de Capital Promedio Ponderado de 15.52% considerado en ella; y emitir una nueva resolución en la que utilice un valor del 11% para ese mismo concepto.---

En sexto lugar, la quejosa estima que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes utilizó en el modelo

de costos que implementó en la resolución impugnada, un 'margen de costos comunes' superior al debido; ello no sólo sin motivar al respecto sino contradiciendo los valores empleados en referencias internacionales.--- En la página 350 de la resolución impugnada, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aplicó en su Modelo de Costos un margen adicional para la recuperación de los costos comunes (Markup) del 22% para el dos mil ocho, 20% para el dos mil nueve, 16% para el dos mil diez y 7% para el dos mil once. En la nota 41 de la misma página 350 de la resolución impugnada, la propia responsable señala que las referencias internacionales sobre este punto establecen un espectro para el referido margen de costos comunes, que lo ubican entre el 5% y el 10%; sin embargo, solamente para el año dos mil once utilizó un porcentaje de 7%, situado entre estos extremos.--- Sobre esta específica cuestión, el perito oficial señaló al contestar la pregunta 29 del cuestionario adicionado por la tercera perjudicada, que 'no existe justificación económica que sustente utilizar los (referidos márgenes)', salvo el relativo al correspondiente al año dos mil once, el cual consideró razonable conforme a las referencias internacionales señaladas por la misma responsable, y 'pudiendo este margen también ser aplicable para los años 2008, 2009 y 2010'. Esta respuesta coincide con lo

que contestó el indicado perito a las preguntas 13, 14 y 17, inciso a), del cuestionario formulado por la quejosa en este mismo juicio de amparo.--- Asimismo, tales respuestas del señalado perito coinciden con lo que el mismo respondió a las preguntas 30 y 53 del cuestionario formulado por *** , en la prueba pericial en economía desahogada en el juicio de amparo 1725/2008 al que se acumuló el que ahora se estudia; en dichas respuestas, el mencionado experto señaló que el margen de costos comunes debe oscilar entre 5% y 10% como indicó la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante diversas referencias internacionales; además de que el margen del 7% utilizado para dos mil once en la resolución impugnada, es razonable conforme a las mismas referencias, pudiendo también ser aplicado de manera constante para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez.--- Por su parte, en el numeral 5 de su respuesta al inciso a) de la pregunta 17 formulada en el cuestionario de la quejosa en la pericial en economía desahogada en este juicio de amparo, el perito ofrecido por esta misma parte indicó que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debió utilizar para los años de dos mil ocho a dos mil once que consideró en su resolución, un margen de costos comunes ubicado entre el 5% y el 10% que marcan las referencias internacionales que ella misma citó,**

sin que los márgenes superiores a este último porcentaje sean consistentes con el concepto de 'operador eficiente' en que se basa el modelo de costos implementado por ella.--- De igual manera, el perito designado por la propia autoridad responsable, en su respuesta a la pregunta 14 del cuestionario formulado por la quejosa en la prueba pericial de este juicio de amparo, y los incisos a) y b) de su respuesta a la pregunta 17 del mismo cuestionario, indicó que el modelo de costos utilizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, utiliza un 'excesivo margen de costos comunes para el año 2008', que repercute en una sobreestimación de la tarifa de interconexión determinada.--- Teniendo en cuenta la coincidencia esencial entre los tres peritos mencionados, especialmente la dada entre el oficial y el designado por la autoridad responsable, resulta infundado este agravio específico en relación con el margen de costos comunes de 7%, señalado para el año dos mil once; ya que el mismo es correcto al ser consistente con las referencias internacionales para este concepto, señaladas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la resolución impugnada.--- Por las mismas razones, se concluye que efectivamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobrevaloró los márgenes de costos comunes empleados en el modelo de costos que implementó

en la resolución impugnada, para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, al atribuirles valores por encima de las referencias internacionales que la misma autoridad utiliza; lo cual además de carecer de motivación en su discrepancia con los parámetros internacionales referidos por la misma autoridad responsable, también vulnera la garantía de igualdad invocada por la quejosa en este concepto de violación, puesto que de la motivación expresada en la resolución impugnada y los coincidentes dictámenes periciales señalados, no se desprende que hubiera razón para que la autoridad emplease para los años de dos mil ocho a dos mil diez inclusive, un margen de costos comunes diferente al porcentaje de 7% que indicó para el año dos mil once, de manera que para aquéllos también debe aplicarse este último valor, pues dicha constancia en el mismo es consistente con los parámetros económicos en que se basa el Modelo de Costos implementado en la resolución impugnada.--- Por las razones señaladas y en los términos indicados en el párrafo inmediato anterior, este agravio específico de la quejosa resulta parcialmente fundado en relación con los Márgenes de Costos Comunes señalados para los años de dos mil ocho a dos mil diez inclusive, e infundado en relación con el correspondiente al año dos mil once.--- No es óbice a lo anterior, el que la autoridad

responsable corrija la referida deficiencia antes señalada, en el mismo modelo de costos, pues todos los peritos al contestar la pregunta número 18 en la prueba pericial en economía desahogada dentro del amparo 1884/2008, aunque por diferentes razones, fueron coincidentes en establecer que en términos económicos se considera factible que utilizando el mismo Modelo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se ajusten los parámetros que no fueron reflejados correctamente en la herramienta de cálculo, tomando en consideración los datos a modificar, brindando con ello el resultado satisfactorio.--- Lo anterior es así, toda vez que el Modelo de Costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tal y como lo señala el perito oficial es una herramienta automatizada, siendo posible que al proveer los resultados correctos, que conciernen a los costos de interconexión, se obtenga el resultado satisfactorio, empero al haberse ya establecido en esta resolución con anterioridad que los márgenes de costos comunes y compartidos considerados en ella para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, deben reducirse a un valor del 7% para esos mismos periodos, es factible que en aras de privilegiar el derecho fundamental de la pronta impartición de justicia, que obliga el artículo 17 constitucional, el determinar en esta resolución el costo de la

interconexión, sin que con ello este juez de amparo se sustituya en las facultades de la responsable, toda vez que desde ahora se cuenta con el ya referido dictamen del perito oficial y con el resultado que deriva del ajuste al parámetro anterior, de tal suerte que teniendo los elementos determinados y que la propia autoridad no podría al cumplimentar el fallo constitucional arribar a una cantidad diversa por las razones antes mencionadas, se concluye que sería ocioso, dejar a la autoridad responsable la determinación aritmética correspondiente, cuando ya se cuenta con ella, retardando injustificadamente la pronta y completa impartición de la justicia que establece el referido mandato constitucional.---

Consecuentemente, al ser parcialmente fundado este agravio específico en los términos anteriores, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la responsable deberá dejar insubsistente la resolución reclamada, únicamente por lo que hace a los márgenes de costos comunes y compartidos considerados en ella para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez; y emitir una nueva resolución en la que utilice para dichos años un valor del 7% para ese mismo concepto.---

Establecido lo anterior en relación con el resolutivo segundo de la resolución impugnada, procederemos analizar lo señalado por la quejosa contra el resolutivo cuarto de la misma resolución,

que también reclama la amparista en el segundo concepto de violación.--- Primeramente, la quejosa reclama que el resolutivo cuarto de la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, emitido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y reclamada por ella en este juicio de amparo, la obligue en un plazo perentorio a celebrar con la tercera perjudicada ***; un convenio de interconexión que incluye, entre otras condiciones, las señaladas en el resolutivo segundo de la misma resolución. Este agravio específico de la quejosa resulta fundado solamente en relación con las irregularidades que reclamó a dicho resolutivo segundo, y que se declararon fundadas en las líneas anteriores; sin embargo, resultan inoperantes en relación con aquellos que se estimaron conforme a derecho en esta sentencia, puesto que descansan sustancialmente sobre lo argumentado en éstos.⁷⁰--- Además de lo anterior, la impetrante de garantías señala que en el resolutivo cuarto de la resolución impugnada, la autoridad responsable no se pronunció sobre diversas cláusulas de su convenio de interconexión con la tercera perjudicada, que aquélla puso a su consideración. Previamente a tratar esta cuestión,**

⁷⁰ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS. Si de lo alegado en un concepto de violación se advierte que la impugnación planteada se hace descansar, sustancialmente, en lo que se argumentó en otro u otros conceptos de violación que fueron anteriormente desestimados en la misma ejecutoria, en tanto que resultaron infundados, inoperantes o inatendibles, ello hace que aquél resulte a su vez inoperante, dado que de ninguna manera resultará procedente, fundado u operante lo que en dicho concepto se aduce, por basarse en la supuesta procedencia de aquéllos. Jurisprudencia XVII.1o.C.T. J/4 del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXI, abril de 2005, página 1154.

es preciso hacer un análisis de los argumentos vertidos por la quejosa en relación con dichas cláusulas, en la sección respectiva de su demanda (páginas 42 a 57), para determinar si formula agravios de fondo a su respecto; y de ser así resolver éstos conforme al principio de mayor beneficio a la impetrante de garantías, puesto que debe preferirse el análisis de aquellos agravios que produzcan mayor provecho a la parte agraviada.⁷¹---

En primer lugar, la quejosa señala que la autoridad responsable no se pronunció en el resolutivo cuarto de la resolución impugnada, respecto de la nueva cláusula de trato no discriminatorio y restricciones en competencia desleal. De este agravio específico se advierte que una de las cuestiones efectivamente planteadas por la amparista resulta ser la irregularidad del desechamiento que dictó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en relación con la pretensión de la quejosa de que dicha autoridad establezca dentro de las condiciones de interconexión entre la quejosa y la tercera

⁷¹ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE PREFERIR LOS RELACIONADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO A LOS FORMALES, O BIEN, ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO. La solución sustancial de los conflictos, en concordancia con los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo, contenidos en los artículos 77 y 78 de la ley de la materia, obligan al juzgador a analizar, en primer lugar, los conceptos de violación que puedan determinar la concesión de la protección federal con un efecto más amplio al que pudiese tener una violación formal. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el estudio de los conceptos de violación que determinen la concesión del amparo directo debe atender al principio de mayor beneficio (tesis P./J. 3/2005 visible en la página 5, tomo XXI, correspondiente al mes de febrero de 2005, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUÉLLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."). En ese tenor, se estima que en los juicios de amparo indirecto deben analizarse los conceptos de violación relacionados con el fondo del asunto con preferencia a los formales, o bien, estudiarse en primer término los que pudiesen otorgar un mayor beneficio al quejoso, como los relativos a la prescripción o caducidad de las facultades de una autoridad. Tesis I.4o.A.74 K del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, marzo de 2007, página 1651.

perjudicada, una cláusula según la cual se establezca un 'piso tarifario' a esta última, y que en caso de que a sus usuarios se establezca una tarifa con valor inferior a la de interconexión establecida entre ella y la quejosa, conceda la misma tarifa a esta última.--- Por lo que se refiere a este específico concepto de agravio, debe destacarse que independientemente de que no se desprenda del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, interpretado en conjunto con los principios establecidos por el artículo 7° y 60 del mismo ordenamiento y conforme al inciso (a) del artículo 1302.3 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; que la regulación de tarifas a usuarios no está limitada a aquellos concesionarios que hubieran sido declarados con poder sustancial en el mercado relevante, sino de cualquiera que incumpla una norma aplicable a dichas tarifas y que restringiere la libertad tarifaria correspondiente; la quejosa en realidad no deja en claro lo que verdaderamente pide, puesto que establecer un piso tarifario y prohibir una tarifa a usuarios inferior a la de interconexión, no podría coexistir con el otorgamiento a la amparista de la misma tarifa inferior, y este otorgamiento tampoco con la pretensión anterior; de manera que sin contar con que una u otra resulten fundadas en determinadas circunstancias, la causa de pedir en este caso no resulta clara debido a su

ambigüedad.--- En tal virtud, el concepto de violación relativo resulta inoperante, porque no alcanza a establecer cuál es la posición normativa de la quejosa que resulta afectada por el acto de autoridad.⁷²--- En segundo lugar, la impetrante de garantías señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no resolvió sobre la cláusula de suspensión temporal de los servicios, en razón de que consideró que lo relativo a dicha cláusula no es un aspecto de interconexión a determinar por la autoridad.--- Sin embargo, en las páginas 394 a 398 de la resolución impugnada, dicha autoridad se refirió a esta cuestión, teniendo por improcedente esta pretensión de la amparista, esencialmente porque en su opinión ese supuesto ya está contemplado por las fracciones II y III del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y porque opinó que no puede sustituirse a la voluntad de las partes sobre esta cuestión. Como se advierte, independientemente de que esta determinación de la responsable sea infundada o no, las causas por las que la autoridad determinó desechar esta particular pretensión de la quejosa, no corresponden a las invocadas por la

⁷² CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES. Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez. Jurisprudencia I.4o.A. J/48 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, enero de 2007, página 2121.

amparista para combatir las, de modo que estas argumentaciones resultan inoperantes.⁷³--- Finalmente, la quejosa se duele también de que la responsable consideró improcedentes e infundadas sus pretensiones relativas a otras cláusulas que propuso entre las condiciones de interconexión con la tercera perjudicada, puesto que en su concepto no constituyen aspectos de la interconexión en términos de lo establecido por el artículo 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Dichas cláusulas son las relativas a lo siguiente: 1) terminación, rescisión de los servicios y aplicación continua, 2) arreglo amistoso de diferencias y jurisdicción, 3) fianzas, 4) seguros, 5) garantía de pago, y 6) beneficiarios de las pólizas de seguros por daños. Este argumento de la quejosa resulta fundado pero inoperante.--- Los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones señalan que el procedimiento de determinación de que hablan, se referirá a las condiciones de interconexión que no pudieron convenir los concesionarios. Ninguna de esas disposiciones distingue entre aspectos principales o esenciales de dicha interconexión o accesorios o contingentes. En tal virtud, y acorde con el principio de que cuando la ley no distingue no debe hacerlo el intérprete, reconocido en

⁷³ **CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES.** Si el impetrante aduce alegaciones, en las cuales no se controvierten de manera específica las consideraciones que la responsable tomó en cuenta para dictar el fallo reclamado, ello trae como consecuencia que los conceptos de violación se estimen inoperantes. Jurisprudencia del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo VI, Materia Común, tesis 700, página 471.

nuestra jurisprudencia;⁷⁴ no cabe hacer diferencia entre los aspectos a considerar en la determinación respectiva, ni posponer su solución.--- Sin embargo, lo anterior se refiere solamente a la improcedencia declarada por la responsable: puesto que tales cláusulas sí son condiciones de interconexión, y pueden ser objeto del procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Sin embargo, ello no toca a la falta de fundamento jurídico que la autoridad atribuyó a dichas pretensiones, es decir, a la calidad de infundadas, que se refiere a la falta de derecho de la quejosa de obtener su otorgamiento.--- En tales condiciones, aunque se estimase que la pretensión de la quejosa fuera procesalmente procedente, toda vez que la misma no formuló argumento alguno tendiente a combatir la carencia de fundamento de sus pretensiones que señaló la responsable (y sin que haya causa para suplir la deficiencia de su demanda); no podría otorgarse amparo alguno, ya que en este aspecto el sentido total de la determinación combatida subsistiría y la protección federal no otorgaría

⁷⁴ RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XXVI, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005). El citado precepto al establecer que no serán deducibles los intereses que deriven de las deudas que tenga el contribuyente en exceso en relación con su capital, que provengan de capitales tomados en préstamo que hayan sido otorgados por una o más personas que se consideren partes relacionadas en los términos del artículo 215 de la Ley citada o de una parte independiente residente en el extranjero, cuando el contribuyente sea una parte relacionada de una o más personas en los términos del indicado artículo 215, sin especificar cada vez que se refiere al "capital" que éste se trata del contable, no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si acorde al artículo 32, fracción XXVI, primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta interpretados en su contexto general el monto de la deuda debe ser superior al triple del monto del capital contable, es indudable que el mencionado numeral 32 se refiere a este último capital, pues si el legislador hubiera querido referirse al capital social así lo habría expresado, ello en atención al principio general de derecho que establece que en donde el legislador no distingue no cabe hacer distinción. Jurisprudencia 1a./J. 68/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, mayo de 2007, página 711.

beneficio alguno a la impetrante de garantías.--- Además, sería contraria al principio de economía procesal, puesto que sin ningún provecho práctico, se obligaría a la responsable a modificar su resolución para el solo efecto de admitir la procedencia de lo pedido por la quejosa, pero sin que esta sentencia constitucional baste para modificar la resolución impugnada en un sentido que beneficie sustantivamente a la impetrante de garantías. Por tal razón, deben declararse inoperantes los agravios específicamente formulados por la peticionaria de garantías en relación con las cláusulas referidas.⁷⁵--- Básicamente por las mismas razones señaladas con anterioridad, el agravio específico de la quejosa relativo a que en el punto resolutivo cuarto de la resolución impugnada, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no hizo señalamiento alguno de las anteriores cláusulas propuestas por la impetrante de garantías; también debe declararse fundado pero inoperante.--- Lo anterior en virtud de que, aun y cuando fue incorrecto por parte de la responsable no referir en sus puntos resolutivos sus determinaciones sobre dichas cláusulas, por ser contrario a la garantía de

⁷⁵ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES SI NO ATACAN TODAS LAS CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA SENTENCIA RECLAMADA. Cuando no se advierte la existencia de queja deficiente que suplir y el acto reclamado se sustente en varias consideraciones esenciales, cada una de las cuales sea capaz de sostenerlo con independencia de las otras, el quejoso debe combatir las todas, pues de no hacerlo de tal forma, la resolución subsistiría con apoyo en aquéllas que no fueron impugnadas y por tanto, los conceptos de violación deben ser considerados inoperantes, ya que aun cuando fueran fundados, no serían suficientes para conceder el amparo, lo que hace innecesario el examen de la constitucionalidad a la luz de los argumentos expresados. Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo VI, Materia Común, tesis 723, página 486.

justicia completa, congruente y exhaustiva prevista en el artículo 17 constitucional; la reparación correspondiente, es decir, que en un punto resolutivo la responsable indicase que sus pretensiones son improcedentes y/o infundadas, según corresponda, por lo expuesto con antelación, ningún beneficio le reportaría a la amparista, sino incluso la perjudicaría por el retraso que ello representaría para la solución de este asunto ⁷⁶.--- Resuelto lo relativo al segundo concepto de violación de la quejosa, lo procedente es tratar lo relativo al tercer agravio que la misma hace valer en su escrito de demanda.--- Toda vez que el tercer concepto de violación de la amparista constituye una mera reiteración genérica de los argumentos que presentó en los conceptos de violación primero y segundo de su escrito inicial, su superficialidad lleva a considerarlo inoperante.⁷⁷--

-- DÉCIMO TERCERO. Efectos del fallo protector. Una vez estudiados todos y cada uno de los conceptos de violación hechos valer por la quejosa, y debido a que los mismos resultaron parcialmente fundados, para mayor claridad de esta

⁷⁶ TERCERO PERJUDICADO FALTA DE EMPLAZAMIENTO LEGAL. NO PROCEDE REPONER EL PROCEDIMIENTO CUANDO SE ADVIERTE DE MANERA NOTORIA QUE LA RESOLUCIÓN LO BENEFICIARA. Si bien es cierto que de conformidad con lo establecido por el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, la regla general es que cuando el tercero perjudicado no ha concurrido legalmente al juicio, debe ordenarse la reposición para que se subsane esa irregularidad, pues cabe suponer que podría dictarse un fallo sin haberle dado oportunidad de defenderse debidamente, ello no procede cuando se advierte de manera notoria que la sentencia lo favorecerá, no produciéndole beneficio alguno la reposición del procedimiento, sino, por el contrario, causándole perjuicio, cuando menos en cuanto al tiempo en que se difiere el fallo del asunto, debiéndose en ese caso pronunciar la resolución que corresponda; fundándose esta interpretación en que el propósito del precepto citado, así como de las tesis formuladas en relación con él, es que no queden en pie irregularidades procesales que pudieran lesionar a alguna de las partes, lo que no sucede en la hipótesis especificada. Jurisprudencia VI. 2o. J/180 del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo IX, marzo de 1992, página 119.

⁷⁷ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES. Jurisprudencia I.4o.A. J/48 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, enero de 2007, página 2121.

resolución es conveniente establecer los efectos para los cuales se ampara a la impetrante de garantías ***, contra la resolución reclamada, según el análisis realizado en el considerando anterior.--- Para lo cual, es necesario acudir en congruencia con lo precisado anteriormente, a la tabla dictaminada por el perito oficial visible en fojas 16 y 17 de su dictamen (folio 4929 de autos), al responder a la pregunta número 19 formulada por la quejosa, en la prueba pericial en economía desahogada dentro del amparo 1884/2008, en relación con el ajuste del costo de capital promedio y el margen de costos comunes y compartidos, al ser éste coincidente con los términos de la presente resolución en el sentido de ajustar el costo de capital promedio (WACC) al 11% y el margen de costos comunes y compartidos al 7%, de esta prueba se desprende el resultado correcto de las tarifas de interconexión que debieron resultar del modelo de costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con los ajustes señalados, en la que se determina una tarifa de \$0.4606 para el año dos mil ocho, \$0.4335 para el año dos mil nueve, \$0.4170 para el año dos mil diez y \$0.4015 para el año dos mil once.--- Al estimarse fundados específicamente los conceptos de violación relativos a las irregularidades metodológicas del modelo de costos empleado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en**

la resolución impugnada, consistentes exclusivamente en los incorrectos valores utilizados para: 1) Costo de Capital Promedio Ponderado, y 2) los correspondiente a los costos comunes y compartidos para los años de dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, en los que se basó la tarifa de interconexión establecida en la resolución reclamada y al terminar de estudiar los conceptos de violación específicos de la quejosa sobre estos temas que resultaron esencialmente fundados, se determina que los efectos serán que la responsable deje insubsistente la resolución reclamada, exclusivamente por lo que hace al valor del costo promedio del capital ponderado utilizado en ella y a los valores del margen de costos comunes y compartidos para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, y en su lugar emita una nueva resolución en donde se reiteren todos sus términos, con excepción de lo siguiente: --- a) Modifique el valor del Costo de Capital Promedio Ponderado utilizado en el modelo de costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que es de 15.52%; y en su lugar establezca el valor del Costo de Capital Promedio Ponderado del 11%;--- b) Modifique el valor del margen de costos comunes y compartidos utilizado en el modelo de costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para los años dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez que es de

22%, 20% y 16% respectivamente; y en su lugar establezca para cada uno de estos años un valor del 7% por dicho concepto.--- c) Ajuste el resultado del modelo de costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por lo que respecta a las tarifas de interconexión para los años dos mil ocho, dos mil nueve, dos mil diez y dos mil once, estableciendo las siguientes tarifas de interconexión \$0.4606 para el año dos mil ocho, \$0.4335 para el año dos mil nueve, \$0.4170 para el año dos mil diez y \$0.4015 para el año dos mil once, en los términos precisados en la parte relativa del considerando anterior”.

NOVENO. Interposición de los recursos de revisión. Inconforme con la resolución transcrita, la quejosa *****, interpuso recurso de revisión; la autoridad responsable Secretario de Comunicaciones y Transportes representado por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de esa dependencia y *****, interpusieron revisión adhesiva.

De esos medios de impugnación por razón de turno, tocó conocer al Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien los registró con el número 295/2010.

DÉCIMO. Trámite ante el Tribunal Colegiado. Mediante escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil diez, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados

en Materia Administrativa del Primer Circuito, *****, interpuso recurso de reclamación en contra del auto de diez de agosto de ese año, por el cual el Tribunal Colegiado tuvo por admitido el recurso de revisión interpuesto por *****. Dicho medio de impugnación se registró con el número 16/2010 y fue resuelto en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diez, en el sentido de declararlo procedente pero infundado.

DÉCIMO PRIMERO. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción y tramitación. Por escrito recibido el trece de octubre de dos mil diez en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *****, solicitó a esta Suprema Corte ejerciera la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 295/2010, solicitud que hizo suya el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Mediante proveído de veinte de octubre de dos mil diez, la Presidenta en funciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitó al Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que examinara los argumentos vinculados con la procedencia del juicio de amparo y, sólo en caso de que no prosperaran y, además, no se advirtiera ninguna otra causa de improcedencia que debiera invocarse de oficio, se remitiera el asunto a la Sala para el análisis de fondo del problema planteado.

