

**AMPARO EN REVISIÓN 717/2016
QUEJOSA Y RECURRENTE PRINCIPAL:**

**RECURRENTES ADHESIVOS:
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS Y PLENO DEL
INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una persona moral promovió un juicio de amparo en contra de la resolución del IFT por la que autorizó las tarifas y su ejecución materializada en su inscripción en los Registros Públicos de Telecomunicaciones y de Concesiones. También reclamó: i) los artículos 15, fracción XXIV; 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III; 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ii) el artículo 6º, fracción XVI, del Estatuto Orgánico del IFT y iii) la omisión de resolver en tiempo y forma legales la solicitud de registro de tarifas.

La Jueza de Distrito del conocimiento, por una parte, sobreseyó por los actos reclamados al Jefe de la Unidad de Concesiones y al Director General Adjunto del Registro Público de Telecomunicaciones y, por otra parte, negó el amparo.

Inconforme, la empresa por conducto de su apoderado interpuso recurso de revisión, al cual se adhirieron el Pleno del IFT y la Secretaría de Comunicaciones, en representación del Presidente de la República. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó modificar la sentencia recurrida y remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio de la cuestión de constitucionalidad relacionada con los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, así como el cuadragésimo transitorio, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
III.	Competencia	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	32-33
IV.	Legitimación y oportunidad	Resulta innecesario hacer mayor pronunciamiento, debido a que fueron analizadas por el Tribunal Colegiado que conoció del recurso de revisión.	34
	Causas de improcedencia	El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones agotó el estudio de las posibles causas de improcedencia, sin advertirse en esta instancia alguna causal adicional.	
V.	Delimitación de la litis del presente recurso	El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones corrigió oficiosamente la incongruencia que detectó en la fijación de los actos reclamados por parte de la Juez especializada y, en consecuencia, modificó la sentencia recurrida para excluir de la fijación de los actos reclamados la impugnación del inciso b) de la fracción II del artículo 267 de la Ley Federal de	34-35

		Telecomunicaciones y Radiodifusión.	
VI.	<p>Estudio de fondo</p> <p>Parámetro de constitucionalidad</p>	<p>A partir de la reforma constitucional de 2013, el legislador estableció en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene la facultad constitucional originaria y directa para fijar medidas asimétricas a los participantes en el mercado de telecomunicaciones.</p> <p>En contraste con lo anterior, en la misma reforma constitucional en el artículo tercero transitorio se constriñó al Congreso de la Unión a establecer prohibiciones específicas de trato preferencial a operadores de las telecomunicaciones.</p> <p>De dicho contraste, la Primera Sala de este alto tribunal advierte que surge una aparente tensión constitucional entre las facultades conferidas al Instituto Federal de Telecomunicaciones frente aquellas que corresponden al Congreso de la Unión.</p>	35-66
	<p>VI 1. Facultades generales a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones para la autorización ex ante, el registro y la publicación de las</p>	<p>Se trata de elementos que exponen la labor del organismo constitucional autónomo sin interferir con sus competencias básicas ni entorpecer su labor técnica en un modelo de estado regulador.</p>	66-84

	<p>tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado</p>		
	<p>VI.2. Medidas asimétricas específicas que puede imponer el Instituto Federal de Telecomunicaciones a cargo del agente económico preponderante en relación con la prohibición de discriminación entre redes públicas de telecomunicaciones</p>	<p>El establecimiento de principios generales de medidas asimétricas relacionados con las prohibiciones específicas de no discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones, cuando éstos resulten potestativos, es un aspecto que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión, pues representa un diálogo flexible entre poderes.</p>	<p>85-98</p>
	<p>VI.3. Condiciones tarifarias a cargo del agente económico preponderante en relación con la prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales</p>	<p>El legislador ordinario no incurrió en una invasión de competencias, en contravención al principio de división de poderes, pues en las fracciones I a III del segundo párrafo del artículo 208 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se establecen prohibiciones específicas de trato preferencial para ciertos prestadores del servicio de telecomunicaciones con fundamento en la reserva constitucional que establece el artículo tercero transitorio de la reforma en materia de telecomunicaciones.</p>	<p>98-105</p>

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

	VI.4 Afectación de las normas impugnadas por ser privativas y por transgredir los derechos de libertad de comercio, a la libre competencia y concurrencia.	Las medidas no son privativas ni transgreden la libertad de comercio o la libre concurrencia.	105-118
VII.	Reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado	Esta Primera Sala reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, para conocer del estudio correlativo al artículo 6º del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como de las cuestiones de legalidad y demás aspectos que puedan quedar pendientes.	118
VIII.	Decisión	PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razones distintas, se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra de los artículos 15, fracción XXIV, artículo 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267,	119-122

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

		<p>párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.</p> <p>TERCERO. Se declara sin materia la revisión adhesiva del Presidente de la República.</p> <p>CUARTO. Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, de acuerdo con lo establecido en el último apartado de esta sentencia.</p>	
--	--	--	--

Radiodifusión, algunas medidas asimétricas aplicables al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, si dichas medidas legislativas son violatorias de distintos derechos constitucionales. Para ello, se analiza la regularidad constitucional de los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, así como el cuadragésimo transitorio¹, todos de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**.

¹ **Artículo 15.** Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

[...]

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

[...].

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

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

- I.** No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;
- II.** No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;
- III.** Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

[...].

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

[...]