DÉCIMO SEGUNDO. Resolución del Tribunal Colegiado. El Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa

del Primer Circuito dictó resolución en el amparo en revisión 295/2010 de su índice, en el que determinó lo siguiente:

I. Declarar que no es materia de la revisión en virtud de que no se formuló agravio en su contra, lo determinado por el Juez de Distrito en el primer resolutivo de la sentencia recurrida, en relación con los considerandos segundo, tercero, cuarto y noveno de ésta, únicamente por cuanto hace a la determinación de decretar el sobreseimiento en relación con los siguientes actos reclamados:

1. En el juicio 1725/2008, por inexistencia de los actos que se precisan de las siguientes autoridades:

a) Subsecretarios de Transporte y de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consistentes en la omisión de la suscripción de la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, así como las órdenes, instrucciones o acuerdos verbales o escritos que como superiores jerárquicos hubiesen cursado a sus subordinados para que acojan y atiendan los acuerdos contenidos en la resolución impugnada.

b) Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consistentes en los actos de asesoría, participación, respaldo y aprobación, explícitas o implícitas que haya ejecutado o que esté por ejecutar respecto de los acuerdos y decisiones contenidas en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho.

c) Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consistentes en la omisión de resolver el recurso de revisión administrativo interpuesto por ***** , en contra de la resolución negativa ficta de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre ***** y *****; el envío del recurso de revisión administrativo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con todas sus consecuencias y efectos legales, así como los actos ejecutados o por ejecutarse de inminente cumplimiento, observancia, aplicación y ejecución de la resolución dictada el primero de septiembre de dos mil ocho, imputados al Pleno de la citada Comisión.

d) Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consistentes en el envío a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la resolución del recurso de revisión administrativo interpuesto por ***** , en contra de la negativa ficta de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión entre esa concesionaria y *****; sus consecuencias y efectos legales; los actos ejecutados o que estén por ejecutarse de inminente cumplimiento, observancia, aplicación y ejecución de la resolución dictada con fecha primero de septiembre de dos mil ocho; así como las órdenes verbales o escritas que haya dictado o esté por dictar ya sea en cumplimiento de órdenes superiores o de propio imperio a subalternos o inferiores jerárquicos para ejecutar los acuerdos y resoluciones tomados por el Secretario de Comunicaciones y Transportes en cumplimiento de la resolución dictada el primero de septiembre de dos mil ocho.

e) Secretario Técnico y Prosecretario Técnico, ambos del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como al Jefe de la Unidad de Prospectiva y Regulación de esa Comisión, consistentes en el envío a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su resolución, del recurso de revisión administrativo interpuesto por *****, en contra de la resolución de negativa ficta de la mencionada Comisión en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión con todas sus consecuencias y efectos legales; así como los actos de observancia, cumplimiento, trámite y ejecución de los actos atribuidos a las autoridades responsables, ya sea por sí mismo o por conducto de sus subordinados.

2. En el juicio 1884/2008, por inexistencia de los actos que se precisan de las siguientes autoridades:

a) Secretario de Comunicaciones y Transportes, consistentes en el refrendo a la publicación, sanción y orden de publicación del Decreto de expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, en específico su artículo 63, así como su aplicación.

b) Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consistente en la aplicación del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

c) Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consistente en los actos inminentes tendentes a verificar el cumplimiento y/o en su caso a sancionar el incumplimiento de la del resolutivo quinto de la resolución impugnada.

3. En el juicio 1260/2008, en relación con los siguientes actos:

a) Los actos atribuidos al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consistentes en la omisión de proveer respecto del recurso de revisión planteado el dieciséis de mayo de dos mil ocho; la omisión de remitir el expediente al superior jerárquico Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la tramitación y resolución del recurso planteado; así como respecto de los efectos y consecuencias jurídicas que pudieran producir esas omisiones, en virtud de actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo, consistente en la cesación de efectos.

b) Los reclamados al Jefe de la Unidad de Prospectiva y Regulación y al verificador *****, ambos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consistentes en la emisión del oficio número CFT/D05/UPR/1315/08 de veintiséis de mayo de dos mil ocho y su notificación, respectivamente, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 114, fracciones II y IV, a contrario sensu, de la Ley de Amparo, pues no se trata de actos de imposible reparación que constituyan una resolución de carácter definitivo.

4. En el juicio de amparo 1363/2008, respecto del acto atribuido a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y al Director General de Defensa Jurídica de esa Comisión, consistente en la emisión del oficio sin número de fecha trece de junio de dos mil ocho, por medio del cual se admitió el recurso administrativo de revisión en contra de la resolución negativa ficta en el procedimiento administrativo de desacuerdo de condiciones de interconexión de redes, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 114, fracción IV, a contrario sensu, de la Ley de Amparo, pues no se trata de un acto de imposible reparación.

5. En el juicio de amparo 1725/2008, respecto de los actos siguientes:

a) Del atribuido al Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes consistente en la suscripción de la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el numeral 11, ambos de la Ley de Amparo, ya que signó esa resolución en suplencia por ausencia del Titular del Ramo, por lo que a éste se atribuye su emisión.

b) Del atribuido al Jefe de la Unidad de Prospectiva y Regulación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consistente en la instrucción y/o tramitación del procedimiento

administrativo de desacuerdo de interconexión llevado ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, entre los que se incluyen la emisión y suscripción de todos los oficios de trámite dictados por dicha autoridad, ya que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 114, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues se trata de actos intraprocesales que no tienen ejecución de imposible reparación.

6. En el juicio de amparo 1884/2008, respecto de los actos siguientes:

a) Los consistentes en la discusión, aprobación, expedición, promulgación, sanción, orden de publicación, refrendo y publicación del Decreto de expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, en específico su artículo 63, ya que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 4 y 114, fracción I, de dicha Ley, ya que la quejosa no acreditó el acto de aplicación en su perjuicio, sin que sea suficiente la sola mención del mismo en la resolución reclamada.

b) El reclamado al notificador Jorge Antonio Miranda Villasana, adscrito a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consistente en la notificación de la resolución dictada el primero de septiembre de dos mil ocho, por actualizarse la causa de improcedencia prevista

en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el numeral 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, pues no se formuló concepto de violación en su contra.

II. Dado que el Juez de Distrito estudió la totalidad de las causales de improcedencia invocadas por las partes y el Tribunal Colegiado no advierte la actualización de alguna diversa, además de que no se formuló ningún agravio vinculado con la procedencia del juicio de garantías y sus acumulados, procedió enviar el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DÉCIMO TERCERO. Ejercicio de la facultad de atracción.

En sesión de dieciséis de febrero de dos mil once, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el expediente 143/2010, determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión interpuesto por ***** y las adhesiones del Secretario de Comunicaciones y Transportes y de *****.

DÉCIMO CUARTO. Admisión del recurso de revisión.

Mediante acuerdo de siete de marzo de dos mil once el Presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, admitió a trámite el amparo en revisión referido y ordenó que los autos se turnaran a su ponencia para la elaboración del proyecto respectivo; asimismo, ordenó hacerlo del conocimiento del Procurador General de la República.

DÉCIMO QUINTO. Pedimento del Ministerio Público. El

Agente del Ministerio Público Federal formuló el pedimento

número VII/20/2011, en el que propuso confirmar la sentencia recurrida.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente amparo en revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción IV y 84, fracción 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 lo previsto en el punto cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, en virtud de que se interpuso en contra de la resolución dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional, respecto de la cual se determinó ejercer la facultad de atracción dado el interés y trascendencia del asunto.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de los recursos. El recurso de revisión principal fue interpuesto dentro del término de los diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que la sentencia recurrida se notificó por lista a *****, el jueves ocho de julio de dos mil diez, surtiendo efectos dicha notificación el viernes nueve, de forma que el plazo respectivo corrió del lunes doce al viernes veintitrés de julio de dos mil diez, descontándose los días diecisiete y dieciocho por haber sido sábado y domingo respectivamente, en términos de los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por tanto, si la presentación del

recurso de revisión se hizo el veintitrés de julio de dos mil diez, es decir, el último día del plazo, es inconcuso que ello se hizo de manera oportuna.

En relación con la presentación de la revisión adhesiva de la autoridad responsable Secretario de Comunicaciones y Transportes, debe decirse que fue interpuesta dentro del término de cinco días que establece el último párrafo, del artículo 83 de la Ley de Amparo, toda vez que la admisión del recurso de revisión principal se le notificó por oficio el miércoles once de agosto de dos mil diez, de forma que el plazo respectivo corrió del viernes doce al jueves dieciocho del mes y año indicados, descontándose los días catorce y quince por haber sido sábado y domingo, respectivamente, en términos de los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por ende, si la interposición de la revisión adhesiva se hizo el dieciséis de agosto de dos mil diez, es claro que tal presentación resultó oportuna.

Asimismo, debe decirse que el diverso recurso de revisión adhesiva presentado por ***** , también fue interpuesto dentro del término de cinco días que prevé el último párrafo, del artículo 83 de la Ley de Amparo, toda vez que la admisión del recurso de revisión principal se notificó por lista el miércoles once de agosto de dos mil diez, surtiendo efectos el jueves doce siguiente, de forma que el plazo respectivo corrió del viernes trece al jueves diecinueve de agosto de dos mil diez, descontándose los días catorce y quince por haber sido sábado y domingo, respectivamente, en términos de los artículos 23 de la Ley de

Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en consecuencia, si la interposición de la revisión adhesiva se hizo el diecinueve de agosto de dos mil diez, es decir, el último día del plazo, debe concluirse que la presentación del medio de impugnación se llevó a cabo en el plazo de ley.

TERCERO. Precisión sobre aspectos que no son materia de la revisión. En el resultado décimo segundo de esta ejecutoria se informó que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto determinó que no es materia de la revisión en virtud de que no se formuló agravio en su contra, lo establecido por el Juez de Distrito en el primer resolutive de la sentencia recurrida, en relación con los considerandos segundo, tercero, cuarto y noveno de ésta, en los que se razonó respecto de los actos por los que debía decretarse el sobreseimiento en los juicios de amparo acumulados.

Ahora bien, este Órgano Colegiado precisa que, además, no es materia de la revisión, por no afectar a la parte recurrente, todo lo examinado en el considerando décimo segundo de la sentencia recurrida, en el que el a quo analizó los conceptos de violación planteados por ***** en el juicio de amparo 1884/2008, con excepción de los siguientes puntos:

1. La implementación en la resolución reclamada de un costo promedio de capital ponderado (WACC) sobreestimado.

2. La implementación en el modelo de costos de la resolución impugnada de un margen de costos comunes (markup) sobrestimado para los años de dos ocho a dos mil diez.

Por lo que acotada la litis en este considerando, se procederá en el siguiente considerando a resumir los agravios aducidos en la revisión principal.

CUARTO. Síntesis de los agravios aducidos en la revisión principal. La quejosa recurrente *****, hizo valer como agravios, en síntesis, lo siguiente:

Primero. Que la sentencia recurrida transgrede los artículos 2º, 150, 151 y 157 de la Ley de Amparo; el diverso 81, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 20 del Acuerdo General 34/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en relación con las formalidades para el nombramiento de peritos en los órganos jurisdiccionales; que lo anterior es así, porque el Juez de Distrito al emitir los autos de veinte y veinticuatro de agosto de dos mil nueve, violó las reglas que rigen en el trámite de la prueba pericial, al haber tenido por rendido y ratificado el dictamen presentado por *****, bajo el carácter de perito oficial, respecto de la pericial anunciada por las partes en el juicio de amparo 1725/2008 acumulado al 1260/2008, lo que es incorrecto porque dicho profesionista solamente fue designado como perito oficial por lo que hace a la prueba pericial anunciada en el expediente 1884/2008 también acumulado, violación procedimental que, aduce, trascendió a la sentencia recurrida, pues el a quo tuvo por rendido y ratificado como

dictamen oficial dentro del amparo 1725/2008 el presentado por un profesionalista que no es perito en dicho expediente y, por lo tanto, no ha aceptado y protestado el cargo, ni existe constancia de que haya recibido copia del cuestionario al tenor del cual debía rendir el dictamen pericial correspondiente.

Agrega, que las pruebas periciales anunciadas en el amparo 1725/2008 tienen un régimen y estado procesal independiente de las ofrecidas en el expediente 1884/2008, pues éstas se anunciaron y tramitaron en expedientes diversos y ante distintos órganos jurisdiccionales incluso, a la fecha, en el expediente 1725/2008 no existe perito oficial designado por el Juzgado de Distrito y, a pesar de ello, el a quo dictó la resolución que ahora se recurre.

El Juez de Distrito en el proveído de veinte de agosto de dos mil nueve, tuvo por rendido el dictamen presentado por *****, respecto de las pruebas periciales correspondientes al amparo 1725/2008 y, pese a las violaciones cometidas en ese proveído, trató de regularizarlas mediante acuerdo de veinticuatro de agosto, lo que acredita la violación procesal que cometió, ya que sin justificación ni fundamento alguno decidió y notificó a las partes que la autorización y designación del perito nombrado en el amparo 1884/2008, se debía entender realizada respecto del expediente 1260/2008 y sus acumulados 1363/2008 y 1725/2008, no obstante que en el oficio DGAJ/3998/2009, de dos de julio de dos mil nueve, el Consejo de la Judicatura Federal autorizó el pago al perito designado en el juicio de amparo 1884/2008, sin

que en dicho oficio se refiriera al resto de expedientes acumulados o en específico al 1725/2008.

Sobre esa base considera que el Juez de Distrito pasó por alto el objetivo primordial de la acumulación, pues de acuerdo con los artículos 57 y 63 de la Ley de Amparo, su finalidad es la de observar el principio de economía procesal para el efecto de que en una sola audiencia se resuelvan dos o más juicios de garantías en donde se reclama el mismo acto y, evitar así, que se dicten sentencias contradictorias; máxime que a pesar de la tramitación y resolución conjunta y simultánea, los juicios de amparo acumulados conservan su individualidad, es decir, sus características propias, lo que involucra el trámite y desahogo de las pruebas que requieran preparación, de ahí la ilegalidad de la determinación adoptada por el a quo.

Que el Juez de Distrito observó y culminó el procedimiento a que se refieren los Acuerdos Generales 37/2001 y 34/2004 del Consejo de la Judicatura Federal, para la designación del perito oficial en materia de economía en el juicio de amparo 1884/2008, el cual fue tramitado inicialmente por la Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; sin embargo, el Juez de Distrito que emitió la sentencia recurrida, omitió observar las formalidades de ese procedimiento respecto de las periciales ofrecidas en el juicio de amparo 1725/2008, expediente en el que insiste, no se ha concluido el procedimiento que fijan los Acuerdos Generales invocados, pues de manera arbitraria e injustificada el a quo determinó que el perito autorizado por el Consejo como auxiliar en el desahogo de la pericial del amparo 1884/2008,

debía entenderse como perito oficial para todos los juicios acumulados, violaciones que, aduce, no se justifican por el hecho de que el expediente 1725/2008 esté acumulado al diverso 1260/2008, es decir, el hecho de que los amparos estén acumulados no implica que los expedientes respectivos deban compartir necesariamente al mismo perito oficial, ni mucho menos que la designación formal de un perito auxiliar se deba entender realizada en los demás juicios acumulados, ya que cada expediente es independiente, lo que implica que su trámite es diverso y se debe llevar a cabo de manera individual.

También se indica en el agravio que de acuerdo con los diversos criterios que sobre el tema ha emitido el Poder Judicial Federal, se desprende que la acumulación de expedientes tiene como finalidad evitar la emisión de sentencias contradictorias, pero de ninguna manera implica la fusión de juicios, lo que se traduce en que cada amparo conserva su autonomía y las partes de cada asunto mantienen sus derechos sustantivos y procesales, de ahí que la determinación adoptada por el Juez en el proveído de veinticuatro de agosto de dos mil nueve sea ilegal, ya que el hecho de que un perito haya sido designado como auxiliar del Juzgado para el desahogo de una prueba anunciada en uno de los juicios acumulados, no implica que dicha designación se haya realizado para las demás pruebas anunciadas en los otros juicios acumulados, pues éstos no se encuentran fusionados, por el contrario, son juicios independientes que llevan su trámite por separado.

Incluso, argumenta, la determinación del a quo para designar al perito oficial en el amparo 1260/2008 y todos sus acumulados resulta incongruente, ya que en ese expediente y en el amparo 1363/2008 no hay pruebas periciales en materia de economía, por lo que no se puede tener a un profesionalista como perito auxiliar en juicios en los que ni siquiera hay prueba pericial; además de que el perito designado únicamente solicitó la cotización de sus honorarios con base en los cuestionarios ofrecidos en el amparo 1884/2008 y no así respecto de la pericial anunciada en el amparo 1725/2008, lo que es relevante porque al no ser perito en este último expediente, no tenía por qué acceder a los cuestionarios ahí ofrecidos, en virtud de que carecía de personalidad reconocida en esos autos y, a pesar de ello, el Juez de Distrito tomó en cuenta el dictamen pericial de ese profesionalista para emitir la resolución recurrida, cuando no había sido designado como perito en el expediente 1725/2008; por ende, agrega, el dictamen del perito no debió ser tomado en cuenta en éste último, ni al emitir la resolución recurrida, puesto que el profesionalista designado como perito oficial sólo tuvo ese carácter en el expediente 1884/2008, de ahí que ante la violación cometida, ha lugar a reponer el procedimiento para que se continúe con el trámite para la designación del perito oficial en materia de economía.

Segundo. En el segundo de los agravios señala que la sentencia recurrida viola los artículos 77 y demás relativos de la Ley de Amparo, así como los diversos 222, 351, 352 y otros del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que el a quo no fundó ni motivó su sentencia; además de que es

incongruente con la demanda, las pruebas ofrecidas y con las demás pretensiones deducidas de las constancias de autos; amén de ser violatoria de los principios de exhaustividad y congruencia que rigen en la emisión de las sentencias, lo anterior porque el Juez de Distrito de manera inexplicable resolvió sin hacer un análisis completo y adecuado de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, con lo que además transgredió el principio *in dubio pro actione*.

Que lo anterior es así, porque contrariamente a lo resuelto por el a quo en la sentencia recurrida, la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no resulta aplicable en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, como el que se tramita ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones con apoyo en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que esa figura sólo puede actualizarse respecto de aquellos procedimientos o actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los particulares, por ejemplo, el otorgamiento de permisos, autorizaciones e, incluso, concesiones, y no así respecto de los procedimientos formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales, esto tomando en cuenta además, la finalidad de los efectos de la negativa ficta.

El pretendido estudio que de la negativa ficta hace el Juez de Distrito es incompleto y contradictorio, por lo que no puede servir de fundamento para la conclusión a que arribó en la sentencia recurrida, lo que se aprecia de la lectura al considerando décimo primero en el que el Juez aborda el tema de

la negativa ficta primero, desde una perspectiva doctrinaria, propia de un estudio académico que de una sentencia constitucional, consideraciones que leídas con atención demuestran que incurrió en una contradicción en cuanto a los efectos que derivan de la negativa ficta, pues por un lado señala que una de las posibilidades del administrado es esperar a la resolución expresa de la Administración, mientras que por el otro, considera que al ser una presunción de un acto material de la Administración Pública, ello impide a ésta emitir posteriormente el acto expreso que aquella sustituye.

Agrega, que es patente la falta de comprensión de los alcances de la figura, pues con sus conclusiones pretende nulificar un derecho fundamental como lo es el derecho de petición, esto es, que contrariamente a lo considerado por el Juez de Distrito, en la sentencia recurrida, el derecho a recibir una respuesta de la administración se presenta en todos los casos en que se haga una solicitud conforme al artículo 8º constitucional, sin que la negativa ficta pueda afectarlo, de ahí que es ilógico considerar que un derecho previsto en la legislación ordinaria puede estar por encima de un derecho de rango constitucional como lo es el derecho de petición, en otras palabras, la recurrente argumenta que la negativa ficta no puede afectar el derecho de petición, ya que como lo sostuvo en la demanda de amparo éste debe prevalecer siempre frente a la negativa ficta.

También argumenta que la impugnación de la negativa ficta o la solicitud de su constancia, no implica necesariamente una clara manifestación de valerse de ella, ya que precisamente la

refutación puede consistir en que esta figura no se surte para el caso concreto, pues para saber si el gobernado quiso valerse de la negativa ficta como denegación a su petición, habrá que distinguir si la utiliza como resolución negativa para su planteamiento, en cuyo caso se vale de ella, o si por el contrario lo que impugna es su propia existencia.

Que es infundada la consideración del Juez de Distrito respecto del argumento aducido en la demanda de amparo relativo a la inaplicabilidad de la negativa ficta al procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por tratarse de un procedimiento materialmente jurisdiccional; que lo anterior es así, porque el a quo concluyó que la negativa ficta sí es aplicable a los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales, incluso antes de haber analizado la naturaleza y características de este tipo de procedimiento, lo que es incongruente y arbitrario, pues no puede obtenerse una conclusión de esa naturaleza sin haber realizado el estudio correspondiente.

Agrega que de haber realizado un estudio adecuado del concepto de violación, el Juez hubiera advertido que la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho y que constituye el acto toral reclamado, viola las garantías de la recurrente, ya que es claro que la negativa ficta no puede actualizarse en los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales y, por ende, no resultaba procedente el recurso de revisión interpuesto por la tercero perjudicada con apoyo en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Que contrariamente a lo considerado por el a quo, el derecho administrativo otorga diversas consecuencias al silencio administrativo, toda vez que existen ocasiones en que por la propia naturaleza de la solicitud y del acto administrativo o por disposición legal, la solicitud del particular requiere indefectiblemente de una respuesta expresa de la administración pública; otras en las que se prevé que ante la falta de contestación a la solicitud formulada por el particular, la falta de respuesta por parte de la administración se debe entender en sentido positivo, y otros en los que el silencio de la autoridad se reputa como una negativa a lo solicitado por el particular; y que así, la negativa ficta se considera como una ficción legal nacida por el silencio de la autoridad, en sustitución del acto expreso, cuya actualización determina que se presuma que la autoridad resolvió en forma desfavorable la solicitud o instancia, que de manera escrita formuló el gobernado.

Añade que de acuerdo con los criterios del Poder Judicial Federal es indispensable analizar la naturaleza del procedimiento administrativo de que se trata para poder determinar si en la especie es factible o no que se actualice la figura de la negativa ficta, pues resulta evidente que esa figura opera cuando así lo dispone la ley en solicitudes de los particulares que por su naturaleza permiten ese tipo de efectos, como puede ser la solicitud de una licencia o la autorización para realizar una obra, empero, aduce, existen otras actividades de la administración pública que no son susceptibles de otorgar un efecto al silencio administrativo, sino que requieren de resolución expresa de la

administración y que este tipo de situación se da en casos en que la administración no realiza funciones materialmente administrativas, como lo es precisamente cuando lleva a cabo funciones materialmente jurisdiccionales, ya sea en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, o en cualquier otro caso en el que la actividad de la autoridad administrativa asuma la naturaleza jurisdiccional, supuesto que se actualiza en el caso.

Reitera, que del análisis al principal de los actos reclamados se advierte que la Comisión Federal de Telecomunicaciones llevó a cabo una función materialmente jurisdiccional, toda vez que resuelve un conflicto entre particulares respecto a un supuesto desacuerdo de interconexión, de donde es claro que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el cual hay dos pretensiones en litigio, de ahí que contrariamente a lo considerado por el Juez de Distrito, no es dable que en la especie opere la negativa ficta, pues no se trata de que la autoridad responda con un sí o un no, sino de que sopesen las pretensiones de las partes en litigio y en función de ello resuelva, por lo que no se está en el supuesto de que la administración pública resuelva una solicitud de un particular, ya que en el caso se trata de dos particulares que están deduciendo derechos litigiosos ante la autoridad administrativa, por lo que resulta indudable que se está ante una función materialmente jurisdiccional, a la que no le es propia la negativa ficta.

Existen criterios jurisprudenciales que establecen que la negativa ficta no se configura respecto de actos procesales en un

procedimiento administrativo, así como que el artículo 8º constitucional prevalece sobre el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, criterios que fueron desatendidos por el Juez de Distrito.

De igual forma argumenta que la indebida aplicación de la negativa ficta en procedimientos como el reclamado, vulnera la garantía de acceso a la tutela judicial efectiva que prevé el artículo 17 constitucional, por lo que contrariamente a lo determinado por el Juez de Distrito en materia jurisdiccional la negativa ficta es inaplicable, no sólo por la naturaleza de las resoluciones jurisdiccionales que no se compadecen con la naturaleza de los actos estrictamente administrativos y con la esencia de la negativa ficta, sino por mandato constitucional, esto es, los órganos que realizan actos materialmente jurisdiccionales están obligados a emitir resolución, por lo que es evidente que éstas exigencias constitucionales propias de los Tribunales deben entenderse extendidas a las autoridades administrativas que realizan funciones jurisdiccionales; de ahí que el Juez de Distrito debió declarar fundado el concepto de violación que se hizo valer al respecto.

En el agravio la recurrente insiste en que la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no opera ante cualquier silencio de la autoridad administrativa; que en el caso, el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, establece que en un plazo de sesenta días la Secretaría resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse en los convenios de interconexión, lo que

significa que aunque haya silencio de la autoridad dicha inactividad no podrá interpretarse como una resolución en sentido negativo, ya que la resolución que se espera emita la autoridad, no consiste en autorizar o negar el acuerdo de interconexión sino en establecer en específico las condiciones que no pudieron convenirse entre los concesionarios, es decir, se trata de una resolución materialmente jurisdiccional, por lo que aduce, la Comisión Federal de Telecomunicaciones está obligada a resolver sobre dichas condiciones aún de forma extemporánea.

Finalmente argumenta que la sentencia recurrida pretende oscurecer el carácter jurisdiccional del procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; que si el propio Juez estimó que el procedimiento previsto en esa norma es materialmente jurisdiccional, corresponde analizar bajo ese presupuesto si la negativa ficta es aplicable o no, sin que para ello importe la eficacia y prontitud que requieren las decisiones administrativas, pues no se está ante un procedimiento materialmente administrativo; reitera, que tal y como lo adujo en la demanda de amparo la aplicación de la negativa ficta al caso contraviene la garantía de acceso a la tutela judicial efectiva, en tanto impide obtener una resolución que dirima los intereses en conflicto, por lo que es un contrasentido la afirmación contenida a foja ciento dos de la sentencia, cuando se indica que la regulación del silencio administrativo tiene por objeto evitar el estado de indefensión al particular, pues si bien así podría considerarse para un procedimiento materialmente administrativo, no lo es para un procedimiento jurisdiccional como el previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; agrega, que es erróneo

considerar como lo sostuvo el Juez, que el otorgamiento del amparo no aportaría beneficio a la quejosa, pues de obtener una resolución favorable se obligaría a la autoridad a resolver el conflicto de intereses planteado; en consecuencia, debe declararse fundado el agravio para que se aborde adecuadamente el estudio del concepto de violación que se hizo valer al respecto.

Tercero. En el tercer agravio la recurrente sostiene que se violaron los artículos 77 de la Ley de Amparo en relación con los diversos numerales 222, 351, 352 y demás del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, porque el Juez de Distrito no fundó ni motivó su sentencia, y transgredió los principios de exhaustividad y congruencia, pues omitió analizar los argumentos vertidos en la demanda de garantías y recurre para su desestimación a una interpretación sesgada y parcial de las resoluciones dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006 y la controversia constitucional 7/2009.

Tal como se planteó en la demanda, suponiendo sin conceder que se hubiera actualizado la negativa ficta y el recurso fuera procedente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no está facultada para resolver el recurso de revisión interpuesto por la quejosa *****, toda vez que no es el superior jerárquico de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en lo que respecta a las resoluciones que son de su competencia exclusiva, sino que tal atribución, en todo caso, corresponde al Pleno de la citada Comisión.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, lo que se traduce en que ninguna autoridad puede resolver asuntos que a ella le competen en exclusiva, pues de lo contrario se eliminaría dicha autonomía. En lo que son sus atribuciones, la Comisión no tiene superior jerárquico y, suponiendo que lo tuviera, no lo sería para resolver recursos que impliquen la revisión de sus decisiones técnicas, por lo que los recursos relativos deben ser resueltos por el Pleno de la Comisión.

Dentro de la estructura de la Administración Pública Federal existen órganos que presentan las siguientes características: a) invariablemente son creados por ley del Congreso de la Unión; b) las facultades que les confiere la ley tienden a ser de naturaleza eminentemente técnica; c) no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios; d) se encuentran insertos en la estructura de organización de alguna Secretaría de Estado, con la peculiaridad de que gozan de autonomía, por lo que no están sujetos a los poderes jerárquicos de mando y revisión propios de la administración centralizada; e) son órganos colegiados cuyos miembros pertenecen a las diferentes ramas de la administración pública y que, directa o indirectamente, tienen relación con las funciones que les confiere la ley; y f) gozan de facultades de decisión y ejecución y, por excepción, algunos tienen el carácter de órganos de consulta obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la acción de inconstitucionalidad 26/2006, determinó que el grado de autonomía de estos órganos es compatible con la relación jerárquica que tienen frente al Poder Ejecutivo.

En consecuencia, tal como se sostuvo desde la demanda sin que el Juez lo analizara, la autonomía de tales órganos significa que en la materia técnica de sus resoluciones no puede intervenir autoridad alguna. En concreto, la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones respecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emana de lo dispuesto en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el sentido de que la Comisión es un órgano desconcentrado de dicha Secretaría con autonomía plena para dictar sus resoluciones, lo que no deja lugar a dudas de que el legislador quiso que nadie de la administración pública pudiera intervenir ni revisar sus resoluciones, por lo que los recursos administrativos interpuestos contra sus actos o resoluciones deben ser resueltos por el Pleno de dicha Comisión, como se sostiene en la tesis del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito intitulada: “COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. CORRESPONDE AL PLENO DE DICHA COMISIÓN RESOLVER EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE EMITA, AL SER EL TITULAR DE DICHO ÓRGANO DESCONCENTRADO”.

Se invoca como sustento del planteamiento relativo a que la autonomía funcional no quebranta la subordinación jerárquica la tesis de la Segunda Sala identificada con el número 2ª. XCVIII/2005, que lleva por rubro: “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA”.

El artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que el recurso en sede administrativa debe ser resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto administrativo impugnado y en caso de que sea emitido por el titular de la dependencia deberá ser resuelto por éste, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones resolver los recursos de revisión interpuestos contra sus actos, toda vez que dicha Comisión tiene plena autonomía para dictar sus resoluciones.

En la sentencia recurrida se hace una interpretación errónea de la resolución pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 y se dan alcances mayores a los precisados en ella, al sostenerse que la jerarquía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones no es sólo formal sino material y su autonomía debe entenderse dentro de la administración pública federal centralizada; que la institución legal de un órgano desconcentrado implica la voluntad del legislador de someterlo al

régimen jurídico administrativo que corresponde a éstos; que si la autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión fuera total y absoluta implicaría su desvinculación de la dependencia a la que se adscribió y que si el legislador hubiera querido una entidad desvinculada hubiera constituido un organismo descentralizado.

Si bien es cierto que en dicha acción se estableció que existe una relación de jerarquía entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, también lo es que en la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2006 se reconoció el ámbito de autonomía en determinadas materias previsto para esta última, lo que es compatible con el principio de jerarquía.

Además, cabe resaltar que en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 el estudio se refirió principalmente a la autonomía técnica y operativa y no a la autonomía resolutoria que sería plena conforme lo enfatizó el legislador en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sin que el juez le dé algún sentido a esa plenitud.

En la sentencia recurrida se pasa por alto que el legislador tiene amplio margen para establecer la autonomía, pues no existe constitucionalmente una esencia o naturaleza inmodificable de los órganos desconcentrados, sino que la naturaleza de éstos está determinada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que puede ser modulada por disposiciones del mismo rango normativo como el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En esa tesitura, el sentido compatible de la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones con la relación de subordinación que mantiene con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es que el poder de revisión que tiene esta última sólo recae sobre las materias en que la primera no tiene autonomía plena, porque de lo contrario se estaría vaciando de contenido el mandato del legislativo, tal como se pronunció la Suprema Corte en la controversia constitucional 7/2009. Se advierte que la falta de personalidad jurídica de la Comisión no tiene implicación o consecuencia alguna para efectos de su autonomía.

Es necesario aclarar que la exclusividad que tiene la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión no significa que sea la única materia sobre la cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no tiene facultad de revisión, pues el hecho de que sea exclusiva sólo implica que no es compartida pero no excluye que otras materias se encuentren fuera del control de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Un adecuado análisis de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 7/2009 permite advertir que es erróneo lo sostenido por el Juez en el sentido de que sólo versó sobre facultades en materia de radiodifusión; que no se interrumpió la jurisprudencia establecida en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 sino que sus consideraciones coinciden con lo señalado en ella respecto a la subordinación jerárquica cuando se trata de

materias no exclusivas; y que de su considerando décimo primero deriva que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes únicamente le está vedado revisar actos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones relativos a la materia de radiodifusión.

Por el contrario, en dicha resolución se analizaron artículos cuyo contenido es independiente de la materia de radiodifusión, como es el artículo 5, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se determinó que las facultades de la Secretaría recaían exclusivamente sobre las materias en las que tiene competencia, excluyéndose a la Comisión de su poder de revisión, pues si bien se reconoció la validez del artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que establece la revisión del Secretario sobre los actos de los órganos desconcentrados, esto se hizo interpretando como excluidos los actos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Lo que en dicho fallo quedó claro es la limitación en la relación de jerarquía entre la Comisión y la Secretaría.

Por lo tanto, aun suponiendo que en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 se hubiera establecido jurisprudencia respecto al poder de revisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la controversia constitucional 7/2009 se señaló que la revisión no era procedente en relación con la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la que al ser una resolución posterior tomada por unanimidad de diez votos establece un nuevo criterio obligatorio sin necesidad de hacer manifestación expresa al respecto.

Consecuentemente, corresponde al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones resolver los recursos de revisión, pues entre las atribuciones que le han sido conferidas se encuentra la relativa a resolver los recursos administrativos conforme al artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al ser la autoridad suprema de decisión en el ámbito de su competencia, aun cuando sea este órgano el que haya emitido los actos recurridos, pues el objetivo del recurso de revisión es llevar a los órganos a revocar sus propios actos, rectificar sus propias resoluciones. Además, si el Secretario de Comunicaciones y Transportes revisa una resolución de la Comisión vulnera su autonomía.

Cuarto. En el cuarto agravio la recurrente sostiene que se violaron los artículos 77 y demás relativos de la Ley de Amparo en relación con los diversos numerales 222, 351, 352 y demás del Código Federal de Procedimientos Civiles porque el Juez de Distrito no fundó ni motivó su sentencia; además, fue incongruente con las pruebas y pretensiones deducidas de las constancias de autos, transgrediendo con ello los principios de exhaustividad y congruencia que deben regir el procedimiento judicial.

Lo anterior porque el a quo abordó de manera incompleta los argumentos relacionados con la falta de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para resolver desacuerdos de los concesionarios cuando ya existe la interconexión; así como respecto de la calidad excepcional de la

facultad de la autoridad en esta materia como función materialmente jurisdiccional y, por último, en torno a la necesidad de la existencia previa de un desacuerdo.

En efecto, la recurrente sostiene que ninguno de los preceptos legales ni reglamentarios que cita el a quo en la ejecutoria recurrida atribuyen competencia expresa a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para emitir la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, por lo que se conculca de manera directa el artículo 16 de la Constitución Federal.

Ello es así, porque si bien la autoridad responsable señala que conforme al artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Telecomunicaciones tiene facultades limitadas para resolver sobre las cuestiones que no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas, lo cierto es que ni esa Comisión ni la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tienen facultades para resolver cuestión alguna una vez que se ha celebrado el convenio relativo y las redes de los concesionarios ya se encuentren interconectadas, como ocurre en el caso. Por tanto, dado que el recurso de revisión fue dictado por una autoridad incompetente, su resolución no puede tener efecto alguno.

En efecto, en el caso ya existe interconexión entre la red de la recurrente y la red de ***** desde mil novecientos noventa y nueve en que firmaron un convenio, por lo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes carece de competencia para

intervenir respecto de la contraprestación que las partes acuerden por la entrega-recepción de tráfico entres sus respectivas redes y, en todo caso, sus atribuciones se reducen a determinar las condiciones que en materia de interconexión no hayan podido convenirse entre concesionarios, esto es, en materia de conexión física o lógica entre equipos y redes que no se hayan podido convenir a efecto de cursar tráfico entre dichas redes.

Asimismo, sostiene la recurrente que la interpretación efectuada por el Juez de garantías de la cláusula de aplicación continua es contraria a derecho porque le resta eficacia, a tal grado que la nulifica, ello porque califica de “precaria” la voluntad contractual al considerarla como una previsión transitoria entre un contrato que ya terminó y uno nuevo que habrá de celebrarse, afirmación que es a todas luces insostenible, esto es, que mientras no exista un nuevo acuerdo de voluntades respecto de las condiciones de interconexión, regirán las previstas con anterioridad.

La recurrente sostiene que sí hay convenio de interconexión entre ella y ***** porque una cosa es que un convenio continúe operando por tiempo indefinido y otra muy distinta es que haya terminado y tan es así, que gracias a la interconexión existente es posible que continúen las llamadas y se sigan cubriendo las prestaciones, situación que desconocen tanto la autoridad responsable como el a quo y que sólo es posible porque existe un convenio vigente que rige la interconexión entre las partes.

El a quo interpreta incorrectamente las cláusulas 17.1 y 17.2 del convenio, conforme a las cuales permanecería en vigor hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil, pero sus términos y condiciones continuarían aplicándose después de esa fecha. La cláusula de aplicación continua se excluye sólo en caso de terminación anticipada o de rescisión, sin que ninguno de estos supuestos se haya actualizado, por lo que, contrario a lo estimado por el Juez de Distrito, el convenio está vigente. El último párrafo del numeral 17.2 citado, deja a salvo el derecho de las partes de celebrar un nuevo convenio de interconexión para generar nuevas condiciones y obligaciones entre las partes y así se derogue en forma expresa o tácita el convenio que aún está vigente.

En consecuencia, si existe convenio en materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones vigente entre ***** y *****, resulta que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no es competente porque en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones sólo puede intervenir respecto de las condiciones que no hayan podido convenir las partes, supuesto que no se da en el caso.

Finalmente, la recurrente sostiene que el derecho de las partes para celebrar y modificar el convenio de interconexión deriva de la libertad contractual protegida por el artículo 5 de la Constitución Federal y no del diverso numeral 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que este último sólo prevé la posibilidad de intervención de la autoridad reguladora en ciertas circunstancias, esto es, cuando las partes no hayan podido convenir sobre las condiciones de interconexión.

Quinto. En el quinto agravio la recurrente sostiene que se violaron los artículos 77 y demás relativos de la Ley de Amparo en relación con los diversos numerales 222, 351, 352 y demás del Código Federal de Procedimientos Civiles porque el Juez de Distrito no fundó ni motivó su sentencia; además, fue incongruente con las pruebas y pretensiones deducidas de autos, transgrediendo con ello los principios de exhaustividad y congruencia que deben regir el procedimiento judicial.

Lo anterior, porque el Juez de Distrito concluyó que era infundado el motivo de disenso en el cual se alegó la falta de facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para determinar sobre las tarifas de interconexión, pasando por alto que conforme al artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la autoridad puede intervenir respecto de las condiciones que no logren convenir los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, pero su facultad en relación a las tarifas de interconexión está limitada al caso de los concesionarios que tenga poder substancial en el mercado relevante.

Sostiene la recurrente que, aun suponiendo sin conceder que la tarifa de interconexión estuviera incluida en las “condiciones de interconexión” a que hacen referencia los artículos 9-A, fracción X, y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, su imposición por parte de la autoridad sólo es procedente en los casos y supuestos que así lo prevea la

legislación para que no se vulnere la libertad contractual más allá de lo necesario.

La autoridad debe respetar el principio de legalidad en la determinación de las tarifas de interconexión partiendo de la libertad tarifaria que las rige y de su obligación de no intervenir si no se dan los supuestos legales, entre ellos, la inexistencia de la interconexión o la determinación de un concesionario con poder sustancial en el mercado relevante.

La interpretación que el Juez de Distrito hace de la resolución pronunciada en el amparo directo en revisión 127/2006, para derivar que el principio de libertad tarifaria no rige tratándose de las tarifas de interconexión, va más allá de su texto, ya que en aquél lo único que se señala, es que la posibilidad de intervención de la autoridad en la materia no limita ni afecta la libertad de los concesionarios para fijar las tarifas de los usuarios, además que en esa resolución se consideró que las tarifas de interconexión no son tarifas sino contraprestaciones, distinción que no es aplicable al caso, máxime que las características de bilateralidad y taxatividad no justifican la exclusión del principio de libertad tarifaria.

Tan es así, que los títulos de concesión de la recurrente emitidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones, reconocen el principio de libertad tarifaria estableciendo únicamente la obligación al concesionario de registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que comercialice; ello porque la recurrente participó en diversos

concursos para la licitación de servicios de telecomunicaciones y explotación de bandas de frecuencia, en los que el Gobierno Federal estableció como un derecho adquirido el citado principio de libertad tarifaria, mismo que es vulnerado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, lo cual, además, vulnera el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el numeral 14 de la Constitución Federal.

Continúa la recurrente diciendo que las tarifas de interconexión forman parte de los acuerdos entre particulares y la libertad tarifaria plasmada en la Ley Federal de Telecomunicaciones no sólo se refiere a las tarifas al público por la prestación de servicios concesionados, sino también al derecho de los concesionarios de fijar libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en general, incluyendo los relacionados con la interconexión. La única obligación del concesionario en relación con la fijación de las tarifas es que éstas sean en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia, pero que en todo caso, rige el principio de libertad tarifaria.

Sexto. En el sexto agravio la recurrente sostiene que se violaron los artículos 77 y demás relativos de la Ley de Amparo en relación con los diversos numerales 222, 351, 352 y demás del Código Federal de Procedimientos Civiles porque el Juez de Distrito no fundó ni motivó su sentencia; además, fue incongruente con las pruebas y pretensiones deducidas de las constancias de autos, transgrediendo con ello los principios de

exhaustividad y congruencia que deben regir el procedimiento judicial.

Lo anterior, porque si el Juez de Distrito hubiere analizado adecuadamente los motivos de disenso, advertiría que la recurrente siempre ha sostenido que el monto total de los costos a recuperar es el mismo, indistintamente del método de tasación, esto en razón de que lo que realmente perjudica es la incongruencia en el método utilizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tanto para alimentar el modelo de costos como para fijar las tarifas finales.

Ello es así dada la inconsistencia en el modelo de costos utilizado por la autoridad responsable que considera el tráfico anual de la red tasado en minutos redondeados, mientras que para el cálculo de las tarifas aplicables, lo hace con base en el tiempo real, sin hacer una corrección por la diferencia en el tipo de tasación, tal como se advierte de las respuestas que el perito de ***** da a las preguntas 12, 13 y 16 del cuestionario propuesto por esa empresa.

El Juez de Distrito desestima los planteamientos de ***** , fundándose en el dictamen rendido por el perito oficial a pesar de que sus respuestas carecen de fundamento o justificación, tal como se manifestó en el escrito de objeciones presentado el treinta y uno de agosto de dos mil nueve, además de que ese perito no fue designado como perito oficial en el juicio de amparo 1725/2008, lo que implica una grave violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento de amparo.

Argumenta la recurrente que el a quo consideró, sin mayor fundamento o prueba, que la tarifa utilizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está debidamente fundamentada pues sostiene que se necesitan tarifas orientadas a costos y que el modelo de la Secretaría mencionada está construido en razón de un operador eficiente, sin que proporcione mayor justificación.

Señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, elimina arbitrariamente la forma de tasación de la interconexión por terminación local móvil, es decir, modifica el redondeo al minuto siguiente, que es la forma en que se considera el tráfico anual por parte de todos los operadores y de la propia responsable, para calcular la tarifa aplicable en segundos, en beneficio del concesionario local fijo, sin que tal beneficio se traslade al usuario final.

La responsable viola la garantía de igualdad y el principio de no discriminación, al establecer que las tarifas de interconexión que ***** deberá pagar a ***** por servicios de terminación conmutada se deberán calcular con base en la duración real de las llamadas, esto es, medidas en segundos sin redondear al minuto, lo que se traduce en un beneficio para la primera empresa citada, que verá incrementada su utilidad en perjuicio de la segunda.

Sostiene la recurrente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no está facultada para resolver desacuerdos en

materia de interconexión cuando existe un convenio vigente entre las partes, como ocurre en el caso; además, las tarifas por el servicio de interconexión se rigen por el principio de libertad tarifaria, por lo que su negociación es materia de acuerdos privados.

Insiste la recurrente que la responsable no puede resolver en los términos en que lo hizo en el tercer resolutivo de la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, esto es, fijando una tasación de las tarifas de interconexión basadas en tiempo real, o sea, en segundos sin redondear al minuto, ya que con ello viola el principio de igualdad pues beneficia a ***** sin que el beneficio se traslade al usuario final.

La recurrente no defiende el redondeo, un método de tasación frente a otro, sino que se duele de que se imponga una tasación por segundos reales utilizados respecto de tarifas que se han calculado con base en redondeo de cifras, lo que constituye un error metodológico insubsanable porque si un modelo se funda en el esquema de redondeo, las tarifas que derivan de ese modelo tienen que seguir el esquema de redondeo, pero en el caso no ocurre así.

Sostiene ***** , que aportó pruebas para acreditar que el método de tasación fijado por la responsable viola sus derechos fundamentales, lo que se advierte de las respuestas de los peritos a la pregunta 6 del cuestionario propuesto por la primera empresa citada, ya que los peritos de ***** y el oficial evaden responder si el tráfico de llamadas está medido en minutos

redondeados, mientras que los peritos de ***** y la autoridad responsable reconocen que así es.

Por otro lado, señala la recurrente que el razonamiento del a quo consistente en que las situaciones de ***** y ***** no son equiparables, porque la primera es la proveedora del servicio de interconexión mientras que la segunda es su receptora; e, incluso, el Juez deja de considerar que la violación al principio de igualdad parte del hecho de que ambas partes son concesionarias de redes públicas de telecomunicaciones, con independencia de si una es proveedora y la otra receptora del servicio de interconexión.

No es óbice a lo anterior, que el perito oficial señale que el método utilizado por la responsable permite compensar a los operadores mientras se fomenta la competencia, pues ello no tiene sustento ni valor probatorio ya que la violación al principio de igualdad se presenta con motivo de la determinación de un tipo de tasación distinto para ***** sin que ello encuentre justificación en un supuesto interés colectivo, en tanto que el beneficio que recibe esta empresa no se ve reflejado en el público consumidor, por lo que la tasación en segundos implica en forma automática un trato discriminatorio para la recurrente.

Los operadores fijos cobran al usuario final el servicio “el que llama paga” redondeando la duración de las llamadas al minuto entero superior inmediato y, en cambio, el operador móvil de ese servicio, lo debe cobrar a aquéllos por segundo, lo que

representa enormes ganancias para los operadores fijos, sin que ello beneficie al usuario final.

Añade la recurrente que como consecuencia de lo anterior, en la práctica lo que conlleva es que se reduzcan a costos las cifras relacionadas al concesionario móvil, mientras que al concesionario fijo no lo están obligando a establecer su tarifa con base a costos, lo que se traduce en un margen de utilidad amplísimo para los concesionarios fijos y el consecuente trato diferenciado e injusto entre operadores del servicio local fijo y operadores de servicio local móvil.

Que para evidenciar lo anterior, se incluyeron en el cuarto concepto de violación varios ejercicios con datos reales del margen de ganancia injustificada e indiscriminada que obtiene ***** con la sola disminución de la tarifa de interconexión que establece la resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin que el a quo los haya estudiado y menos se haya pronunciado al respecto.

Así, por ejemplo, se destacó que ***** cobra a los usuarios por llamadas a teléfonos móviles contratados bajo la modalidad “el que llama paga”, una tarifa adicional de ***** por minuto o fracción de minuto; de esta tarifa, el operador fijo debe enterar al móvil, el costo por terminación en su red móvil y el resto lo conserva junto con la tarifa de servicio medido, lo que significa que por cada llamada de un minuto la empresa mencionada cobra ***** de servicio medido más ***** , lo que da un total de ***** , de los que sólo entrega al operador

móvil *****, lo que demuestra el trato discriminatorio que se da a la recurrente al obligarla a aplicar una tarifa basada en costos y, en cambio, se otorga al operador local fijo el derecho de aplicar a los usuarios finales las tarifas que determine libremente, sin reflejar la baja en los costos por la disminución de la tarifa de interconexión.

Además, sostiene que es falso que la contraprestación por la interconexión cobrada por el concesionario de la red de destino al no incrementarse a través del redondeo, necesariamente se traduzca en tarifas más reducidas para los usuarios, porque ese es el esquema que se viene utilizando entre todos los concesionarios excepto con ***** mecanismo que incluso la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha impuesto en otros desacuerdos de interconexión.

Consecuentemente, lo resuelto por el Juez de Distrito en el sentido de obligar a la recurrente, como operador local móvil, a establecer una tarifa en base a costos por el servicio y, en cambio, no hacer lo mismo con el operador local fijo, se traduce en un trato discriminatorio y, por ende, violatorio de la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1° de la Constitución Federal.

Por otro lado, aduce la recurrente que el modelo de costos utilizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no está contemplado en ninguna ley, reglamento o disposición normativa, por lo que no hay justificación jurídica ni económica para aplicar un modelo de costos integrado bajo elementos distintos a los que ha aplicado la Comisión Federal de

Telecomunicaciones al resolver desacuerdos de interconexión entre distintos concesionarios, en los que ha aplicado modelos de tasación por redondeo para concesionarios móviles en condiciones similares a la recurrente.

La propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes al resolver otro asunto respecto de otra concesionaria de servicio local móvil sostuvo que debía estarse al convenio de interconexión en cuanto a aplicación continua de tarifas, lo que demuestra el trato discriminatorio a la recurrente.

Por último, no tiene razón el a quo al sostener que el establecimiento de tarifas distintas para los concesionarios que utilizan la red de la recurrente no afecta su interés jurídico, ya que al verse obligado a aplicar condiciones diferentes según el operador de telefonía fija que se trate, le resta seguridad jurídica a su actuación.

Además, la responsable viola la garantía de igualdad porque otorga a ***** condiciones distintas que al resto de los concesionarios fijos, ya que no resolvió el desacuerdo de esa empresa con la recurrente con base en las mismas condiciones acordadas con otros operadores, tanto fijos como móviles, que han sido debidamente aprobadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo que se traduce en transgresión a los principios de reciprocidad y no discriminación de unos operadores frente a otros.

Séptimo. En el séptimo agravio la recurrente sostiene que se violaron los artículos 77 de la Ley de Amparo, 222, 351 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles porque el Juez de Distrito no fundó ni motivó su sentencia, fue incongruente con la demanda y las pruebas ofrecidas, por lo que transgredió los principios de exhaustividad y congruencia que deben regir todo procedimiento judicial.

En primer término advierte, que los considerandos décimo segundo y décimo tercero de la sentencia recurrida exceden la función jurisdiccional al pronunciarse sobre cuestiones que son competencia exclusiva de la autoridad responsable o de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En la última parte del considerando décimo primero se estudian y desestiman todos los conceptos de violación planteados contra el modelo de costos con base en el dictamen del perito oficial, no obstante que éste reconoció que era necesario complementarse con las pruebas periciales en materia de economía ofrecidas por las partes y que dicho perito no fue designado como perito oficial en el juicio de amparo 1725/2008 acumulado.

El Juez confunde entre fundamentación y corrección del modelo de costos y no logra fundamentar su previsión legal, siendo insuficiente el señalamiento que hace de los artículos 9-A y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y erróneo el de las Reglas establecidas para la telefonía fija, pues no sólo se refieren al costo incremental promedio de largo plazo, sino que incluyen

todos los costos atribuibles a los servicios que sean provistos (artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones) y los costos comunes (reglas de servicio local y de larga distancia).

La regulación en materia de telecomunicaciones no define a detalle la metodología a utilizar, sino que sólo señala que la regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar al menos el costo incremental promedio de largo plazo o que se determinarán los cargos con base en los costos incrementales promedio de largo plazo.

Relacionado con esto, el perito oficial señaló que el método correcto para determinar la tarifa de interconexión es el cálculo del costo incremental de largo plazo desarrollando un modelo prospectivo del tipo *Bottom-Up*; y el perito designado por ***** manifestó que el método utilizado por los reguladores es el método denominado Costo Incremental Total de Largo Plazo por Servicio o *Total Service Long Run Increment Cost (TSLRIC)*, el cual tiene como objetivo encontrar los costos de la infraestructura y los operativos directamente asignables a algún elemento de la red, dentro de los que no están incluidos otros costos relevantes para la fijación de la tarifa de interconexión, como son los costos comunes y compartidos que no pudieron ser asignados a algún elemento de la red y son repartidos entre los servicios mediante la aplicación de un margen (*markup* en inglés) sobre los costos del TSLRIC.

Por tanto, una tarifa de interconexión para la terminación local móvil debe considerar el costo incremental de largo plazo en su modalidad TSLRIC, más un margen o *markup* para la recuperación de costos comunes y compartidos y otro margen que considere el concepto de externalidad de red pues, como se señaló, la regulación en materia de telecomunicaciones sólo prevé que las tarifas de interconexión deben determinarse con base al costo incremental de largo plazo o al menos debe recuperarse dicho costo, pero en ningún momento se dispone que deba ser igual o no mayor al costo incremental de largo plazo.

El Juez del conocimiento hace una motivación pericial ineficaz para sostener sus conclusiones, pues sólo estudia el dictamen del perito oficial, con lo que contraría el requisito de su valoración conjunta y su necesaria confrontación con otras pruebas. En vez de hacer un análisis de la fiabilidad de las fuentes utilizadas por los peritos y una confrontación entre sus dictámenes, se toma al dictamen del perito oficial como la prueba idónea para sostener la verdad de los hechos, sin valorar su sustento y confrontarlo con las demás opiniones, ni tomar en cuenta las objeciones e impugnaciones hechas valer con oportunidad. La impugnación concreta de los puntos técnicos se realiza en los siguientes términos:

- a) Tráfico y usuarios. El perito oficial no prueba que las cifras por este concepto publicadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, son válidas para ser directamente utilizadas en un modelo tipo TSLRIC –*total service long run incremental cost*- sino que simplemente se limita a

calificarlas como supuestos y parámetros razonables y el Juez asume como ciertas las afirmaciones del perito oficial en torno a que la tabla de la página trescientos veinticuatro de la resolución impugnada indica que los valores se basaron en proyecciones de Merrill Lynch, obtenidos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sin tomar en cuenta que el perito de ***** señaló que el modelo de la Secretaría utilizó unidades de medición de minutos redondeados hacia arriba por llamada; esto es, en un modelo de costos de interconexión es necesario considerar cifras de tráfico medido en tiempo real, pues lo que se pretende es dimensionar una red que pueda cursar el tráfico en hora pico y dicho tráfico siempre se mide en tiempo real y las cifras de tráfico publicadas por la referida Comisión están medidas en minutos redondeados hacia arriba. Además, tales cifras publicadas cuentan las llamadas *on net* tanto como llamadas de entrada como de salida, por lo que tampoco pueden ser utilizadas directamente en un modelo TSLRIC *bottom-up* que sólo debe computarlas como llamadas de salida.

En tales términos, la metodología de estimación de demanda hecha por la Secretaría considera tráficos extremadamente sobreestimados y costos unitarios subestimados.

El Juez no analizó la objeción hecha por ***** a la respuesta a la pregunta 1 del cuestionario de esa empresa que formuló al perito oficial en cuanto en todos los años asigna el número de minutos de salida a los

minutos de entrada y a la inversa, lo que resulta relevante porque la subvaloración del volumen de tráfico en cada modalidad deriva en un resultado erróneo.

El a quo valida el argumento del perito oficial en el sentido de que tanto el modelo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como el de la Comisión Federal de Telecomunicaciones dan resultados muy aproximados, lo que carece de sustento y sería imposible que fuera así porque tienen múltiples diferencias, como por ejemplo: el modelo de la Secretaría asume que una radio base puede manejar el doble de tráfico en hora pico que el supuesto en el modelo de la Comisión.

Considera el juzgador que tiene razón el perito oficial al señalar que las cifras de tráfico son correctas porque los minutos que se consideraron en el modelo de costos de la Secretaría reflejan minutos reales y no redondeados, ya que conforme a dicho modelo todos los minutos son considerados que cursan efectivamente por la red. Sin embargo, en otros rubros consideraron que el dato de tráfico mensual por usuario utilizado por la Secretaría, cuyo fuente es el reporte de Merrill Lynch y que proviene de las estadísticas publicadas por la Comisión, son en minutos redondeados y no en minutos reales. En realidad las fuentes de información utilizadas para la estimación del tráfico muestran gran incongruencia en las unidades en que se mide, como lo reconoce el perito oficial al señalar que si se utilizaran las estadísticas de la Comisión el resultado que se obtendría de costo por minuto de interconexión sería muy similar al concluido por la

Secretaría. Lo anterior se debe a que en el modelo de la Secretaría se utilizaron cifras de tráfico en minutos redondeados, que es como la Comisión recopila sus estadísticas, pero estas cifras deben ser modificadas para que reflejen el tráfico medido en tiempo real, además de considerar a las llamadas *on net* sólo como tráfico de salida.

- b) Costo capital promedio ponderado —WACC—. El Juez determina que el cálculo de la tasa del impuesto sobre la renta de 17.5% es adecuada con base en el dictamen del perito oficial que señala que es conservadora con respecto a la situación actual de México porque las posibilidades que tiene un operador móvil para que sea objeto de una tasa menor son muy altas, lo que carece de sustento porque no es posible pagar menos que la tasa del impuesto empresarial a tasa única ya que ésta se define como la tasa mínima a pagar por concepto de utilidad de operación, como lo señaló el perito de ***** al dar respuesta a la pregunta 23 del cuestionario de la quejosa en el sentido de que en dos mil ocho la tasa efectiva a pagar sería la máxima entre lo obtenido con la tasa del impuesto sobre la renta y la del impuesto empresarial a tasa única, por lo que si el impuesto sobre la renta era en dos mil ocho del 28% ésa es la tasa de impuestos que debió utilizarse para ese año. Por otra parte, en la sentencia se pretende que la totalidad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU) sea asignado a la

interconexión, cuando la tasa de PTU es parte de la WACC total a utilizar y se distribuye entre todos los servicios de manera proporcional al uso de red que cada servicio utiliza. La tasa de PTU del 10% debe incorporarse al costo de capital para que todos los servicios de manera conjunta puedan obtener tarifas en niveles tales que permitan recuperar todos los costos, incluyendo el PTU. El perito oficial, en cuyo dictamen se basa la sentencia, señaló que el PTU no tiene una relación directa con el modelo de costos, pero tal afirmación no se justificó y, en cambio, el perito de ***** manifestó que existe una diferencia significativa entre la WACC estimada por la Secretaría con la que verdaderamente refleja los costos de capital de empresas similares operando en México, pues la subestimación es cercana al 4.5% anual, por lo que el resultado global tiene una subestimación significativa de los costos de capital después de impuestos.

Así mismo, el juez valida el razonamiento del perito oficial en torno a que la WACC estimada por la Secretaría es muy superior al que tienen algunos operadores móviles en México, por lo que debe ajustarse para que no sea mayor al 11%, porcentaje que afirma proviene de analistas de ***** y de valores utilizados para telefónica en Perú.

Sin embargo, el perito oficial no deja claro si la WACC obtenida por ***** es en pesos o en dólares, si está denominada en términos reales o nominales y si es antes o después de impuestos, lo que reviste gran importancia

porque el modelo de costos de la Secretaría está construido de manera que los flujos anuales están denominados en dólares de poder de compra constante, por ello la tasa WACC que debe utilizarse debe ser denominada en dólares y de interés real y no nominal, así como la que incorpora el pago de impuestos, pues dicho pago se toma a partir de la utilidad de operación de la empresa. Además, el estudio citado por el perito es de marzo de dos mil nueve, esto es, seis meses después de la resolución de la Secretaría, y en octubre de dos mil ocho se desató la crisis financiera internacional, esto es, el perito pretende que se aplique la tasa del 11% a todo el período 2007-2010 que fue estimada en un momento anómalo en el que las tasas de interés libre de riesgo se desplomaron, encontrándose actualmente cerca de 0% para plazos cortos y mínimos históricos para largo plazo, lo que implica que el costo de capital de empresas con buena calificación crediticia, como ***** , haya bajado sustancialmente en los meses posteriores a dos mil ocho. Por tanto, se omite considerar que entre dos mil siete y el primer semestre de dos mil ocho lo que se observó fue alzas en las tasas de interés internacionales.

En lo que respecta a la tasa WACC aplicable al regulador peruano OSIPTEL, las tasas de impuestos entre los distintos países difieren, por lo que no tienen validez alguna para *****.

El perito oficial se refiere a ***** y a ***** como si se tratara de la misma persona, sin tomar en cuenta que la primera es una empresa mucho más grande y

diversificada y opera en varios países de Latinoamérica, por lo que la WACC de ***** debe ser mayor que la de ***** debido tanto al tamaño como al tipo de mercado.

c) Recuperación de costos comunes y compartidos (*markup*). El juez se limita a decir que el *markup* debe ser del 7% para todo el período 2007-2010 debido a que los niveles originalmente planteados por la Secretaría disminuyen de 22% para dos mil siete hasta 7% para dos mil diez. Sin embargo, en el dictamen del perito de la ahora recurrente se señala que el nivel del 7% es demasiado bajo y no representativo de un operador eficiente. Lo que hizo la Secretaría fue utilizar la tasa más baja de todas las que citó en su estudio, en vez de considerar un promedio.

La respuesta del perito designado por ***** a la pregunta 29 del cuestionario de la quejosa señala que la disminución del margen para costos comunes y compartidos es inconsistente con lo observado en el mercado y aporta una tabla al respecto de la que sostiene se advierte que el nivel del 7% no es representativo de la industria de las telecomunicaciones móviles. Este perito cita el reporte ARMIS USOA de la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos de América de veinte de mayo de dos mil ocho en el que demuestra que en muchos casos internacionales se han aplicado márgenes para la recuperación superiores al 20%, evidencia que es desestimada sin justificación. En la tabla

que el perito cita en respuesta a la pregunta 45 se advierte el porcentaje de los costos asignados de más de treinta empresas similares a *****, publicada por la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos de Norteamérica en mayo de dos mil ocho en la que se concluye que para el año de dos mil siete el promedio observado es del 22.87% y varían desde un mínimo de 17.28% y un máximo de 30.41%.

- d) Tipo de cambio. El juez valida el tipo de cambio de ***** utilizada por la Secretaría citando una proyección de ***** elaborada en agosto de dos mil ocho, la cual fue elaborada antes de la crisis financiera de octubre de dos mil ocho, en la cual el tipo de cambio llegó a estar por arriba de quince pesos por dólar.

El juez es parcial porque, por una parte, acepta una prueba del perito oficial con fecha posterior a la emisión de la resolución de la Secretaría —en la que también se dice que ***** calculó la WACC de ***** en 11% en marzo de dos mil nueve— y, por la otra, toma como válida una proyección del tipo de cambio previa a la resolución de la Secretaría.

- e) Externalidad de la red. El juez valida la posición de no tomar en cuenta a la externalidad de red como parte de los costos de interconexión, basándose en la opinión del perito de la Secretaría e ignorando lo manifestado por los demás peritos que indican que la incorporación de la externalidad de la red en el precio final de los servicios maximiza el bienestar social. Su aseveración en torno a

que representa un cargo extra a la tarifa de interconexión que discrimina contra el servicio fijo para financiar el móvil, sin que exista garantía de que sea mejor para la sociedad tener una red mayor de móvil, ignora la teoría económica conforme a la cual esta externalidad es lo que ha permitido que la penetración de la telefonía móvil sea cuatro veces la de la telefonía fija, demostrando esta última ser la tecnología más barata para dotar de telefonía a regiones que las de telefonía fija ignoran —la teledensidad móvil en zonas suburbanas y rurales de México es mucho más alta que la teledensidad fija—, lo que justifica una transferencia de parte de las empresas de telefonía fija —que operan en zonas urbanas de bajo costo y alto ingreso— hacia las de telefonía móvil —que operan también en zonas suburbanas o rurales de mayor costo y menor ingreso—.

El perito de ***** en la respuesta a la pregunta 1 formulada por ***** señaló que los reguladores de varios países han incorporado como parte de la tarifa de interconexión al denominado “margen adicional para externalidad de la red” y que en México la Comisión Federal de Telecomunicaciones ha emitido resoluciones en las que ha establecido este margen adicional que busca fomentar la sana competencia mediante tarifas basadas en costos, así como fomentar la penetración de los servicios de telefonía, especialmente en zonas rurales donde la telefonía fija resulta muy cara en comparación con los costos de la tecnología celular, por lo que la omisión de este concepto de externalidad de red en la

resolución de la Secretaría es contradictorio con lo resuelto por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Sostiene la quejosa que objetó la respuesta a la pregunta número 17 del dictamen del perito oficial por tendenciosa y por apartarse de la teoría económica, pues sólo aludió a dos factores que debían ser corregidos del modelo de la Secretaría, el factor de costos comunes y compartidos y el factor de costo capital promedio ponderado, cuando en realidad las inconsistencias son las siguientes: sobreestimación del tráfico por usuario; desglose erróneo del tráfico entrante, saliente y *on net* a partir de información recopilada por la Comisión Federal de Telecomunicaciones; la utilización incorrecta de unidades inadecuadas en el denominador de la tarifa de interconexión porque debió introducir el modelo de costeo de tráfico por usuarios expresado en minutos en tiempo real y no en minutos redondeados hacia arriba por llamada; la subestimación del costo de capital; la incorrecta estimación de márgenes para la incorporación de costos comunes y compartidos; y la exclusión implícita de los costos asociados a la externalidad de la red.

Con base en lo anteriormente expuesto, afirma la recurrente que debe revocarse la sentencia recurrida y otorgársele el amparo liso y llano contra la resolución reclamada por violación directa al artículo 16 constitucional ante la ausencia de precepto alguno que dote de competencia a la responsable.

Octavo. Finalmente, en el octavo agravio, la recurrente sostiene que se violaron los artículos 77 de la Ley de Amparo y

222, 351 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles porque el Juez de Distrito no fundó ni motivó su sentencia, fue incongruente con la demanda y las pruebas ofrecidas, por lo que transgredió los principios de exhaustividad y congruencia que deben regir todo procedimiento judicial al declarar fundados dos de los conceptos de violación aducidos por ***** en relación con el costo promedio de capital ponderado y costos comunes y compartidos.

En relación con el costo promedio de capital ponderado se determinó que el índice de 15.52% utilizado en la resolución reclamada no fue correcto porque se debió utilizar uno congruente con las referencias del mercado mexicano señaladas por el perito oficial y que se ubican en el 11%, con lo cual el Juez del conocimiento vulnera las garantías de fundamentación y motivación pues, por un lado, invade las facultades discrecionales de la administración al fijar el costo promedio ponderado y, por el otro, se basa en la opinión de un solo perito que ni siquiera mencionó al mercado mexicano como referencia.

Es un argumento falaz sostener que en aras de privilegiar el derecho fundamental de la pronta impartición de justicia, corresponde al Juez determinar el costo de interconexión, pues a fin de no invadir la esfera competencial del Poder Ejecutivo debe dejarse a la autoridad responsable determinar el costo promedio de capital ponderado, con base en una nueva valoración donde se tomen en cuenta especificaciones técnicas y de oportunidad.

El grave riesgo en que se incurre es el de adoptar una decisión con base en hechos que pueden ser incorrectos, pues es la administración especializada la que cuenta con los conocimientos técnicos específicos e información al respecto, por lo que con ello poco gana la causa de los derechos fundamentales.

Lo aducido no tiene como finalidad excluir a los actos administrativos del control jurisdiccional, sino identificar sus límites y perfilar su alcance para hacer compatibles la tutela judicial y el margen de discrecionalidad con que cuenta la administración, pues tanto uno como otro deben preservar su función sin invadir la de los demás.

Resulta asombroso y arbitrario que el Juez de Distrito, interpretando la opinión del perito oficial, impusiera el porcentaje del 11%, ya que ni éste ni los demás peritos señalaron que tenía que ser tal porcentaje.

En términos similares, la fijación de un 7% para costos comunes invade la actuación del Ejecutivo Federal y sólo se sustenta en la interpretación de la opinión del perito oficial, la que sólo de manera muy genérica puede considerarse coincidente con la del perito de la autoridad responsable.

Aun suponiendo que la determinación porcentual fuera legítima y correcta, la motivación de su modificación sólo se refiere al valor de los costos comunes y no así de los compartidos.

Además, ni el perito de *****, ni el de ***** ni el perito oficial pudieron tener acceso al modelo de costos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en formato de hoja de cálculo Excel porque el mismo no obra en autos no obstante que fue solicitado con oportunidad por la recurrente, por lo que los dictámenes periciales se basaron únicamente en la descripción del modelo de costos contenida en la resolución reclamada, lo que reconoce el perito oficial al dar respuesta a la pregunta once del cuestionario propuesto por *****, de lo que deriva que el modelo de costos de la Secretaría no es una herramienta automatizada, como lo señaló el Juez de Distrito, ni mucho menos se conoce cuál será el resultado que derive del ajuste de los porcentajes que modifica.

En la respuesta que da el perito oficial a la pregunta veintidós del cuestionario propuesto por ***** señala que la tasa del 17.5% es adecuada y, contradictoriamente a ello, cita como adecuado en la respuesta a la pregunta cincuenta y tres un costo de capital promedio ponderado del 11% determinado por analistas financieros de ***** para ***** y no para *****.

QUINTO. Estudio de los agravios.

Primero Violación procesal. En el primero de los agravios se argumenta que la sentencia recurrida transgrede los artículos 2º, 150, 151 y 157 de la Ley de Amparo; el diverso 81, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 20 del Acuerdo General 34/2004 del Pleno del Consejo de

la Judicatura Federal, en relación con las formalidades para el nombramiento de peritos en los órganos jurisdiccionales; porque el Juez de Distrito al emitir los autos de veinte y veinticuatro de agosto de dos mil nueve, violó las reglas que rigen en el trámite de la prueba pericial, al haber tenido por rendido y ratificado el dictamen presentado por ******, bajo el carácter de perito oficial, respecto de la pericial anunciada por las partes en el juicio de amparo 1725/2008 acumulado al 1260/2008, lo que es incorrecto porque dicho profesionista solamente fue designado como perito oficial por lo que hace a la prueba pericial anunciada en el expediente 1884/2008 también acumulado, violación procedimental que, aduce, trascendió a la sentencia recurrida, pues el a quo tuvo por rendido y ratificado como dictamen oficial dentro del amparo 1725/2008 el presentado por un profesionista que no es perito en dicho expediente y, por lo tanto, no ha aceptado y protestado el cargo, ni existe constancia de que haya recibido copia del cuestionario al tenor del cual debía rendir el dictamen pericial correspondiente.

También se indica en el agravio que de acuerdo con los diversos criterios que sobre el tema ha emitido el Poder Judicial Federal, se desprende que la acumulación de expedientes tiene como finalidad evitar la emisión de sentencias contradictorias, pero de ninguna manera implica la fusión de juicios, lo que se traduce en que cada amparo conserva su autonomía y las partes de cada asunto mantienen sus derechos sustantivos y procesales, de ahí que la determinación adoptada por el Juez en el proveído de veinticuatro de agosto de dos mil nueve sea ilegal, ya que el hecho de que un perito haya sido designado como auxiliar del

Juzgado para el desahogo de una prueba anunciada en uno de los juicios acumulados, no implica que dicha designación se haya realizado para las demás pruebas anunciadas en los otros juicios acumulados, pues éstos no se encuentran fusionados, por el contrario, son juicios independientes que llevan su trámite por separado.

Para el análisis del agravio referido, es necesario describir parte de los antecedentes y constancias del juicio de amparo 1260/2008 y sus acumulados 1363/2008, 1725/2008 y 1884/2008, con especial énfasis en aquellas relativas a la acumulación de esos expedientes y las periciales en materia de economía ofrecidas en dos de ellos; así, en los autos referidos se encuentra lo siguiente:

1. Por acuerdo de nueve de junio de dos mil ocho, el Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió a trámite la demanda de amparo promovida por *****, la que registró como el juicio de amparo 1260/2008.

En la demanda de amparo se señaló como autoridad responsable, entre otras, al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a quien le atribuyó como principal acto reclamado la omisión de proveer respecto del recurso de revisión interpuesto en contra de la negativa ficta materializada en el desacuerdo de interconexión entre la quejosa y *****.

2. Mediante resolución de doce de agosto de dos mil ocho, el Juez de Distrito resolvió como procedente el incidente de acumulación planteado por la quejosa, a fin de acumular el juicio de amparo 1363/2008 al expediente 1260/2008.

El juicio de amparo 1363/2008 fue promovido por ***** y en ese expediente señaló como autoridades responsables a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y otra, y como acto reclamado el oficio de trece de junio de dos mil ocho por el que se admitió a trámite el recurso de revisión que la tercero perjudicada *****, interpuso en contra de la negativa ficta mencionada descrita en el punto que antecede.

3. Posteriormente, la quejosa *****, solicitó la acumulación de nueve expedientes al diverso juicio de amparo 1260/2008, entre ellos, mencionó los número 1725/2008 y 1884/2008, solicitud que, seguido el trámite correspondiente, implicó la emisión de la resolución de quince de enero de dos mil nueve, en la cual se acordó declarar como procedente la acumulación de los dos juicios indicados.

4. Durante la tramitación y posterior emisión de la resolución que ordenó la segunda acumulación, se continuó con los trámites de los juicios 1725/2008, promovido por ***** y 1884/2008, promovido por ***** radicados respectivamente, en los Juzgados Noveno y Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; dichos juicios de amparo coinciden en el señalamiento del acto reclamado consistente en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, emitida por el Secretario

de Comunicaciones y Transportes, en el recurso de revisión administrativa interpuesto en contra de la negativa ficta de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

5. El juicio de amparo 1725/2008 fue admitido por el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, mediante auto de dieciséis de octubre de dos mil ocho; también cabe apuntar que en la demanda respectiva se señaló como tercero perjudicado a *****.

En ese expediente mediante escrito de cuatro de noviembre de dos mil ocho, el tercero perjudicado con apoyo en el artículo 151 de la Ley de Amparo, ofreció prueba pericial en economía; y la quejosa mediante escrito presentado el cinco de noviembre del mismo año hizo lo mismo; y el día siguiente seis de noviembre, el Juez de Distrito dictó acuerdo en el que suspendió el procedimiento en atención a que en el Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, se inició el trámite del segundo incidente de acumulación descrito en el punto tres de esta relatoría, por lo que acordó que a las promociones referidas se les daría el trámite correspondiente una vez que tuviera conocimiento de lo resuelto en el incidente mencionado.

6. Mediante resolución de tres de febrero de dos mil nueve, el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resolvió que era procedente la acumulación del juicio de amparo 1725/2008 al 1260/2008 y su acumulado 1363/2008 del índice del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia

Administrativa en el Distrito Federal, determinación que adoptó en atención al oficio que le remitió este último en el que resolvió como procedente la acumulación aludida en el punto tres de la relatoría que nos ocupa.

Como consecuencia de lo anterior, mediante oficio IX-384-T-3, el titular del Juzgado Noveno de Distrito remitió los autos del juicio de amparo 1725/2008 al Juzgado Décimo Segundo de Distrito; oficio que fue acordado por éste por auto de diecisiete de febrero de dos mil nueve, en el ya mencionado expediente 1260/2008.

7. Por acuerdo de diecinueve de febrero siguiente, el Juez Décimo Segundo de Distrito en el expediente 1260/2008 y sus acumulados, acordó lo conducente respecto de los escritos pendientes de tramitar presentados en el juicio de amparo 1725/2008, entre ellos, los relativos a las pruebas periciales que en materia de economía ofrecieron la quejosa y la tercero perjudicada, precisando que por economía procesal se tramitarían conjuntamente las referidas pruebas, por lo que las tuvo por anunciadas, ordenó la distribución de los cuestionarios correspondientes y tuvo como peritos a los señalados por las partes, a quienes requirió para que ante el Juzgado aceptaran y protestaran el encargo conferido; asimismo, con apoyo en el artículo 151 de la Ley de Amparo, solicitó a la Procuraduría General de la República le proporcionara el nombre y dirección de un perito que auxiliara al juzgado para el desahogo de la prueba pericial.

Posteriormente, la Procuraduría General de la República informó al Juez de Distrito que dentro de su plantilla no cuenta con peritos en economía, por lo que mediante acuerdo de doce de marzo de dos mil nueve, el a quo solicitó nombre y dirección de perito en economía a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana, del Instituto Politécnico Nacional, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por acuerdo de treinta de abril de dos mil nueve, el Juez de Distrito difirió la celebración de la audiencia constitucional, en virtud de que las dependencias a las que les solicitó apoyo para que proporcionaran el nombre de algún perito en materia de economía le informaron que no estaban en posibilidades de brindar el auxilio requerido, por lo que determinó requerir a la Secretaría de Economía Federal, así como a la Secretaría de Economía del Distrito Federal, para que propusieran perito que apoyara al Juzgado de Distrito en el desahogo de esa probanza.

Por acuerdo de trece de mayo de dos mil nueve, y ante la imposibilidad de que las dependencias requeridas proporcionaran el auxilio solicitado, el Juez de Distrito con fundamento en el artículo 20 del Acuerdo 37/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, solicitó a la perito en economía ***** (que aparece en la lista de personas que pueden fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación) la cotización del peritaje para así tener la posibilidad de nombrarla como perito oficial.

8. Por lo que hace al expediente 1884/2008 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, la demanda de amparo promovida por ***** , se admitió por acuerdo de trece de octubre de dos mil ocho; asimismo, en dicho juicio se tuvo como tercero perjudicado a ***** .

En el mismo expediente la quejosa mediante escrito presentado el tres de noviembre de dos mil ocho, anunció pericial en economía, promoción a la que le recayó el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil ocho, en el sentido de tener por ofrecida en tiempo y forma esa probanza, ordenando correr traslado a las partes con el cuestionario respectivo, así como requiriendo a la oferente para que el profesionista designado se presentara al Juzgado a protestar el cargo conferido; y solicitó a la Procuraduría General de la República el nombre de un perito en materia de economía, susceptible de ser nombrado perito por el Juzgado de Distrito.

Por acuerdo de doce de noviembre de dos mil ocho, la Juez Séptimo de Distrito acordó entre otras cuestiones, el oficio suscrito por el Director General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República, en el cual manifestó la imposibilidad de proporcionar un perito en materia de economía, por lo que entonces, la a quo solicitó el apoyo correspondiente a la Universidad Nacional Autónoma de México; posteriormente, la institución educativa también informó al Juzgado de la imposibilidad para proporcionar el nombre de un

perito en materia contable (sic), por lo que por acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil ocho, la Juez de Distrito requirió al Instituto Politécnico Nacional, para que en apoyo del Juzgado proporcionara el nombre y domicilio de un perito en materia de economía; esta última institución también manifestó la imposibilidad de auxiliar al Juzgado, de ahí que por acuerdo de dos de diciembre de dos mil ocho, la Juez de Distrito requirió a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que auxiliara al Juzgado en el nombramiento del perito oficial que requería.

Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil ocho, y ante la manifestación del Coordinador General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el sentido de que no era posible desahogar el requerimiento, la Juez de Distrito requirió a la Secretaría de Economía para que proporcionara el nombre de un especialista que pudiera fungir como perito en materia de economía, dependencia que también manifestó la imposibilidad de brindar el apoyo solicitado, por lo que mediante acuerdo de diecisiete de diciembre del mismo año requirió el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana.

9. Posteriormente, mediante proveído de veinticuatro de abril de dos mil nueve, la Juez Séptimo de Distrito acordó entre otras cuestiones, solicitar al Secretario Técnico de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, proporcionara el nombre y domicilio de un perito en materia de economía, susceptible de ser nombrado perito de ese Juzgado, en virtud de que las dependencias e instituciones educativas que

fueron requeridas manifestaron la imposibilidad para brindar el apoyo referido.

En el mismo proveído la Juez de Distrito acordó el oficio registrado con el número novecientos cincuenta y ocho del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por medio del cual remitió la resolución dictada el quince de enero de dos mil nueve, en el juicio de amparo 1260/2008 y sus acumulados, en cuyo segundo resolutivo se determinó declarar procedente la acumulación del juicio de amparo 1884/2008, por lo que la Juez Séptimo de Distrito, el dieciocho de mayo de dos mil nueve, resolvió el incidente de acumulación en el que declaró procedente la acumulación arriba mencionada y ordenó se remitiera al Juzgado Décimo Segundo de Distrito el expediente de amparo 1884/2008.

Cabe agregar que mediante proveídos de diecinueve y veinte de mayo de dos mil nueve, la Juez Séptimo de Distrito reservó acordar lo conducente respecto de las actuaciones relativas a la designación del perito oficial en materia de economía.

10. Mediante oficio mil quinientos treinta y tres la Juez Séptimo de Distrito remitió al Juzgado Décimo Segundo de Distrito los autos del juicio de amparo 1884/2008, oficio que fue acordado mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil nueve, y en el que también tuvo por acordados los oficios reservados por la primera de las juzgadoras, destacando el suscrito por ***** en su carácter de perito en economía, en el

que informa el monto de sus honorarios para el desahogo de dicha probanza.

Por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil nueve, el Juez de Distrito tuvo por agregado el oficio signado por la Secretaria del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, por medio del cual remitió el escrito de ***** , en su carácter de perito en economía, mediante el cual informa sobre la cotización de sus honorarios para el desahogo de la pericial en esa materia.

11. Por acuerdo de once de junio de dos mil nueve, el Juez de Distrito tomando en cuenta que los profesionistas susceptibles de ser designados como perito oficial exhibieron la cotización de sus honorarios, con fundamento en los Acuerdos Generales 37/2001 y 34/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, giró oficio con copia de esas cotizaciones a la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, para que determinara lo procedente y estar en posibilidad de nombrar perito oficial.

Como consecuencia de lo anterior, mediante proveído de nueve de junio de dos mil nueve se acordó el oficio suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Técnica de Gestión Administrativa y Pericial del Consejo de la Judicatura Federal, por medio del cual informa que se designó como perito oficial en materia de economía a ***** , por lo que se le requirió a fin de que se presentara en el Juzgado a manifestar la aceptación y protesta del cargo conferido o el impedimento que

tuviera para ello, diligencia que tuvo lugar el catorce de julio de dos mil nueve, en la que el perito aceptó el cargo conferido lo que quedó documentado en el acta de esa fecha.

12. Mediante escrito presentado el dieciocho de agosto de dos mil nueve, el perito oficial rindió el dictamen pericial en materia de economía que le fue requerido, escrito en el cual explica la metodología que observó y en el punto cinco de ese documento, anotó lo siguiente:

“... Elaboración de los dictámenes periciales ofrecidas (sic) originalmente en el expediente 1725/2008, mismos que enlisto a continuación: --- I. Cuestionario de **. --- II. Cuestionario de *****. --- III. Cuestionario de la prueba pericial adicionado por *****.* --- Asimismo, en virtud del detalle de los análisis económicos que debo presentar en las respuestas de las pruebas periciales que me fueron encomendadas, y debido a la complejidad de los temas, y a la cantidad de información económica, estadística y documental que estoy consultando y estudiando para la elaboración de los dictámenes respectivos; y con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 297, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, me permito poner a consideración de su Señoría, tenga a bien otorgarme una prórroga de tres días, para la entrega del dictamen pericial correspondiente a la**

prueba ofrecida en el expediente 1884/2008; manifestándole mi compromiso de cumplir en tiempo y forma”.

A dicho escrito le recayó el acuerdo de veinte de agosto de dos mil nueve, que es del tenor siguiente:

“México, Distrito Federal, a veinte de agosto de dos mil nueve. --- Agréguese en autos el escrito de cuenta suscrito por ** en su carácter de perito designado para auxiliar a este juzgado, a través del cual rinde el dictamen que le fue requerido el quince de julio de dos mil nueve. --- En consecuencia, requiérase al citado perito para que dentro del plazo de TRES DÍAS, de conformidad con el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, presente al aludido perito en este Juzgado a efecto que ante la presencia judicial ratifique su dictamen, con el apercibimiento que de no hacerlo se le impondrá una multa de hasta ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, de conformidad con el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles”.***

Posteriormente, mediante escrito presentado ante el Juzgado de Distrito el veintiuno de agosto de dos mil nueve, el perito oficial presentó dictamen pericial, y en el petitorio correspondiente solicitó al Juez de Distrito lo siguiente:

“Único punto. Tener por presentado en tiempo y forma el dictamen oficial de los cuestionarios en materia de economía, ofrecidas (sic) originalmente en el expediente 1884/2008”.

A ese escrito junto con otras promociones le recayó el acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, que es del tenor siguiente:

“México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil nueve. --- Visto el estado procesal que guardan los presentes autos, de los que se advierte que el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Técnica de Gestión Administrativa y Pericial del Consejo de la Judicatura Federal, aprobó la cotización hecha por ** como perito en economía para auxiliar a este juzgado; asimismo, mediante comparecencia de catorce de junio del año en curso, el referido perito aceptó el cargo conferido; en tal virtud, se tuvo a ***** como perito en materia de economía para auxiliar a este juzgado en el juicio de amparo número 1260/2008 y sus acumulados 1363/2008, 1725/2008 y 1884/2008; lo anterior, en razón de que, si bien es cierto, el referido perito fue propuesto en el expediente acumulado 1884/2009, por lo que en y (sic) el diverso acumulado 1725/2008 se estaban realizando los trámites relativos a la designación de***

un perito oficial, en consecuencia, por lo que en obvio de mayores dilaciones procesales, se hace del conocimiento a las partes que el referido perito fue autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal y designado por este órgano jurisdiccional para que fungiera como perito oficial en el expediente en que se actúa. --- Por otra parte, agréguese en autos el escrito de cuenta suscrito por ** en su carácter de perito designado para auxiliar a este juzgado, a través del cual rinde el dictamen que le fue requerido el quince de julio de dos mil nueve. --- En otro orden de ideas, vista el acta de comparecencia de cuenta en la que ***** perito designado por (sic) auxiliar a este juzgado ratifica los dictámenes presentados en autos el diecinueve y veintiuno de agosto del año en curso; en consecuencia, se tiene por rendido y ratificado el dictamen pericial a su cargo; de conformidad con lo dispuesto en la fracción II, del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, con su contenido dése vista a las partes para que en el término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga”.***

Por otra parte, los artículos 57 a 63 de la Ley de Amparo, regulan la acumulación en el juicio de amparo indirecto, y dichas disposiciones son del tenor siguiente:

“Artículo 57. En los juicios de amparo que se encuentren en tramitación ante los jueces de Distrito, podrá decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo quejoso, por el mismo acto reclamado aunque las violaciones constitucionales sean distintas, siendo diversas las autoridades responsables.

II. Cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado siendo diversos los quejosos, ya sea que éstos hayan intervenido en el negocio o controversia que motivó el amparo, o que sean extraños a los mismos”.

“Artículo 58. Para conocer de la acumulación, así como de los juicios acumulados, es competente el juez de Distrito que hubiere prevenido, y el juicio más reciente se acumulará al más antiguo.

Cualquier caso de duda o contienda sobre lo establecido en el párrafo anterior se decidirá por el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida el juez de Distrito que previno”.

“Artículo 59. Si en un mismo juzgado se siguen los juicios cuya acumulación se pide, el juez dispondrá que se haga relación de ellos en una audiencia en

la que se oirán los alegatos que produjeren las partes y se dictará la resolución que proceda, contra la cual no se admitirá recurso alguno.”

“Artículo 60. Si los juicios se siguen en juzgados diferentes, promovida la acumulación ante uno de ellos se citará a una audiencia en la que se oirán los alegatos que produjeren las partes y se dictará la resolución que corresponda.

Si el juez estima procedente la acumulación, reclamará los autos por medio de oficio, con inserción de las constancias que sean bastantes para dar a conocer la causa de la resolución.

El juez a quien se dirija el oficio lo hará conocer a las partes que ante él litiguen, para que expongan lo que a su derecho convenga en una audiencia en la que aquél resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la acumulación”.

“Artículo 61. Si se estima procedente la acumulación, se remitirán los autos al juez requeriente (sic) con emplazamiento de las partes.

Si se estima que no procede la acumulación, se comunicará sin demora al juez requiriente, y ambos remitirán los autos de sus respectivos juicios, al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro de cuya jurisdicción resida el juez de Distrito que previno.

Recibidos los autos, con el pedimento del Ministerio Público Federal y los alegatos escritos

que puedan presentar las partes, resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito dentro del término de ocho días, si procede o no la acumulación y, demás (sic), qué juez debe conocer de los amparos acumulados.

Cuando la acumulación de juicios que se siguen en diferentes juzgados haya sido promovida por alguna de las partes y resulte improcedente, se impondrá a ésta una multa de treinta a ciento ochenta días de salario”.

“Artículo 62. Desde que se pida la acumulación hasta que se resuelva, se suspenderá todo procedimiento en los juicios de que se trate, hecha excepción de los incidentes de suspensión”.

“Artículo 63. Resuelta la acumulación, los amparos acumulados deberán decidirse en una sola audiencia teniéndose en cuenta todas las constancias de aquéllos.

Los autos dictados en los incidentes de suspensión relativos a los juicios acumulados se mantendrán en vigor hasta que se resuelva lo principal en definitiva, salvo el caso de que hubieren de reformarse por causa superveniente”.

Las disposiciones transcritas establecen sustancialmente, lo siguiente:

1. El artículo 57 establece que podrá decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio, respecto de los juicios de amparo que se encuentren en trámite en los siguientes casos: Cuando se trate juicios promovidos por el mismo quejoso y contra el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diferentes, siendo también distintas las autoridades responsables; y, cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades y contra el mismo acto reclamado, pero lo hacen diversos quejosos, ya sea que hubieren intervenido en la contienda que motivó el amparo o que sean extraños a ella.

2. El diverso 58 dispone que para conocer de la acumulación, así como de los juicios acumulados, será competente el Juez de Distrito que haya prevenido, y que el juicio más reciente se acumulará al más antiguo; y que en caso de duda o contienda al respecto, decidirá el Tribunal Colegiado en cuya jurisdicción resida el Juez de Distrito que previno.

3. Por su parte el artículo 59 regula la acumulación de juicios que se siguen ante el mismo juzgado y que en estos casos, el Juez hará relación de ellos en una audiencia en la que oirá los alegatos de las partes y dictará la resolución correspondiente, en contra de la cual no procede recurso.

4. El artículo 60 establece la acumulación de juicios que se siguen en juzgados diferentes y regula también el trámite de la acumulación promovida ante cualquiera de ellos, precisando que se citará a una audiencia en la que se oirán los alegatos de las

partes y se dictará la resolución respectiva; además, que si el Juez estima procedente la acumulación, reclamará los autos por medio de oficio, insertando las constancias necesarias para dar a conocer la causa de la resolución; y que el Juez a quien se dirija el oficio lo hará del conocimiento de las partes, para que expongan lo que a su derecho convenga en una audiencia en la que resolverá sobre la procedencia o no de la acumulación.

5. Por lo que hace al artículo 61 debe decirse que si el Juez estima procedente la acumulación remitirá los autos al requirente, emplazando a las partes y si considera que no procede, lo comunicará sin demora al requirente y ambos remitirán los autos al Tribunal Colegiado (dentro de cuya jurisdicción resida el juzgador que previno) quien a su vez resolverá, con el pedimento del Ministerio Público y los alegatos de las partes, si procede o no la acumulación y qué Juez debe conocer; y que de ser improcedente la acumulación se impondrá multa a la parte que la haya promovido.

6. El artículo 62 establece que se ordenará la suspensión del procedimiento en los juicios de amparo, excepto en el incidente; y el diverso 63 señala que, una vez resuelta la acumulación, los juicios se resolverán en una sola audiencia y los autos dictados en los incidentes de suspensión se mantendrán hasta que se resuelva el principal en definitiva, salvo que se reforme por causa superveniente.

También es importante establecer en qué consiste la figura de la acumulación y, para ello, es conveniente citar las

consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 28/2008-PL, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, fallada en sesión de diecisiete de febrero de dos mil ocho, por unanimidad de votos; la ejecutoria referida, en la parte que interesa es del tenor siguiente:

“... Ahora bien, en relación con el primero de los planteamientos a elucidarse en la presente contradicción de tesis, debe precisarse cuál es la finalidad de la acumulación en el juicio de amparo.

Así, respecto al vocablo de que se trata, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México lo define en los términos siguientes:

‘ACUMULACIÓN. I. Del Latín, acumulatio, es el resultado de reunir o juntar varias cosas, ya sean materiales o inmateriales.

En materia procesal ocurren diversas posibilidades de acumulación en cuanto a los sujetos que ejercitan sus acciones, y en cuanto a las pretensiones que puedan plantearse en la demanda.

(...)

Se reconoce generalmente, que la acumulación obedece a razones de economía procesal y a la necesidad y conveniencia de evitar que, de seguirse separadamente los diversos procesos

podieran dictarse sentencias contradictorias, lo que acarrearía grave daño al prestigio de la administración de justicia, además de los perjuicios que necesariamente podrían irrogarse a las partes.

(...)

IV. Haremos finalmente referencia al restante supuesto de acumulación, es decir a la acumulación de autos. La acumulación de autos es la reunión material de los expedientes en poder de un mismo juez a fin de continuar la substanciación y hacer posible que se resuelvan en una sola sentencia. (...)''. (Editorial Porrúa, México 1999. Tomo A-CH, páginas 97-99)'.

Sobre la acumulación en el juicio de amparo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado cuál es su objeto fundamental, como se advierte en las tesis del Pleno en anterior integración, consultables respectivamente, en los Volúmenes 139-144 Primera Parte, página 13, y en los Volúmenes 115-120 Primera Parte, página 13, ambos del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, del tenor siguiente:

'ACUMULACIÓN DE AUTOS. El objetivo primordial de la acumulación de autos, según se desprende del análisis lógico y congruente de los artículos 57 y 63 de la Ley de Amparo, es acatar el principio de economía procesal traducido en que una sola audiencia se resuelvan dos o más juicios de garantías en donde se reclama el mismo acto y

evitar que en dichos juicios se dicten sentencias contradictorias; resultando de lo anterior, que a pesar de la tramitación y de la resolución conjunta y simultánea, los juicios de amparo acumulados conservan su individualidad, es decir, sus características propias. De lo anterior se infiere que la circunstancia de que no se haya declarado la acumulación de ninguna manera implica que se hubiere dejado sin defensa a las partes o que pudiera influir de manera decisiva en la sentencia que deba dictarse en definitiva, ni menos aún que no haya sido oída alguna de las partes que tenga derecho a intervenir en el juicio conforme a la ley; motivo por el cual es claro que no se está en presencia del supuesto normativo que contempla el artículo 91, fracción IV, segunda parte, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales’.

‘ACUMULACIÓN DE AUTOS. NO IMPLICA FUSIÓN. *La acumulación de autos prevista por los artículos 57 y 63 de la Ley de Amparo tiene por objeto sujetarlos a una tramitación común, para fallarlos en una sola sentencia, lo cual no implica en modo alguno la fusión de los mismos, ya que cada uno de los expedientes acumulados conserva su individualidad, aun cuando físicamente se forme con ellos un solo cuaderno’.*

Cabe invocar también la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en diversa integración,

publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXIX, página 280, cuyos rubro y texto son:

‘ACUMULACIÓN EN EL AMPARO. El artículo 57, fracción II, de la ley orgánica del juicio de garantías dispone que puede decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado, siendo diversos los quejosos; y esta disposición debe considerarse aplicable para decretar la acumulación, teniendo en cuenta que ésta tiene por objeto tanto la economía del procedimiento como evitar la contradicción de resoluciones que se dicten por diversos juzgadores en negocios que impliquen el mismo problema jurídico, si los actos reclamados son sustancialmente los mismos, pues se reducen a la expedición de permisos de ruta en favor de personas integrantes de una misma Federación o unión de permisionarios, en tramos diversos de una misma carretera, y las autoridades responsables son también las mismas, gobernadores de Estados limítrofes y jefe de tránsito de los mismos Estados, y sólo hay variedad en cuanto al número de las autoridades encargadas de ejecutar las órdenes reclamadas; de todo lo cual se desprende que existe conexidad en los juicios y es conveniente su acumulación’.

Los criterios reproducidos sobre la acumulación en el amparo, que esencialmente coinciden con su acepción terminológica, evidencian que aquélla es el resultado de reunir o juntar los autos de una demanda de amparo, a los autos de otra más antigua, que se encuentren en trámite, con el objetivo principal de respetar el principio de economía procesal, traducido éste en que se resuelvan dos o más juicios de garantías en una sola audiencia, y con el de evitar que se dicten sentencias contradictorias.

De manera que la figura procesal de que se trata tiende a velar por la economía procesal y la celeridad, así como a evitar el dictado de sentencias contradictorias, mediante la tramitación de los juicios acumulados, como si fueran uno solo y su resolución en una misma audiencia constitucional.

Ahora bien, conforme a lo expuesto, la acumulación puede conceptuarse como la unión no fusionante de dos o más demandas de amparo que por razones de identidad, similitud, afinidad o simple nexo (artículo 57, fracciones I y II, de la Ley de Amparo) resulta práctico que sean instruidas en un mismo procedimiento y se resuelvan en una misma sentencia, evitándose así el posible pronunciamiento de resoluciones contradictorias, aunque cada uno de los juicios conserva sus

particularidades y su individualidad; de ahí que se afirme que dicha unión no es fusionante.

Debe especificarse que, aun cuando la Ley de Amparo establece que el procedimiento de acumulación puede iniciar de oficio o a petición de parte (artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Amparo) como se trata de una figura procesal de finalidades prácticas cuyo destinatario y beneficiario es el juzgador de amparo, es potestativo para éste decretar la acumulación correspondiente, sin que por ello surjan derechos subjetivos para las partes litigantes, en el sentido de obligar al juzgador a decretarla objetivamente y, como consecuencia, a vincularlo a resolver en determinado sentido ...”.

De la ejecutoria transcrita se desprenden las siguientes ideas:

1. Que la acumulación es el resultado de reunir o juntar los autos de una demanda de amparo a los autos de otra más antigua, que se encuentren en trámite, con el objetivo principal de respetar el principio de economía procesal, traducido éste en que se resuelvan dos o más juicios de garantías en una sola audiencia, y con el de evitar que se dicten sentencias contradictorias.

2. La acumulación puede conceptuarse como la unión no fusionante de dos o más demandas de amparo que por razones

de identidad, similitud, afinidad o simple nexo, resulta práctico que sean instruidas en un mismo procedimiento y se resuelvan en una misma sentencia, evitando así el posible pronunciamiento de resoluciones contradictorias, aunque cada uno de los juicios conserva sus particularidades y su individualidad; de ahí que se afirme que dicha unión no es fusionante.

Asimismo, de la ejecutoria citada derivaron las jurisprudencias que a continuación se reproducen:

“ACUMULACIÓN EN AMPARO. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO MIENTRAS AQUÉLLA SE RESUELVE, NO IMPLICA DEJAR INSUBSISTENTE LA FECHA FIJADA ORIGINALMENTE PARA LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL EN CADA JUICIO, NI TIENE POR EFECTO INTERRUMPIR O AMPLIAR LOS PLAZOS PROCESALES RESPECTIVOS. Conforme al artículo 62 de la Ley de Amparo, desde que se pide la acumulación y hasta que se resuelve, debe suspenderse el procedimiento en el expediente principal de los juicios que probablemente habrán de acumularse. Ahora bien, tal suspensión no implica dejar insubsistente la fecha fijada en el auto admisorio para la audiencia constitucional en cada juicio, ni tiene por efecto interrumpir los plazos para el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos procesales de las partes, porque en atención a la naturaleza y fines de la acumulación, la suspensión

sólo busca evitar el dictado de la sentencia en la audiencia constitucional, a efecto de impedir que desaparezca la materia de la acumulación, al poder decretarse ésta sólo respecto de juicios en trámite; por tanto, dicha medida debe entenderse restringida a los actos procesales encaminados a impulsar la prosecución del amparo, vinculados con la litis constitucional y su debida integración, como son las pruebas, los alegatos y los informes, entre otros que tiendan a ese propósito. De lo contrario, si se dejara insubsistente la fecha mencionada, se desvirtuaría la naturaleza sumaria del juicio de garantías, pues al no poder saberse de antemano si la acumulación habrá de decretarse o no, pudiendo en este último caso reanudarse el procedimiento en cada juicio, incluso antes de la fecha originalmente programada para la audiencia constitucional, su subsistencia agilizará la continuación de los juicios y la celebración de la audiencia, sin necesidad de programarla nuevamente; en todo caso, de llegar el día fijado para tal evento sin haberse reanudado el procedimiento, aquélla habrá de diferirse y reservarse el señalamiento de diversa fecha hasta que se levante la suspensión. Además, dejar insubsistente la fecha fijada para la audiencia de ley implicaría interrumpir o ampliar los plazos y liberar injustificadamente de sus cargas procesales a alguna de las partes con la consecuente

afectación para las otras; de ahí que las partes deban cumplir con sus obligaciones y ejercer sus derechos dentro de los plazos legalmente previstos para no incurrir en incumplimiento o, en su caso, evitar la preclusión del derecho procesal atinente, aun cuando el procedimiento se encuentre suspendido, pues esto sólo provocará que se reserve proveer sobre las promociones hasta su reanudación". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 145/2008, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 439, registro 168,734).

‘PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL Y DE INSPECCIÓN JUDICIAL EN CASO DE ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO. SU OFRECIMIENTO DEBE EFECTUARSE CON ANTICIPACIÓN LEGAL, EN RELACIÓN CON LA FECHA SEÑALADA ORIGINALMENTE PARA LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL EN CADA JUICIO Y, EXCEPCIONALMENTE, RESPECTO A LA FIJADA DESPUÉS DE DECRETARSE AQUÉLLA. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 7/96, de rubro: ‘PRUEBAS PERICIAL, TESTIMONIAL Y DE INSPECCIÓN JUDICIAL EN EL AMPARO. SU OFRECIMIENTO DESPUÉS DEL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA’,. sostuvo que conforme al principio de expeditéz del procedimiento de amparo que

deriva de su naturaleza sumaria, si las pruebas pericial, testimonial y de inspección judicial no se anuncian con la anticipación exigida en el artículo 151 de la Ley de Amparo, no pueden ofrecerse con posterioridad por haber precluido ese derecho procesal, y al diverso principio basado en el respeto a la garantía de defensa del oferente, que implica que éste, para gozar de la oportunidad de ofrecer dichas probanzas, no sólo debe contar con el plazo de 5 días hábiles previos al señalado para la audiencia constitucional, sin incluir el del ofrecimiento ni el señalado para la audiencia, sino que además ese lapso debe iniciar a partir de la fecha en que tenga conocimiento del hecho que trate de probar o desvirtuar, a fin de que no quede indefenso en la materia probatoria referida, por causas ajenas a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En ese sentido, si la función de las pruebas es constatar afirmaciones sobre hechos relevantes controvertidos que ameriten ser demostrados, para acreditar la veracidad de las afirmaciones propias o la falsedad de las expresadas por la contraparte, y si la acumulación implica la unión no fusionante de dos o más juicios de amparo que, por razones de identidad, similitud, afinidad o simple nexos, resulta práctico que sean instruidos en el mismo procedimiento y se resuelvan en un solo fallo, con el propósito de evitar la posible emisión de sentencias

contradictorias, conservando cada uno sus particularidades y su individualidad, se concluye que cuando dos o más juicios se acumulan, dado que mantienen su propia litis, en cada uno de ellos es donde las partes deben ejercer el derecho a ofrecer las pruebas pericial, testimonial y de inspección judicial, con la anticipación prevista en el precepto 151 citado, en relación con la fecha fijada originalmente en el auto admisorio para la audiencia de ley en cada caso, siempre que aquellos medios de convicción tiendan a constatar afirmaciones sobre hechos ya conocidos, vinculados a la litis constitucional existente. Excepcionalmente, cuando por virtud de la acumulación se altere la litis individual de alguno de los juicios involucrados, debido a la introducción de elementos nuevos o desconocidos, en tal supuesto, en observancia al principio que implica respetar la garantía de defensa del oferente, éste se encontrará en aptitud de anunciar las pruebas referidas vinculadas con aquellos elementos, después de decretarse la acumulación, con la anticipación legal requerida en relación con la nueva fecha fijada para la audiencia constitucional en los juicios acumulados, pues mientras no se demuestre lo contrario, debe presumirse que a partir de la acumulación el oferente tuvo conocimiento de las cuestiones novedosas o desconocidas que alteren la litis

individual del juicio de garantías en el que pretenda probar o desvirtuar". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 146/2008, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 449, registro 168,576).

Precisado lo anterior, debe decirse que el agravio que se analiza es infundado, pues contrariamente a lo que aduce la recurrente el Juez de Distrito no violó las disposiciones que invoca en su argumentación, esto porque si bien la acumulación de expedientes implica que cada uno de ellos conserve su independencia, ya que el objetivo principal de esa figura procesal es la de evitar la emisión de sentencias contradictorias, también lo es que la independencia de dichos expedientes no se traduce o no implica que su trámite tenga que ser diverso.

En efecto, es necesario establecer en primer término, que si bien en el expediente 1725/2008 tramitado originalmente en el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, las partes ofrecieron como prueba la pericial en materia de economía y durante el trámite de ese expediente en ese Juzgado de Distrito no se culminó el procedimiento para la designación de perito oficial, ello no significa que en ese juicio no se haya concluido ese procedimiento, pues de la lectura a los antecedentes destacados se acredita que esas actuaciones se llevaron a cabo cuando los expedientes de que se trata ya se encontraban acumulados; por ello, el Juez de Distrito no inobservó las reglas que rigen ese procedimiento, sino que por el contrario, en atención a las que rigen en la acumulación, las

determinaciones que adoptó en los acuerdos de veinte y veinticuatro de agosto de dos mil nueve son correctas e implican que en los dos expedientes de amparo en que se ofreció la prueba pericial en economía, fue debidamente designado el perito oficial respectivo.

Lo anterior porque la acumulación no significa que los trámites de los juicios acumulados tengan que realizarse en cada uno de esos expedientes, pues como lo ha determinado esta Suprema Corte, la acumulación no sólo implica la emisión de una sola sentencia, sino que, por razones prácticas, los juicios se instruyen en un mismo procedimiento, lo que se traduce en que acumulados los juicios, lo acordado por el Juez de Distrito opera para todos los expedientes en su caso agrupados, en virtud de que la acumulación también implica que ese grupo de expedientes y para efectos de resolución se convierta en uno solo, con el fin de realizar un análisis conjunto de la problemática constitucional planteada.

En otras palabras, la independencia o individualidad que conservan los expedientes acumulados debe entenderse en el sentido de que el Juez de Distrito, al emitir la sentencia recurrida, debe atender a los argumentos que las partes hayan expuesto en cada uno de los juicios acumulados, esto es, pronunciarse sobre las violaciones que las quejas hayan aducido en los cuatro expedientes acumulados; pero la independencia no implica que cada expediente se tramite por separado o que al acordarse una prueba ofrecida en uno o en dos de ellos, como ocurrió en el caso, el Juez deba dictar el proveído correspondiente aclarando

que lo hace respecto de los autos en los que fue ofrecida la probanza, toda vez que la acumulación obliga a instruir los juicios en un mismo procedimiento, por lo que es suficiente que en el proveído respectivo, el a quo haga referencia a que se dicta en el expediente más antiguo y en sus acumulados, especificando los números que los identifican.

En el caso, de la lectura a los acuerdos que en opinión de la recurrente demuestran la violación procesal en la que incurrió el Juez de Distrito, se aprecia en primer término, que cuando éstos se dictaron el Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, ya había emitido la resolución en la que determinó acumular los juicios de garantías 1725/2008 y 1884/2008 al 1260/2008, pues la resolución respectiva la terminó de engrosar el quince de enero de dos mil nueve; que en el expediente 1725/2008 del índice del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, su titular acordó la acumulación correspondiente mediante resolución de tres de febrero de dos mil nueve; y por lo que toca al expediente 1884/2008 del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, su titular dictó resolución que declaró procedente la acumulación el dieciocho de mayo de dos mil nueve, datos que demuestran que previamente a la emisión de los acuerdos que combate la recurrente, los Jueces de Distrito en cumplimiento a lo ordenado por los artículos 60 y 61 de la Ley de Amparo, procedieron a dictar las resoluciones en las que concluyeron que resultaba procedente la acumulación de autos, esto como consecuencia de la diversa resolución dictada en el expediente más antiguo en la que se determinó como favorable la

acumulación de los expedientes 1725/2008 y 1884/2008 al 1260/2008.

Lo descrito significa, como ya se apuntó, que cuando el Juez de Distrito emitió los acuerdos de veinte y veinticuatro de agosto la acumulación de expedientes ya estaba surtiendo plenos efectos, por lo que debe entenderse que los proveídos dictados recaían al expediente acumulado más antiguo y sus acumulados, pues por virtud de la acumulación los expedientes son instruidos en un mismo procedimiento; pensar lo contrario dejaría sin sentido el objetivo principal de la acumulación.

Por ende, si el perito oficial ***** protestó el cargo conferido con posterioridad a la emisión de las resoluciones que acordaron como procedente la acumulación de expedientes, es lógico concluir que esa actuación con la consecuente presentación de los dos dictámenes periciales que formuló y su respectiva ratificación, son actos procesales que se llevaron a cabo en el único procedimiento que correspondía a los cuatro expedientes acumulados; en otras palabras, la aceptación y protesta del cargo y la formulación de los dictámenes requeridos es válido entenderlos como actos que rigen para los dos expedientes en los que se ofreció la pericial en materia de economía esto es, en los juicios de amparo 1725/2008 y 1884/2008; por tanto, el hecho de que el Juez de Distrito en el auto de veinticuatro de agosto de dos mil nueve haya indicado que el perito oficial se entiende designado como tal en los cuatro expedientes acumulados, no es una determinación que cause afectación a la recurrente, en virtud de que el a quo observó una

de las reglas que rige en una acumulación de autos, esto es, instruyó los expedientes acumulados en un mismo procedimiento, pero sobre todo, ese proveído y sus efectos, no le impidieron tener por rendido el dictamen pericial de que se trata y sobre todo, valorarlo al momento de emitir la sentencia recurrida.

Máxime que de la lectura a los dictámenes que formuló el perito oficial se desprende que describe la metodología que siguió y precisa que atendió a los cuestionarios que se exhibieron en los expedientes en los que se ofreció la pericial en materia de economía, es decir, identificó con número de expediente el dictamen que elaboró para el expediente 1725/2008, así como el que formuló para el juicio 1884/2008.

En efecto, la supuesta violación procesal que denuncia la recurrente, mejor dicho los actos procesales que en su opinión le causan agravio, no tuvieron mayor impacto en la emisión de la sentencia recurrida pues como se aprecia de ésta, el Juez de Distrito atendió a los razonamientos expuestos en las periciales ofrecidas en esos juicios, ello para analizar la constitucionalidad del principal de los actos reclamados, a saber, la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, dictada por el Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en ausencia del Titular del Ramo y de los Subsecretarios de Infraestructura y de Transporte; en consecuencia, no asiste la razón a la recurrente en cuanto afirma que la violación procesal cometida trascendió a la sentencia recurrida, pues como se apuntó, la supuesta omisión de concluir el procedimiento para la designación del perito oficial respecto de

la pericial ofrecida en el expediente 1725/2008, no impidió al Juez de Distrito valorar los dictámenes del perito mencionado para la emisión de la sentencia recurrida.

Por otra parte, es importante subrayar que el criterio de esta Suprema Corte en el sentido de que la acumulación de autos es una unión no fusionante de dos o más juicios de amparo, no significa que el procedimiento deba dividirse en un trámite para cada uno de los expedientes acumulados, pues lo que podríamos llamar el principio de independencia de los autos y la unión no fusionante de éstos, se traduce en el fin práctico de instruir los expedientes en el mismo procedimiento y emitir una sola sentencia en la que se atienda ahí sí a las particularidades que guarda cada uno de los expedientes en cuanto a las pruebas ofrecidas y, desde luego, a las argumentaciones aducidas por las partes; de ahí que la independencia a la que aluden los criterios y en la que apoya sus argumentaciones la recurrente, significa que el Juez debe atender a las violaciones que en cada expediente se aduzcan y armonizarlas de tal forma que una sola sentencia atienda a todos los planteamientos de los autos acumulados, sin que ello implique que los juicios independientes deban llevar un trámite por separado, como infundadamente lo aduce la recurrente.

En consecuencia, la sentencia recurrida y las actuaciones que durante la tramitación de los juicios de amparo acumulados llevó a cabo el Juez de Distrito no son violatorias de los artículos que cita en su agrario, ya que la pericial en materia de economía ofrecida por las partes en los expedientes acumulados que se

revisan, fueron admitidas y debidamente desahogadas, pero sobre todo, fueron valoradas por el Juez de Distrito al momento de dictar la sentencia recurrida, como se razonará en los considerandos subsecuentes, por lo que el agravio en cuestión resulta infundado.

SEXTO. Configuración de la negativa ficta. En el segundo de los agravios aducidos en la revisión principal la recurrente argumenta que la sentencia recurrida viola los artículos 77 y demás relativos de la Ley de Amparo, así como los diversos 222, 351, 352 y otros del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que el a quo no fundó ni motivó su sentencia; además de que es incongruente con la demanda, las pruebas ofrecidas y con las demás pretensiones deducidas de las constancias de autos; amén de ser violatoria de los principios de exhaustividad y congruencia que rigen en la emisión de las sentencias, lo anterior porque el Juez de Distrito de manera inexplicable resolvió sin hacer un análisis completo y adecuado de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, con lo que además transgredió el principio in dubio pro actione.

Que lo anterior es así, porque contrariamente a lo resuelto por el a quo en la sentencia recurrida, la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no resulta aplicable en un procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional, como el que se tramita ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones con apoyo en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que esa figura sólo puede actualizarse respecto de aquellos

procedimientos o actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los particulares, por ejemplo, el otorgamiento de permisos, autorizaciones e, incluso, concesiones, y no así respecto de los procedimientos formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales, esto tomando en cuenta además, la finalidad de los efectos de la negativa ficta.

Agrega que contrariamente a lo considerado por el a quo, el derecho administrativo otorga diversas consecuencias al silencio administrativo, toda vez que existen ocasiones en que por la propia naturaleza de la solicitud y del acto administrativo o por disposición legal, la solicitud del particular requiere indefectiblemente de una respuesta expresa de la administración pública; otras en las que se prevé que ante la falta de contestación a la solicitud formulada por el particular, la falta de respuesta por parte de la administración se debe entender en sentido positivo, y otros en los que el silencio de la autoridad se reputa como una negativa a lo solicitado por el particular; y que así, la negativa ficta se considera como una ficción legal nacida por el silencio de la autoridad, en sustitución del acto expreso, cuya actualización determina que se presuma que la autoridad resolvió en forma desfavorable la solicitud o instancia, que de manera escrita formuló el gobernado.

Reitera, que del análisis al principal de los actos reclamados se advierte que la Comisión Federal de Telecomunicaciones llevó a cabo una función materialmente jurisdiccional, toda vez que resuelve un conflicto entre particulares respecto a un supuesto desacuerdo de interconexión, de donde es claro que se trata de

un procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional, en el cual hay dos pretensiones en litigio, de ahí que contrariamente a lo considerado por el Juez de Distrito, no es dable que en la especie opere la negativa ficta, pues no se trata de que la autoridad responda con un sí o un no, sino de que sopesen las pretensiones de las partes en litigio y en función de ello resuelva, por lo que no se está en el supuesto de que la administración pública resuelva una solicitud de un particular, ya que en el caso se trata de dos particulares que están deduciendo derechos litigiosos ante la autoridad administrativa, por lo que resulta indudable que se está ante una función materialmente jurisdiccional, a la que no le es propia la negativa ficta.

Los argumentos referidos son por una parte infundados y, por otra fundados, de conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación, en las que en primer término, se dará respuesta a las violaciones de forma aducidas y, posteriormente, las relativas a la aplicación o no de la negativa ficta.

En efecto, aduce la recurrente que el Juez de Distrito no fundó ni motivó la sentencia recurrida, concretamente en el considerando décimo primero en el que analizó el concepto de violación en el que expresó que no resultaba aplicable la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al procedimiento seguido ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones; argumentación que es infundada porque de la lectura a la sentencia recurrida, transcrita en el resultando octavo de esta ejecutoria, se advierte que el Juez de Distrito para emitir su determinación analizó los artículos 13 y 17 de la Ley

Federal de Procedimiento Administrativo; 8º, 17 y 42, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; invocó jurisprudencias y tesis aisladas de esta Suprema Corte y de Tribunales Colegiados; y expuso diversas razones jurídicas que lo condujeron a declarar infundado el concepto de violación de que se trata y, principalmente, a explicar por qué la figura de la negativa ficta sí resulta aplicable en los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales.

Por ende, la sentencia recurrida no carece de fundamentación y motivación, ya que de su análisis se advierte que el Juez de Distrito sí realizó un pronunciamiento de los aspectos de los que se dolió la quejosa hoy recurrente en los conceptos de violación primero y segundo de la demanda de amparo, apoyándose en los preceptos jurídicos que se estimaron violados y en aquellos relacionados con el punto litigioso, así como expuso las razones que motivaron su determinación, dando cumplimiento así, al criterio que establece la forma en la que un juzgador al emitir una sentencia da cumplimiento a las garantías de fundamentación y motivación.

Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala cuyo rubro, texto y datos de localización a continuación se reproducen:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. *Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto*

de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 1a./J. 139/2005, tomo XXII, diciembre de 2005, página 162, con registro 176,546).

Pero lo más importante es que de la lectura a la sentencia recurrida se confirma que el Juez de Distrito dio respuesta al argumento sustancial que hizo valer la recurrente en la demanda de amparo, pues aun cuando no hubiese hecho una referencia

detallada a cada una de las argumentaciones contenidas en el concepto de violación de que se trata, ello no le impidió dar respuesta al argumento toral de la demanda, a saber, que en su opinión no resulta aplicable la figura de la negativa ficta a los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales de los que conoce la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, por lo que hace al argumento en el sentido de que el Juez de Distrito realizó un estudio incompleto sobre el punto de derecho que nos ocupa, pues para arribar a su conclusión omitió explicar en qué consisten los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales; debe decirse que en efecto el a quo no formuló consideración en ese sentido, pero ello obedeció a que razonó que el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no condiciona la operatividad de la negativa ficta a determinados tipos de procedimiento administrativo, sino que se expresa en términos generales sin distinguir entre ellos, esto es, consideró que el supuesto contenido en el artículo 17 no hace distinción entre procedimientos administrativos y, por ello, no es dable discriminar las especies que configuran lo que llamó como “la constelación de procedimientos administrativos cursados a instancia de parte”, subrayando que esa institución opera en todos ellos, por lo que si la ley no distingue el intérprete no debe hacerlo.

La argumentación referida es del tenor siguiente:

“... La negativa ficta es aplicable sólo a procedimientos tramitados a instancia de parte, sin distinguir su clase. El artículo 17 de la referida ley no condiciona la operatividad de la negativa ficta a determinados tipos de procedimiento administrativo, sino se expresa en términos generales que no distinguen entre ellos: la administración debe resolver lo que corresponda a un planteamiento que le haya formulado el administrado, sin especificar el objeto de dicha resolución. Por tal motivo, no es dable discriminar las especies que configuran la constelación de procedimientos administrativos cursados a instancia de parte, en relación con la aplicabilidad que la negativa ficta adquiriría en cada uno; pues ésta opera en todos ellos, salvo disposición expresa en contrario, conforme al principio general de derecho según el cual ‘donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir’.

Lo anterior es corroborado por la circunstancia de que el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ubica en el capítulo primero del título tercero de ese cuerpo legal, referido a las ‘disposiciones generales’ del ‘procedimiento administrativo’; debiéndose considerar la ubicación de la referida disposición para considerar el contexto normativo al que pertenece y en atención al cual debe efectuarse su interpretación.

Así, la negativa ficta es susceptible de configurarse en cualquier curso de acción iniciado a instancia de parte interesada, que resulte en la formación de la voluntad de la administración pública, o sea dentro de cualquier procedimiento administrativo de esa índole; sin importar que se trate de uno sumamente complejo o solamente constituido por la petición en sentido estricto de un particular y la respuesta que la administración le da. También estos últimos constituyen un procedimiento administrativo sujeto a las formalidades y cursos señalados por la ley de la materia, aunque su simpleza a veces impida advertir que en verdad tienen esa naturaleza; mas no por lo anterior se rechaza que la negativa ficta opere en ellos.

Como se desprende de sus autos, el procedimiento del que deriva este juicio de garantías fue iniciado a instancia de la aquí tercero perjudicada **.
Trayendo a la especie lo expuesto con antelación, se concluye que la negativa ficta es aplicable en el procedimiento natural; sin perjuicio de lo anterior, es preciso establecer si ello es así considerando la naturaleza materialmente jurisdiccional del procedimiento natural...”.***

Ahora bien, de la lectura integral al agravio que se analiza se desprende que subsiste el reclamo sustancial que la recurrente formula respecto de la figura de la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su

aplicación o no a los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales; y respecto de esa problemática esta Suprema Corte arriba a la conclusión de que esa institución no resulta aplicable a los procedimientos administrativos de los que conoce la Comisión Federal de Telecomunicaciones, con fundamento entre otros, en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, según se explicará a continuación.

En primer término, es necesario referirnos a los actos llevados a cabo por las concesionarias ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los que podemos describir de la siguiente manera:

1. El trece de marzo de dos mil ocho *****, con fundamento en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, hizo del conocimiento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones el desacuerdo que en materia de interconexión tiene con *****, respecto de las condiciones a regir en los años dos mil ocho, dos mil nueve, dos mil diez y dos mil once. De dicho escrito se desprende lo siguiente:

“...Con la anterior personalidad la cual solicito me sea reconocida, vengo a hacer del conocimiento de esa Comisión Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, de manera indistinta, la ‘Comisión’ o la ‘Cofetel’) el desacuerdo, que en materia de interconexión, ha surgido entre ** y *****; a efecto de que la Comisión proceda a resolver dentro del término que le impone el artículo 42 de la***

***Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), de conformidad con los antecedentes y consideraciones que se expondrán, las siguientes:
(...)***

Una vez analizada la Carta de **, es claro que entre *****, y ***** existe un claro desacuerdo, toda vez que cada parte mantiene su posición y no se podrá celebrar convenio de interconexión alguno y por ello se hace necesaria la intervención de la Comisión a efecto de que dentro del plazo de 60 días a que se refiere el artículo 42 de la LFT proceda a determinar las cuestiones que no han podido ser convenidas entre ambas empresas.***

Antes de presentar ante esta H. Comisión nuestra posición con respecto a la tarifa de interconexión para la terminación de llamadas en la red local móvil de ** originadas en la red local fija de ***** para los años 2008 al 2011, queremos hacer mención brevemente del marco normativo sobre el cual esta H. Comisión deberá resolver el presente desacuerdo de interconexión...”.***

2. Mediante oficio CFT/D05/UPR/562/08, de veintiséis de marzo de dos mil ocho, suscrito por el Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se dio vista a *****, para que manifestara lo que a su derecho correspondiera e informara si existen condiciones que no ha podido convenir con ***** y, de ser el

caso, señalara en qué consisten los desacuerdos denunciados, fijara su postura y ofreciera elementos de prueba que estimara pertinentes, para lo cual se le dio un plazo de cinco días contados a partir de la notificación de dicho oficio. En ese documento se citan los artículos 1, 2, 7, fracciones I y II, 8 fracción V, 9-A, fracciones X y XIII y 42, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 1, 2, 3, 13, 32, 38 y 49 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 37 bis, fracciones XIII y XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 21, fracción II y 23, apartado B, fracciones XII y XIV, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Del oficio referido se transcribe lo siguiente:

“Mediante escrito presentado ante esta Comisión el 13 de marzo de 2008, el representante legal de ** presentó el acto número 10,337 de 18 de diciembre de 2007, expedida por el Corredor Público 31 del Distrito Federal en la que consta la notificación a ***** de la Solicitud de Negociaciones...***

Asimismo, manifestó que derivado de los escritos de ** y ***** a los que se ha hecho referencia, se desprende que existe un desacuerdo, toda vez que cada parte mantiene su posición y no se podrá celebrar convenio de interconexión alguno, por lo que es necesaria la intervención de la Comisión a efecto de que proceda a determinar los términos, condiciones y tarifas de interconexión que no han podido ser convenidas entre ambos concesionarios. Para tal efecto, ***** menciona***

los puntos de desacuerdo con *** (en lo sucesivo, la ‘Solicitud de Resolución’).**

Del análisis de las constancias que *** acompaña a la Solicitud de Resolución, se desprende que la misma cumple satisfactoriamente con lo dispuesto en el trámite denominado ‘Solicitud de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones para que la Comisión Federal de Telecomunicaciones resuelva las condiciones de interconexión no convenidas entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones’ con la homoclave ***** , que está inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios en términos del artículo 69-M de la LFPA...**

En virtud de lo anterior y a efecto de que esta Comisión esté en posibilidad de dictar la resolución que en derecho proceda sobre la Solicitud de Resolución, en términos del artículo 42 de la LFT, así como del artículo 49 de la LFPA, por este conducto se da vista a *** de la Solicitud de Resolución, para que manifieste lo que a su derecho convenga e informe a esta Comisión si existen condiciones que no ha podido convenir con ***** respecto de la Solicitud de Negociaciones y, de ser el caso, señale expresamente en qué consisten los desacuerdos, fije su postura al respecto y ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, dentro de un plazo**

improrrogable no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación de este oficio, de conformidad con los artículos 32 y 38 de la LFPA...”

3. Mediante escrito presentado el dos de abril de dos mil ocho, ***** solicitó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones una prórroga para dar contestación al oficio relacionado en el punto inmediato anterior; lo que fue acordado favorablemente mediante oficio CFT/D05/UPR/DGRC/665/08, de cuatro de abril de dos mil ocho, y que fue notificado el ocho siguiente; en este oficio se invocaron los artículos 8° de la Constitución Federal; 16, fracción X, 19, 31, 36 y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 9-A, fracción XVII de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 37 bis, fracción XXX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 21, fracción II y 23, apartado B, fracción XIX, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

4. Por escrito presentado el once de abril de dos mil ocho, ***** desahogó la vista respecto de la “Solicitud de resolución de desacuerdo”, y ofreció pruebas. De esa constancia se transcribe lo siguiente:

“...Mi representada aclara a esa H. Comisión y a cualesquiera otras autoridades de la Cofetel, que las promociones y respuestas presentadas y que se presenten en este procedimiento, no implican ni pueden significar en forma alguna el consentimiento de ** respecto de la***

legitimación, competencia, legalidad o validez de los actos del propio procedimiento ni de quienes en él intervengan ni de sus efectos o consecuencias. Sencillamente se trata de la respuesta legítima que presenta un particular en un procedimiento administrativo a petición de una autoridad para no entorpecer su actuación.

(...)

Hechas las manifestaciones anteriores, estando en tiempo y forma, y de conformidad con la prórroga concedida a *** mediante oficio CFT/D05/UPR/DGRC/665/08, del 4 de abril de 2008, se da contestación al oficio CFT/D05/UPR/562/08 mediante el cual esa H. Comisión requirió a ***** señale los supuestos términos y condiciones en materia de interconexión que no ha podido convenir con ***** (en lo sucesivo ‘*****’), fije su postura al respecto y ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes sobre el particular.**

(...)

Sin perjuicio de la cuestión previa antes expuesta y la aclaración y reserva de derechos planteada, con el fin de dar debido cumplimiento a lo requerido en el oficio CFT/D05/UPR/562/08, en tiempo y forma, AD CAUTELAM, a continuación *** expone su postura respecto de lo manifestado por ***** en su Solicitud de Resolución de Desacuerdo, para**

que sean tomados en cuenta en el desahogo del procedimiento conforme a los siguientes ...”.

5. Mediante oficio CFT/D05/UPR/1143/08 de veinticuatro de abril de dos mil ocho, suscrito por el Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se tuvo por fijada la litis en el procedimiento de desacuerdo; se precisó a ***** , que no ha lugar a tener como terceros perjudicados a los que mencionó en su escrito presentado el once de abril de dos mil ocho; se tuvieron por ofrecidas las pruebas correspondientes y se puso a disposición de las partes las actuaciones que obran en el expediente para que presentaran alegatos. Las disposiciones citadas en el oficio de referencia, fueron los artículos 1, 2, 7, fracciones I y II, 8, fracciones II y V, 9-A, fracciones X y XIII, y 42, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 1, 2, 3, 13, 49, 50 y 56, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 78, 207, 210-A y 331, del Código Federal de Procedimientos Civiles; 37 bis, fracciones XIII y XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 21, fracción II y 23, apartado B, fracciones XII y XIV, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. También cabe destacar que ese oficio se notificó a las partes el veintinueve de abril de dos mil ocho. Del oficio con el que se da cuenta, se reproduce lo siguiente:

“...La intervención de la Comisión es únicamente para efecto de resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios que soliciten la intervención de esta autoridad para resolver el desacuerdo en materia de interconexión. A la fecha, esta autoridad

*no ha recibido ni tiene registro de ***** o ***** y cualquiera de los supuestos terceros mencionados el que soliciten la intervención de la Comisión para resolver los términos y condiciones de interconexión entre ellos. Por tanto, no ha lugar a que los terceros mencionados por ***** sean parte en el procedimiento administrativo que se sigue entre ***** y *****.*

(...)

*Por los argumentos antes vertidos y con fundamento en los preceptos legales invocados, esta Comisión considera improcedente la solicitud que hace ***** referente a la participación de diversos terceros en el desacuerdo de interconexión objeto del presente acuerdo de trámite, que tiene como única finalidad resolver el desacuerdo de interconexión que existe entre ***** y *****. La resolución que en su momento procesal oportuno emita la Comisión, resolverá únicamente el conflicto entre las partes involucradas en términos del artículo 42 de la LFT.*

(...)

En virtud de lo anterior, se tiene por fijada la litis y por ofrecidas las pruebas correspondientes, por lo que el presente procedimiento administrativo guarda estado para que las partes formulen alegatos.

Por tanto, de conformidad con el artículo 56 de la LFPA, se ponen a disposición de las partes las

actuaciones que obran en el presente expediente, mismas que se podrán consultar en las oficinas de la Dirección General de Regulación 'C', de 9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes, en el tercer (3er.) piso del inmueble ubicado en la calle de Bosques de Radiatas número 44, colonia Bosques de las Lomas, en esta Ciudad. Lo anterior para que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél que surta efectos legales la notificación de este oficio, presenten sus alegatos por escrito ante esta Comisión, apercibidos que transcurrido dicho plazo sin que hayan ofrecido sus argumentos, se tendrá por perdido su derecho en términos del artículo 288 del CFPC."

6. Mediante escrito de seis de mayo de dos mil ocho ***** , se opuso al acto de trámite contenido en el oficio mencionado en el número que antecede; y por diverso escrito de ocho de mayo del mismo año desahogó el requerimiento consistente en exhibir en original o copia certificada diversas pruebas documentales, así como expresó alegatos.

7. El dieciséis de mayo de dos mil ocho, ***** , interpuso ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones recurso de revisión con apoyo en el artículo 83 y demás aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en contra de la resolución en sentido negativo del desacuerdo de interconexión existente entre ella y *****; y en el mismo documento solicitó

a ese organismo se remitiera el medio de impugnación a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

8. El trece de junio de dos mil ocho, la Comisión Federal de Telecomunicaciones admitió a trámite el recurso de revisión y las pruebas que se acompañaron al mismo; así como ordenó dar vista con el escrito respectivo a *****, en su carácter de tercero perjudicado, para que en un plazo de diez días manifestara lo que a su interés conviniera.

9. Con fecha veinte de junio de dos mil ocho, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, acusó recibo de la copia certificada del expediente abierto por la Comisión Federal de Telecomunicaciones con motivo del recurso de revisión.

En los antecedentes descritos se hizo referencia al fundamento invocado en los actos llevados a cabo por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el procedimiento de desacuerdo de interconexión; y de ellos a continuación transcribiremos los artículos 1, 2, 13, 14, 16, fracción X y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1, 2, 8, 9-A, fracción X y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, disposiciones que son del tenor literal siguiente:

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

“Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”

“Artículo 2. Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal

de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.”

“Artículo 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.”

“Artículo 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.”

“Artículo 16. La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

(...)

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.”

“Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o

administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo”.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.”

“Artículo 2. Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación. En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.”

“Artículo 8. A falta de disposición expresa en esta Ley y en sus reglamentos o en los tratados internacionales, se aplicarán:

- I. La Ley de Vías Generales de Comunicación;**
- II. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;**
- III. El Código de Comercio;**
- IV. El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal;**
- V. El Código Federal de Procedimientos Civiles;**
- VI. La Ley General de Bienes Nacionales, y**
- VII. La Ley Federal de Radio y Televisión.”**

“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;
(...)”***

“Artículo 42. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, o antes si así lo solicitan ambas partes, la Secretaría, dentro de los 60 días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse.”

Los artículos transcritos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevén respectivamente, que las disposiciones de ese ordenamiento son de orden e interés público y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada; que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente; que el procedimiento administrativo se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe; que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte; que una de las obligaciones de la administración pública federal es la de dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución

afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley; y su artículo 17 establece lo que se conoce como negativa ficta, pues prevé que salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda y que transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente.

Y los artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones indican respectivamente, que esa ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite; que corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, además de que en todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico; que a falta de disposición expresa en la ley se aplicará entre otros ordenamientos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que tiene como atribuciones entre otras, la de promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo las que se realice con redes extranjeras, así como determinar las condiciones que en materia de interconexión no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; y que los concesionarios de éstas deberán interconectar sus redes y

que para tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de sesenta días naturales contado a partir de que uno de ellos lo solicite, y que transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dentro de los sesenta días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse.

En este apartado es importante apuntar lo que el Tribunal Pleno ha expuesto sobre lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y sobre las resoluciones en las que se fijan condiciones de interconexión, esto al resolver la contradicción de tesis 268/2010, en sesión de tres de mayo de dos mil once, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas y cuyo engrose fue encomendado al Ministro Luis María Aguilar Morales; así, en la ejecutoria respectiva se sostuvo lo siguiente:

“... Ahora bien, el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones que deben hacer los concesionarios, se realice a través de la suscripción de un convenio, y, en caso de que no lo hagan dentro del plazo establecido para tal efecto, o bien, no lleguen a un acuerdo sobre alguna o algunas de las condiciones de interconexión, será la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la que resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse; facultad que también le corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones como

órgano desconcentrado de la indicada Secretaría, según señala expresamente la fracción X del artículo 9-A de dicha Ley.

Las normas invocadas son del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 42. (Se transcribe)

“ARTÍCULO 9-A. (Se transcribe).

Las condiciones en materia de interconexión sobre las cuales los concesionarios no hayan podido convenir pueden ser variadas, siendo una de ellas que no hayan podido ponerse de acuerdo en relación con la tarifa de interconexión que una empresa concesionaria debe pagarle a la otra con motivo de utilizar su infraestructura mediante el pago de una renta, generalmente, anual.

Las tarifas de interconexión son expresión del pago que, como contraprestación, eroga un concesionario de redes de telecomunicación hacia otro concesionario por el uso de su infraestructura, a fin de que aquéllos puedan, a su vez, otorgar un servicio a los consumidores finales que tendrán que pagar una diversa tarifa por ese servicio (....)

En cuanto a la interconexión en sí, cabe señalar que conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones ésta debe realizarse aun cuando los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no hayan podido convenir en el monto de las tarifas de interconexión que deben regir su relación.

Lo anterior es así, en razón de que el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones antes referido establece el imperativo de que dichos concesionarios ‘... deberán interconectar sus redes...’, esto es, que existe la obligación para hacerlo, lo cual es acorde con lo establecido por el constituyente acerca de que las comunicaciones vía satélite son áreas prioritarias para el desarrollo nacional y que contribuyen al desarrollo del país, garantizando la existencia de esa interconexión, redundando en procurar un mejor nivel de vida de la sociedad.

La obligación de continuar la interconexión de redes entre concesionarios a pesar de no haberse puesto de acuerdo en relación con la cuantía de las tarifas de interconexión que debe regir entre ellas, se ve corroborada con lo establecido en los artículos 38, fracción V, 43, fracciones II, IV, V y VII; 44, fracciones II y III, así como 71, inciso A, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establecen: (...)

Cabe apuntar que las resoluciones de las autoridades en las cuales se fijan aspectos no acordados por las partes sobre las condiciones de interconexión, obligación de interconectar y fijación de tarifas, constituyen actos administrativos, en virtud de lo cual gozan de presunción de validez.

En efecto, los actos administrativos, en cuanto a su eficacia y exigibilidad, tienen características diversas a otros actos.

Teóricamente, se ha concebido al acto administrativo como la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos; así, por acto administrativo se entiende toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual, la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.

A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares; además, dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al tiempo que es un creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad del ejercicio de la potestad pública, en beneficio del interés público.

Las características más representativas del acto administrativo son: a) es un acto jurídico; b) de derecho público; c) lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y d) persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Es importante destacar que para que exista el acto administrativo, la declaración de voluntad debe provenir de un órgano formalmente administrativo,

pues se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada; ello, porque si el acto, aunque sea materialmente administrativo, es generado por un órgano perteneciente a un poder distinto, ya sea legislativo o judicial, no entra en la clasificación de los actos administrativos y, por tanto, no será materia del derecho administrativo (...).

Cuando la autoridad correspondiente ordena en alguna resolución la interconexión de redes de telecomunicaciones, derivado de que las partes en conflicto no llegaron a un acuerdo, en realidad está velando por el establecimiento, continuidad y eficiencia en la prestación de un servicio público, en el caso concreto, el de telefonía, de suerte tal que una posible suspensión de este tipo de resoluciones, privaría a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes y le inferiría un daño que de otra manera no resentiría, pues implicaría que uno o más operadores del mercado no pudieran operar, o bien que lo hicieran en condiciones desventajosas frente a otros competidores, lo cual redundaría en perjuicio de los usuarios finales, dado que, o bien no lograrían comunicarse a un punto en específico, cuya interconexión fue ordenada por el órgano regulador o, a efecto de lograr la referida conexión, se verían obligados a contratar con un operador en particular, afectando con ello las condiciones de

libre competencia que, conforme a la ley, deben existir en el mercado de telecomunicaciones como área prioritaria.

Sin embargo, la sola existencia de la interconexión no satisface los objetivos de interés público que se establecen en el sistema de interconexión de redes de telecomunicación. La interconexión y las tarifas correspondientes son parte de una misma área prioritaria del Estado y están intrínsecamente relacionadas en la consecución de un mismo fin, el mejor servicio público al usuario en general.

La falta de acuerdo en las tarifas afecta la interconexión, pues aún cuando ésta no se suspenda, sí se entorpecerá.

Las tarifas de interconexión se refieren a la viabilidad del servicio general en condiciones óptimas, situación que debe valorar la autoridad, lo que necesariamente incide en la calidad del servicio que recibe el usuario final, tomando en consideración que el servicio a que se refiere la ley no consiste únicamente en tarifas bajas, sino que hay más elementos para considerarlo un buen servicio.

Así, conceder la suspensión causaría a la colectividad una afectación y le privaría de un beneficio que de otra manera no resentiría, pues se estaría impidiendo que se logren las mejores condiciones en la prestación de todo un sistema de telecomunicación en las que están, desde luego,

las tarifas al usuario, pero no nada más, sino el servicio en general y aun las condiciones de equidad, reciprocidad, no discriminación y otras que exige la ley.

Al intervenir la autoridad correspondiente como lo ordena la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta inherente a su resolución el interés público, pues al resolver las cuestiones no acordadas entre las partes sobre las condiciones de interconexión, obligación de interconectar y fijación de tarifas, no lo debe hacer atendiendo preponderantemente al interés particular de éstos, sino al del público usuario, ya que debe tomar en consideración los principios establecidos en dicho ordenamiento, entre los que destaca la sana competencia.

Las condiciones de interconexión, entre las que destacan las tarifas aplicables como una condición más, siempre deben considerarse de interés social, pues forman parte de todo un sistema legal dirigido, desde luego, no a la ganancia o utilidad de los empresarios involucrados, sino al beneficio de los usuarios, ya que se busca lograr no sólo la continuidad en la prestación del servicio, sino también que éste se preste de forma eficiente, en un ambiente de sana competencia entre los concesionarios, a fin de obtener para el público en general el mejor precio y calidad. En esa medida, la determinación de las condiciones de la prestación del servicio, siempre está en función del interés

social, ya sea en mayor medida para el desarrollo nacional, para los concesionarios o para los usuarios, pero siempre sin excepción está en función o con miras a privilegiar el área de las telecomunicaciones para el bien del país, o sea, de sus habitantes.

La fijación de las condiciones de interconexión, por lo que hace específicamente a las tarifas, puede tener o no una incidencia económica en aspectos como el costo trasladado al público usuario de dichas redes para hacer uso de ellas, pero, finalmente, siempre tendrá incidencia en el desarrollo y competitividad en el mercado relevante, pues debe propiciar una sana competencia, de ahí que la fijación de dichas tarifas no sólo tendrá consecuencias materiales para las partes, sino también para los usuarios de servicios telefónicos.

La circunstancia de fijar una tarifa de interconexión adecuada a las condiciones de una sana competencia, genera que se den las condiciones para la viabilidad de la prestación del servicio en condiciones óptimas, en beneficio de la sociedad, tomando en cuenta que dicha tarifa tiene la presunción de que persigue la finalidad de la Ley de la materia, que es propiciar una sana competencia (...)"

De esa ejecutoria destacan las consideraciones consistentes en:

1. Las resoluciones de las autoridades en las cuales se fijan aspectos no acordados por las partes sobre las condiciones de interconexión, obligación de interconectar y fijación de tarifas, constituyen actos administrativos.

2. Teóricamente, se ha concebido al acto administrativo como la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos; así, por acto administrativo se entiende toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual, la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.

3. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad del ejercicio de la potestad pública, en beneficio del interés público.

4. Cuando la autoridad correspondiente ordena en alguna resolución la interconexión de redes de telecomunicaciones, derivado de que las partes en conflicto no llegaron a un acuerdo, en realidad está velando por el establecimiento, continuidad y eficiencia en la prestación de un servicio público, en el caso concreto el de telefonía.

5. La interconexión y las tarifas correspondientes son parte de una misma área prioritaria del Estado y están intrínsecamente relacionadas en la consecución de un mismo fin, el mejor servicio público al usuario en general.

6. La falta de acuerdo en las tarifas afecta la interconexión, pues aun cuando ésta no se suspenda, sí se entorpecerá.

7. Las tarifas de interconexión se refieren a la viabilidad del servicio general en condiciones óptimas, situación que debe valorar la autoridad, lo que necesariamente incide en la calidad del servicio que recibe el usuario final.

8. Al intervenir la autoridad correspondiente como lo ordena la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta inherente a su resolución el interés público, pues al resolver las cuestiones no acordadas entre las partes sobre las condiciones de interconexión, obligación de interconectar y fijación de tarifas, no lo debe hacer atendiendo preponderantemente al interés particular de éstos, sino al del público usuario, ya que debe tomar en consideración los principios establecidos en dicho ordenamiento, entre los que destaca la sana competencia.

9. Las condiciones de interconexión, entre las que destacan las tarifas aplicables como una condición más, siempre deben considerarse de interés social, pues forman parte de todo un sistema legal dirigido, desde luego, no a la ganancia o utilidad de los empresarios involucrados, sino al beneficio de los usuarios, ya que se busca lograr no sólo la continuidad en la prestación del servicio, sino también que éste se preste de forma eficiente, en un ambiente de sana competencia entre los concesionarios, a fin de obtener para el público en general el mejor precio y calidad.

Por otra parte, de las disposiciones reproducidas destaca el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula lo que se conoce como “negativa ficta”, institución de la es pertinente acudir a la doctrina para conocer la forma en que la define; así, el Diccionario Jurídico Mexicano, tomo V, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página doscientos seis, en la voz negativa ficta señala lo siguiente:

“II. Concepto. Doctrinalmente se conocen dos conceptos, que son los siguientes:

1. Es la resolución que deberá entenderse en sentido negativo y que se actualiza por el silencio de la autoridad cuando no hubiera atendido o resuelto las instancias, peticiones o recursos promovidos por el particular en un plazo de tres o de ocho meses, únicamente tratándose de consultas relativas a precios de transferencia a que se refiere el a. 64-A de la LIR.

2. Es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo.

III. Objeto. El objeto de esta figura jurídica es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la

conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva de la autoridad hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el peticionario.”

De igual forma es útil citar la definición Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, contenida en el Curso de Derecho Administrativo, tomo I, que indica lo siguiente:

“El silencio de la Administración Pública implica, como su propio nombre lo indica, la actitud omisa que guarda una autoridad administrativa ante una solicitud o petición que le hizo un particular. En ocasiones, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo”.

También es útil referirnos a lo que la Suprema Corte ha considerado en relación con la negativa ficta y, para ello, es importante referirnos a las consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 76/97, por la Segunda Sala en sesión de diez de julio de mil novecientos noventa y ocho, bajo la Ponencia

del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en la que en síntesis, se sostuvo lo siguiente:

a) Que de la evolución legislativa de la figura denominada negativa ficta, se advierte que originalmente fue creada para silencios de autoridades fiscales federales; esto es, que aun cuando originalmente la negativa ficta estaba asociada a las autoridades fiscales, la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) mediante las reformas a su Ley Orgánica y al Código Fiscal de la Federación, generó un nuevo criterio en el sentido de que la institución de referencia es aplicable a las resoluciones cuyo conocimiento compete a ese Tribunal, máxime si se considera que desde la vigencia del primer Código Tributario Federal se empezaron a impugnar resoluciones negativas fictas que no correspondían a la materia tributaria sino a la administrativa.

b) Que en ese contexto se fue estableciendo la regla de que la figura de la negativa ficta debía interpretarse en relación al precepto de la Ley Orgánica que establecía la competencia del Tribunal referido, derivándose de ello que la institución no está limitada a instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, pues resulta también aplicable a las autoridades administrativas, cuyos actos o resoluciones son de la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

c) Que la interpretación destacada es acorde con la evolución que ha tenido en México el contencioso administrativo,

a la que no son ajenas las autoridades administrativas no fiscales, pues sus decisiones han sido motivo de impugnación ante el Tribunal aludido en la materia de su competencia, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que, aunado a lo que entonces establecía el Código Fiscal de la Federación, conduce a la conclusión de que la negativa ficta es aplicable a todas las autoridades administrativas y, por tanto, son impugnables, ante los tribunales correspondientes conforme al ámbito de su competencia.

d) En síntesis, la negativa ficta se configura respecto de las autoridades que forman parte de la Administración Pública Federal y cuyas resoluciones son competencia del mencionado órgano jurisdiccional.

De la ejecutoria transcrita derivó la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

“RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES. La figura de la resolución negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las propuestas, en general, ante las autoridades dependientes de la administración pública federal. Esta interpretación

encuentra apoyo histórico en que el desarrollo del contencioso administrativo en nuestro país, no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales, sino también, en forma creciente, a las autoridades administrativas en general, en tanto que las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la materia de su competencia, desde que este órgano jurisdiccional fue creado, tendencia que se ha visto reforzada con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada) que acogió esta figura respecto a las instancias formuladas a dichas autoridades.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VIII, tesis 2a. CXXXII/98, noviembre de 1998, página 53, registro 195,142).

También es orientadora en la exposición de este tema la jurisprudencia de la Segunda Sala que es del tenor siguiente:

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES SOMETIDAS A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las

autoridades fiscales, previstas en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las solicitudes formuladas ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal sometidas a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el artículo 11, penúltimo párrafo de su Ley Orgánica. Lo anterior encuentra apoyo en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, el cual no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales sino también, en forma creciente, a las administrativas en general, pues las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el citado Tribunal en la materia de su competencia, desde que éste fue creado, tendencia que se ha reforzado con los artículos 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que acogieron esa figura respecto a las instancias o peticiones formuladas a dichas autoridades y dispusieron la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones configuradas al efecto.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, tesis 2a./J. 215/2007, diciembre de 2007, página 208, registro 170,690).

En esta jurisprudencia la Segunda Sala reiteró la idea de que la negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, sino que también es aplicable respecto de las solicitudes formuladas ante las dependencias o entidades de la administración pública federal sometidas a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y que esa tendencia se vio reforzada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que acogieron esa figura respecto a las instancias o peticiones formuladas a dichas autoridades.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la doctrina y los criterios referidos, podemos decir que la negativa ficta exige los siguientes requisitos:

a) La formulación de una instancia o petición por parte del particular a alguna autoridad fiscal o administrativa.

b) La omisión o silencio de la autoridad ante esas instancias o peticiones.

c) Que el silencio administrativo de referencia supere el plazo de tres meses para resolver.

d) Que el interesado una vez transcurridos los tres meses y antes de que conteste la autoridad, al considerar que se ha

contestado negativamente su instancia o petición, impugne dicha negativa ficta.

De donde se advierte que uno de los presupuestos fundamentales de la negativa ficta es la formulación de una instancia o petición ante la autoridad administrativa; la iniciativa del sujeto encaminada a provocar una actividad por parte de la autoridad respectiva, para que ésta a su vez resuelva o de contestación a lo que se somete a su conocimiento; en otras palabras, para que surta plena vigencia lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es indispensable que el origen del silencio administrativo sea la ausencia de respuesta expresa de la autoridad a una promoción del particular, a fin de que exista congruencia con el efecto que produce esa abstención, a saber, el sentido negativo en que debe considerarse que se resolvió la instancia o petición que formuló el interesado, lo que significa para éste la desestimación de sus pretensiones o la denegación de lo solicitado.

Ahora bien, hasta aquí hemos expuesto lo relativo a la figura de la negativa ficta y su aplicación respecto de las autoridades administrativas federales; pero aunado a ese concepto, para dar respuesta al agravio que nos ocupa, procede explicar qué son los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

El Diccionario Jurídico Mexicano, tomo V, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página ochocientos tres y ochocientos cuatro, en la voz “procedimiento administrativo”, indica lo siguiente:

“l. Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Como explicamos en otra ocasión (Derecho procesal administrativo, p. 77) quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.

Gabino Fraga en su clásico Derecho Administrativo dice que ‘el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo’ (p. 255). Andrés Serra Rojas en su Derecho Administrativo, afirma: ‘el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades –ordenados y metodizados en las leyes administrativas– que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin’ (p. 273). Otros autores extranjeros, son coincidentes en el concepto de procedimiento administrativo; p.e., Francisco López-Nieto y Mallo, le define como ‘el cauce legal que los órganos de la administración se ven

obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos' (p. 21). Abrevia el concepto Jesús González Pérez y dice: 'el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa' (p.69). (...)

En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. Finalmente, la función administrativa también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

Claramente se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal".

En este punto es necesario retomar la referencia a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en su artículo 1° indica que ese ordenamiento es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada; ordenamiento que además en su título tercero “Del procedimiento administrativo”, capítulos primero a décimo, regula esos procedimientos precisando cuáles son las disposiciones generales a éstos; así como destaca que éste se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe; que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada; las características que deberán tener las promociones de los particulares; las obligaciones de la administración pública; la negativa ficta; los términos y plazos; los impedimentos, excusas y recusaciones; las notificaciones; y la iniciación, tramitación y terminación de dichos procedimientos.

Por lo que hace concretamente al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio o materialmente jurisdiccional, conviene acudir a la doctrina judicial de esta Suprema Corte; así, la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 250/97, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en sesión del dieciséis de abril de mil novecientos noventa y nueve, sostuvo que:

“ ...Por las razones apuntadas, esta Segunda Sala decide apartarse del criterio que se venía sustentando, considerando ahora que, para determinar en qué caso se está en presencia de un

procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, para los efectos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe atenderse fundamentalmente al ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de la autoridad administrativa, de tal manera que si el procedimiento versa sobre la decisión de una contienda entre partes mediante la declaración del derecho respectivo, quedará comprendido en la hipótesis que ese dispositivo legal consigna”.

Posteriormente, la propia Sala determinó abandonar el criterio arriba descrito al resolver la contradicción de tesis 39/2000-PL, bajo la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero, en sesión de catorce de marzo de dos mil tres; así, determinó que un procedimiento en forma de juicio comprende aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia.

Ese criterio quedó plasmado en la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

“PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE

TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR. La Ley de Amparo establece que tratándose de actos dentro de un procedimiento, la regla general, con algunas excepciones, es que el juicio constitucional sólo procede hasta la resolución definitiva, ocasión en la cual cabe alegar tanto violaciones de fondo como de procedimiento, sistema que tiene el propósito de armonizar la protección de las garantías constitucionales del gobernado, con la necesidad de asegurar la expeditéz de las diligencias procedimentales. Tal es la estructura que dicha Ley adopta en el amparo directo, así como en los procedimientos de ejecución y en los procedimientos de remate, como lo establece en sus artículos 158 y 114, fracción III, respectivamente. Por tanto, al establecer el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 acabado de citar, que cuando el acto reclamado de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva, debe interpretarse de manera amplia la expresión 'procedimiento en forma de juicio', comprendiendo

aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 2a./J. 22/2003, XVII, abril de 2003, página 196, con registro 184,435).

Cabe apuntar que los criterios acabados de reproducir, correspondientes al amparo en revisión 250/97 y la contradicción de tesis 39/2000PL, se emitieron para delimitar la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de procedimientos administrativos, en términos de lo dispuesto en el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo y su cita en esta ejecutoria sólo tiene por objeto destacar lo que esta Suprema Corte ha entendido como procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, a saber, aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes.

También es importante referirnos al diverso criterio de la Segunda Sala de esta Suprema Corte fijado al analizar los procedimientos administrativos en materia aduanera a la luz de lo que en su momento establecía el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, del que destaca el razonamiento consistente en

que no opera la negativa ficta en los procedimientos que la autoridad inicia de oficio, porque en ese supuesto, no media una solicitud del particular, sino que el procedimiento se instruye por la autoridad hasta su conclusión, conforme al ordenamiento jurídico de la materia y con la finalidad del interés general que lo motiva. Dicho criterio derivó de la contradicción de tesis 88/2004-SS, fallada en sesión de dieciocho de agosto de dos mil cuatro, bajo la Ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; y de esa ejecutoria derivó la jurisprudencia cuyo rubro texto y datos de publicación son del tenor siguiente:

“ADUANAS. NO HAY NEGATIVA FICTA POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO QUE SE SIGUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 153 Y 155 DE LA LEY CORRESPONDIENTE. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades administrativas y fiscales deben resolver las instancias o peticiones que se les formulen y hacer del conocimiento del interesado la resolución correspondiente en un plazo de tres meses; además, acorde con los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, resolverán los procedimientos que hubieren iniciado de oficio, en ejercicio de sus facultades de comprobación, en un plazo de cuatro meses y cuando las autoridades no resuelvan dentro de los plazos máximos señalados, se actualiza el silencio administrativo. Sin embargo, no opera la negativa ficta en el

procedimiento que la autoridad inició de oficio, toda vez que, en este supuesto, no media una solicitud del particular, sino que el procedimiento se instruye por la autoridad hasta su conclusión, conforme al ordenamiento jurídico de la materia y con la finalidad del interés general que lo motiva. Lo anterior es así, ya que si lo que pretende el citado artículo 37 es que una persona por el acto que inició se encuentra en aptitud, una vez superado el plazo legal sin tener respuesta o resolución alguna, de promover el o los medios de defensa que considere pertinentes en contra de la resolución negativa ficta, a fin de que no quede en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, es inconcuso que este objetivo no prevalecería en el caso de un procedimiento de revisión que a iniciativa de la autoridad administrativa se instaura, puesto que ello se traduciría en que aquélla se denegara o desestimara a sí misma la facultad de la revisión de oficio a través de una resolución negativa ficta.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, tesis 2a./J. 118/2004, septiembre de 2004, página 108, registro 180,731).

El contexto descrito conduce a este Tribunal Pleno a declarar fundado el agravio relativo esto es, que la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no resulta aplicable a los procedimientos

administrativos que tramita la Comisión Federal de Telecomunicaciones con base en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En efecto, tal y como lo aduce la recurrente en el agravio, para determinar si en el caso opera la figura de la negativa ficta se debe tener en claro si los procedimientos administrativos que tramita la Comisión Federal de Telecomunicaciones a la luz del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, son o no procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales; así, si partimos de la descripción y análisis de los actos llevados a cabo por las concesionarias ***** y *****, ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, advertiremos en primer término, que en uso del derecho previsto en el artículo invocado, la primera de las concesionarias hizo del conocimiento de esa Comisión el desacuerdo que en materia de interconexión surgió entre ella y *****, a efecto de que esa autoridad procediera a resolver dentro del término previsto en esa norma, las condiciones que no pudieron convenirse; escrito en el que describe las condiciones que en su opinión deben prevalecer.

Ese documento no lo podemos calificar como una simple solicitud para que la autoridad interviniera y fijara las condiciones que no pudieron pactarse, sino que implicó que la otra concesionaria se apersonara en ese procedimiento y fijara su postura, exponiendo cuáles deberían ser las condiciones de contratación que en su opinión debían suscribirse, lo que demuestra en primer término, que ese procedimiento tiene como presupuesto la existencia de un “*desacuerdo*” entre

concesionarios, es decir, de una diferencia entre los intereses de éstos que no les permite arribar a la celebración del convenio que por ley deben suscribir; así; tenemos el primer presupuesto para considerar que en el caso se está ante un procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional.

El segundo elemento que corrobora la existencia de un procedimiento de esa naturaleza consiste en que en éste las concesionarias ofrecieron pruebas tendentes a demostrar los extremos de las pretensiones planteadas en los escritos con los que comparecieron ante la autoridad e, incluso, se pusieron a su disposición los autos a fin de que formularan alegatos, ello sobre la base de que la autoridad mediante oficio CFT/D05/UPR/1143/08 de veinticuatro de abril de dos mil ocho, tuvo por fijada la litis y por ofrecidas las pruebas correspondientes.

Lo anterior significa que ante la autoridad responsable Comisión Federal de Telecomunicaciones, se tramitó un procedimiento en el que dos concesionarios expusieron distintas pretensiones relativas a las condiciones de interconexión que en su opinión debían prevalecer y, que para ello, ofrecieron pruebas tendentes a demostrar los extremos de sus pretensiones, así como en su momento formularon alegatos; y sobre esa base la autoridad responsable debía resolver sobre las condiciones que no pudieron pactarse, lo que evidencia que estamos ante un procedimiento materialmente jurisdiccional; es decir, la descripción de los actos llevados a cabo por las partes demuestra que están presentes los elementos necesarios para considerar

que el procedimiento que se tramitó ante la Comisión con base en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es un procedimiento administrativo materialmente jurisdiccional, toda vez que existe un desacuerdo entre dos concesionarios que se solicitó resolviera a la luz de las argumentaciones expuestas y las pruebas ofrecidas.

En efecto, la naturaleza de los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales explica la conclusión a la que se arriba, ya que estos procedimientos se distinguen porque en ellos la autoridad administrativa dirime una controversia entre partes contendientes, en el caso, entre concesionarios de servicio de telefonía, lo que implica que se trata de procedimientos en los que la autoridad administrativa atiende a las pretensiones y pruebas ofrecidas por las partes, emitiendo una resolución en la que fija las condiciones de interconexión que deben regir.

Lo anterior es así, porque del análisis a las constancias que conforman el procedimiento administrativo que ***** inició ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones mediante escrito presentado el trece de marzo de dos mil ocho, se advierte que solicitó a la autoridad responsable resolviera un desacuerdo respecto de las condiciones de interconexión entre esa concesionaria y ***** y que cada uno de esos concesionarios en ese procedimiento fijó su postura, pues tanto en el escrito mencionado como el presentado por la otra concesionaria el once de abril del mismo año, manifestaron cuáles eran las condiciones que en su opinión debían pactarse y, en ese escenario, la

autoridad administrativa Comisión Federal de Telecomunicaciones debía determinar qué condiciones operarían, por lo que al estar ante dos posturas que lógicamente son diferentes ello evidencia que se está ante pretensiones distintas que finalmente atienden a los intereses de cada concesionaria, de donde es indudable que el desacuerdo hecho del conocimiento de la autoridad obliga a ésta a emitir una resolución en la que defina las condiciones que deben imperar, circunstancia que no permite la aplicación de la negativa ficta a procedimientos como el que se analiza, toda vez que no se está ante una simple solicitud que deba atender a una sola pretensión, sino a la de dos concesionarias, es decir, la de aquella que presentó la solicitud de desacuerdo y la del diverso concesionario que estima que son sus condiciones las que deben prevalecer.

De ahí que la sola circunstancia de que en los procedimientos seguidos con apoyo en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones existan dos pretensiones, es suficiente para arribar a la conclusión de que la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no resulta aplicable a los procedimientos de desacuerdo en materia de interconexión.

También es importante precisar que contrariamente a lo considerado por el Juez de Distrito, en el caso es importante distinguir entre procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales y procedimientos administrativos iniciados a petición de parte, pues en los últimos la no resolución de manera expresa dentro del plazo previsto por la ley, dará lugar a la figura

del silencio administrativo, por lo que es evidente que la negativa ficta sólo puede actualizarse en el caso de tales procedimientos, es decir, cuando se pretende que concluyan con un acto administrativo que amplíe la esfera jurídica del particular, como sería el supuesto en el que el particular pretende obtener una licencia, permiso, autorización o concesión.

A diferencia de lo que ocurre en los procedimientos materialmente jurisdiccionales en los que por su naturaleza no puede operar la negativa ficta, esto es, cuando se trata de procedimientos que sean formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales, como el supuesto que se analiza, en el que existe un desacuerdo entre las partes interesadas respecto de la fijación de una tarifa de interconexión es evidente que por la naturaleza misma del asunto y de la resolución que debe emitir la autoridad competente, no puede operar el silencio administrativo como negativa ficta, pues la existencia de dos pretensiones que atienden a los intereses de cada concesionaria, es suficiente para que por razones de seguridad jurídica, la autoridad emita resolución expresa en la que fije las condiciones que no hayan podido convenirse.

Asimismo, este Pleno subraya que en el procedimiento que culminó con la resolución de fecha primero de septiembre de dos mil ocho, la Comisión Federal de Telecomunicaciones debió realizar una función materialmente jurisdiccional, pues le correspondía una diferencia entre particulares, respecto al “desacuerdo de interconexión”, esto porque el procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de

Telecomunicaciones, en un procedimiento administrativo en el cual hay dos pretensiones de partes que tienen intereses opuestos, de ahí que no es dable que en la especie opere la negativa ficta, pues no se trata de que la autoridad responda con un sí o con un no, pues debe valorar y analizar las pretensiones de las dos partes entre las que existe el desacuerdo para, en función de ello, resolver en la forma que considere procedente.

De ahí que por la naturaleza del asunto de que se trata, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le resulta aplicable el plazo de sesenta días naturales que establece el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para resolver sobre las condiciones que no hayan podido convenirse, lo que de ninguna manera implica que si no se pronuncia en dicho plazo, pueda operar la negativa ficta establecida en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; ello porque no se está en un supuesto en el cual el particular se encuentra frente a la administración pública para que ésta resuelva una solicitud sobre algún derecho o interés de aquél, sino en el caso de dos particulares que están deduciendo derechos contradictorios frente a la autoridad competente, que deberá de resolver las pretensiones en pugna, lo que implica una función materialmente jurisdiccional, la cual, por esa naturaleza no puede dar cabida a la figura de la negativa ficta.

Por lo que contrariamente a lo determinado por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, en el caso no resulta aplicable la figura del silencio administrativo con efectos de negativa ficta a que se refiere el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, ya que se está en presencia de un procedimiento formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, en el que, por su naturaleza, la autoridad está obligada a emitir una resolución expresa en un sentido o en otro.

Otra de las razones que explica el criterio que ahora se propone consiste en que las condiciones de interconexión deben considerarse de interés social, pues como lo sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 268/2010, ya transcrita, forman parte de todo un sistema legal dirigido en beneficio de los usuarios, con el que se busca prestar un servicio público eficiente, lo que explica que en atención a ese interés social y por razones de seguridad jurídica no opere la negativa ficta, es decir, es necesario que la autoridad administrativa se pronuncie expresamente sobre las condiciones de interconexión respecto de las cuales no hubo acuerdo entre los concesionarios, porque sólo de esa manera se propician las condiciones para que el servicio de telefonía se preste de manera eficiente y se eviten así otro tipo de circunstancias que pudieran afectar el servicio en franco perjuicio de los usuarios del mismo.

En otras palabras por razones de seguridad jurídica y en aras del interés social la Comisión Federal de Telecomunicaciones en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones debe resolver en forma expresa el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión, ya que con base en esa Ley y como órgano técnico especializado, le corresponde promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, así como

determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, según establece el artículo 9-A, fracción X de la Ley mencionada, por lo que en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley debe resolver los procedimientos de desacuerdo en materia de interconexión y por seguridad jurídica definir la situación que debe regir entre los concesionarios, a fin de que tenga continuidad la prestación del servicio de telecomunicaciones y, por ende, no afectar a los usuarios de éste.

De acuerdo con lo razonado, se reitera que el agravio que se analiza es fundado, porque contrariamente a lo determinado por el Juez de Distrito la figura de la negativa ficta contemplada en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no resulta aplicable a los procedimientos de desacuerdo en materia de interconexión a que se refiere el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, toda vez que se trata de procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales.

Lo anterior significa que el acto reclamado consistente en la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho, dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para resolver el recurso de revisión interpuesto por *****, en contra de la negativa ficta que atribuyó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones respecto del procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión, es violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que en la resolución reclamada se tuvo

por actualizada la figura de la negativa ficta y, como ya se expuso, ese supuesto no resulta aplicable en los procedimientos que se tramitan al tenor del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En virtud de que el segundo de los agravios resultó fundado, es necesario pronunciarse sobre lo aducido al respecto, en los recursos de revisión adhesiva, en los que en síntesis, se argumentó lo siguiente:

El Secretario de Comunicaciones y Transportes argumentó que el agravio de la recurrente *****, en el cual sostiene la inaplicabilidad de la figura de la negativa ficta en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución reclamada es infundado.

Lo anterior es así porque, como correctamente lo sostuvo el Juez a quo, el recurso de revisión que da origen al juicio de garantías que ahora se recurre, se interpuso en contra de la resolución en sentido negativo del desacuerdo de interconexión existente entre las quejas, resolución en la cual se configuró la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el diverso numeral 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, requisitos que fueron probados por la quejosa *****.

Asimismo, que carece de fundamento legal el aserto de *****, consistente en que el procedimiento administrativo de desacuerdo de interconexión al ser un procedimiento

materialmente jurisdiccional no puede recaerle la figura de la negativa ficta; de ahí que, como acertadamente lo sostuvo el Juez de Distrito del conocimiento, el procedimiento original tiene naturaleza de carácter administrativo, el cual es un control interno de legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública Federal por tratarse de una simple discrepancia entre concesionarios de telecomunicaciones que prestan un servicio al amparo de una concesión administrativo.

Sostiene que la figura de la negativa ficta encuentra reconocimiento no solo en la doctrina sino también en el sistema jurídico mexicano tanto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Por su parte, *****, en el recurso de revisión adhesiva argumentó que los conceptos de violación primero y segundo de la quejosa ***** (en los que alegó que no procede la figura de la negativa ficta en los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales) fueron calificados erróneamente por el Juez del conocimiento como infundados, ya que en todo caso, debieron haber sido considerados como inoperantes.

Lo anterior es así porque, como atinadamente lo señaló el a quo, los términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no dan lugar a dudas, en razón de que no imponen alguna distinción entre los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte para que opere la figura de la negativa ficta para el caso de que, transcurrido el

plazo legal para su resolución, la autoridad administrativa no haya emitido pronunciamiento alguno.

Luego, si la aplicación de la figura de la negativa ficta en el procedimiento administrativo de origen deriva de la ley y no del actuar del Secretario de Comunicaciones y Transportes, lo que debió hacer la quejosa ***** fue cuestionar el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su proceso de creación; ello porque no puede estudiarse la constitucionalidad de un acto administrativo que fue llevado a cabo con cabal apego a la norma legal que lo rige, porque ambos actos (acto de aplicación y la ley del cual emana) son inseparables y mantienen un vínculo que requiere de un examen conjunto.

Como consecuencia de lo anterior, aduce que al no haberse efectuado argumentos en contra de dicho numeral, la quejosa ***** consintió su aplicación, por lo que el Juez del conocimiento debió haber declarado inoperantes los argumentos tendentes a cuestionar la aplicabilidad de la figura de la negativa ficta en los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales iniciados a instancia de parte.

Aduce que, por las mismas razones, resulta inoperante el segundo agravio de la revisión principal, en el que sostiene que el a quo incurrió en un estudio de fondo indebido; sin embargo, *ad cautelam*, señala que el agravio en cita es infundado, e incluso, inoperante, porque: (i) no combate la argumentación total del Juez de Distrito en relación con la interpretación del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino se limita a

decir que no debería ser en ese sentido, máxime que consintió dicha aplicación por no haber impugnado la supuesta inconstitucionalidad en su momento; (ii) porque sostiene la improcedencia de la figura de la negativa ficta apoyándose en procedimientos iniciados de oficio, supuesto que no es contemplado por el numeral citado de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y, (iii) porque en la resolución recurrida no existe alguna contradicción entre la naturaleza de la negativa ficta y el derecho de petición, dado que la primer figura privilegia el principio *in dubio pro actione* para que el gobernado pueda combatir la omisión de la autoridad a su promoción.

Los razonamientos sustentados en este considerando son suficientes para declarar infundados los agravios de las revisiones adhesivas, pues en los argumentos de que se trata, se insiste en el planteamiento tendente a demostrar que la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, resulta aplicable a los procedimientos administrativos que tramita la Comisión Federal de Telecomunicaciones con base en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Lo anterior es así, porque en este considerando se sostuvo que la naturaleza de los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales se distinguen del resto de procedimientos administrativos, en que en ellos la autoridad administrativa dirime una controversia entre partes contendientes, en el caso entre concesionarios de servicio de telefonía, lo que implica que se trata de procedimientos en los que la autoridad

administrativa atiende a las pretensiones y pruebas ofrecidas por las partes, emitiendo una resolución en la que fija las condiciones de interconexión que deben regir; y que en el procedimiento administrativo que se analiza, ***** solicitó ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, mediante escrito presentado el trece de marzo de dos mil ocho, resolviera un “*desacuerdo*” respecto de las condiciones de interconexión entre esa concesionaria y ***** y que cada uno de esos concesionarios en ese procedimiento fijó su postura, pues tanto en el escrito mencionado como el presentado por la otra concesionaria el once de abril del mismo año, manifestaron cuáles eran las condiciones que en su opinión debían pactarse, y en ese escenario, la autoridad administrativa Comisión Federal de Telecomunicaciones debía determinar qué condiciones operarían.

De ahí que al estar ante dos posturas que lógicamente son diferentes ello evidencia que se está ante pretensiones distintas que finalmente atienden a los intereses de cada concesionaria, por lo que es indudable que el desacuerdo hecho del conocimiento de la autoridad obliga a ésta a emitir una resolución en la que defina las condiciones que deben imperar, circunstancia que no permite la aplicación de la negativa ficta a procedimientos como el que se analiza, toda vez que no se está ante una simple solicitud que deba atender a una sola pretensión, sino a la de dos concesionarias, es decir, la de aquella que presentó la solicitud de desacuerdo y la del diverso concesionario que estima que son sus condiciones las que deben prevalecer, lo que necesariamente debe quedar resuelto mediante una determinación expresa de la autoridad.

En consecuencia, los agravios aducidos en las revisiones adhesivas deben declararse infundados; y en virtud de que el segundo de los agravios que expuso la quejosa recurrente ***** , se ha declarado fundado, resulta innecesario pronunciarse respecto del resto de los agravios aducidos en la revisión principal, toda vez que su estudio no tendría el efecto de modificar las consideraciones arriba sustentadas.

Al respecto, resulta aplicable por analogía, la tesis de esta Suprema Corte que a continuación se reproduce:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la justicia federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.” (Semana Judicial de la Federación, tomo 175-180 Cuarta Parte, Séptima Época, Tercera Sala, página 72, registro 240,348).

En consecuencia, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a ***** , en contra del acto reclamado consistente en resolución de primero de septiembre de dos mil ocho dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el efecto de que esa autoridad responsable deje sin efectos esa resolución reclamada dictada al resolver el

recurso interpuesto con base en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y la diversa autoridad responsable Comisión Federal de Telecomunicaciones, dicte resolución en el procedimiento de desacuerdo en materia de interconexión iniciado por *****; mediante escrito de trece de marzo de dos mil ocho.

Asimismo, y dado el alcance de lo aquí resuelto, con apoyo en el artículo 73, fracción XVI de la Ley de Amparo, ha lugar a sobreseer en el juicio promovido por *****; en el que señaló como acto reclamado la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en virtud de que con la concesión del amparo han cesado los efectos de ese acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundado el recurso de revisión principal interpuesto por *****; y procedentes e infundados los recursos de revisión adhesiva interpuestos por ***** y el Secretario de Comunicaciones y Transportes.

SEGUNDO. Se declara firme el sobreseimiento en el juicio de amparo 1363/2008, así como el decretado respecto de los diversos actos reclamados en el juicio de amparo 1725/2008, precisados en el tercer considerando de esta resolución, en los términos del primer punto resolutivo de la sentencia recurrida y de la sentencia dictada por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en

Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo en revisión 295/2010 de su índice.

TERCERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

CUARTO. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** contra la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO. Se sobresee en el juicio de amparo 1884/2008, promovido por ***** , en el que señaló como acto reclamado la resolución de primero de septiembre de dos mil ocho dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al resolver el recurso de revisión interpuesto contra la resolución negativa ficta configurada en el procedimiento de desacuerdo de condiciones de interconexión entre esa quejosa y *****.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de origen y, en su oportunidad archívese el presente toca como asunto concluido.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3º, fracciones II y VI, 13, fracción IV, 14, fracciones I y IV, y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como 2º, fracciones VIII, IX, XXI y XXII, 8º, párrafo tercero, y 9º, segundo párrafo, del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley citada, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.