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

- a)** Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los

I. ANTECEDENTES

1. **Quejosa y recurrente principal.** ***** (en adelante *****) es una sociedad mercantil mexicana que, bajo dicha denominación, cuenta desde el año de **mil novecientos ochenta y cuatro** con diversos títulos de concesión otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para instalar, operar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico. La empresa está habilitada para prestar, entre otros, sistemas de telecomunicaciones y el de telefonía móvil en todo el territorio nacional². A partir de entonces y hasta la fecha, dicha sociedad

paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.

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

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

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

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

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

² Dicha información corresponde a la difundida por la propia empresa quejosa en su página de internet https://www.*****.com/mundo-*****/quienes-somos/historia, la cual se corrobora con el título de concesión otorgado en su favor el siete de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, cuyo documento se encuentra disponible para consulta en la página de internet del IFT <https://rpc.ift.org.mx/vrpc/pdfs/09025264800277d8.pdf>, lo que se invoca como hecho notorio en términos de los artículos 88 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición de su artículo 2°.

ha detentado **una importante participación en el mercado nacional de telefonía y datos móviles.**

2. Al momento de obtener la concesión, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (en adelante COFETEL) era la institución encargada de regular las telecomunicaciones en México. Su naturaleza era la de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones.
3. **Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones.** El **once de junio de dos mil trece** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el artículo 28 constitucional, conforme al cual, entre otras cosas, en sustitución de la COFETEL **se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones** (en adelante IFT) como un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones³.

³ Según el excomisionado de la COFETEL, Abel Hibert, en su documento denominado “Telecommunications Policy”, señala que esta reforma regulatoria “[...]impulsó la competencia en el sector. La estrategia principal fue reemplazar al antiguo “regulador débil” (COFETEL) con un nuevo ente regulador autónomo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Este nuevo regulador no depende del gobierno pero es, por la constitución, autónomo. A diferencia del anterior regulador del sector, se encarga de sancionar cualquier conducta anticompetitiva del sector empresas; más importante aún, tiene derecho a imponer regulaciones asimétricas a las empresas preponderantes que controlan más del 51% del mercado participación en el sector. Por lo tanto, el IFT podría inspeccionar y establecer tarifas de control, eliminar las tarifas de interconexión a otros operadores y liquidar una obligación de compartir la infraestructura activa y pasiva de los jugadores preponderantes. El IFT también tiene facultades en materia de competencia

4. Para cumplir con dicha función se le atribuyeron las facultades de regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes, así como la prestación de los servicios de radiodifusión, telecomunicaciones y el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.
5. Asimismo, se determinó que el IFT es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, a cuyos participantes podrá regular en forma asimétrica, para corregir los desequilibrios existentes en los mercados respectivos⁴.
6. Por ello se estableció que una vez que se constituyera el IFT y sin necesidad de esperar a la emisión de la ley en la materia, tenía la facultad de determinar la **existencia de los agentes económicos**

problemas en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión”. *Disponibile en: Telecommunications Policy. Volume 42, Issue 1, Febrero 2018, Pág 24-36.*

⁴ En los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 constitucional se determinó:

Artículo 28. [...] El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

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

preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones. El concepto de “agente económico preponderante” lo define la propia Constitución Política del país, y hace alusión a aquellas empresas que tienen una participación directa o indirecta en el mercado nacional mayor al cincuenta por ciento. Por disposición constitucional, son sujetos por parte del IFT para la imposición de medidas asimétricas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia⁵.

7. El diez de septiembre de dos mil trece, el IFT quedó formalmente **integrado**, mediante la ratificación por parte del Senado de la República

⁵ De conformidad con la fracción III del artículo octavo transitorio del citado decreto de reforma constitucional que estableció:

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

[...]

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

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate. [...].

de los nombramientos de los Comisionados que integran su órgano de gobierno y la designación de su Presidente⁶.

8. El **veinte de septiembre** de ese mismo año, el Pleno del Instituto aprobó su Estatuto Orgánico, el cual fue reformado el diecisiete de octubre siguiente, para incluir en la fracción XVI de su artículo 6º la facultad de ese órgano colegiado **para autorizar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones** cuando los títulos de concesión así lo prevean y cuando se trate de las medidas impuestas al agente económico preponderante declarado en ese sector y a los agentes económicos con poder sustancial de mercado⁷.

⁶ En términos de lo dispuesto por el artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional:

Sexto. Con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, los primeros Comisionados nombrados en cada uno de esos órganos concluirán su encargo el último día de febrero de los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

El Ejecutivo Federal, al someter los nombramientos a la ratificación del Senado de la República, señalará los periodos respectivos.

Para los nombramientos de los primeros Comisionados, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones, deberá observarse lo siguiente:

- I.** El Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución deberá enviar al Ejecutivo Federal las listas de aspirantes respectivas, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto;
- II.** Una vez recibidas las listas, el Ejecutivo Federal deberá remitir sus propuestas al Senado de la República dentro de los diez días naturales siguientes;
- III.** El Senado de la República, una vez reunido, contará con un plazo de diez días naturales para resolver sobre la propuesta, y
- IV.** En caso de que respecto de una misma vacante el Senado de la República no apruebe en dos ocasiones la designación del Ejecutivo Federal, corresponderá a éste la designación directa del comisionado respectivo, a partir de la lista de aspirantes presentada por el Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución.

⁷**Artículo 6.** Corresponde al Pleno, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia, las siguientes: [...]

XVI. Autorizar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en los términos de la Ley de Telecomunicaciones, y cuando los títulos de concesión lo

9. A manera de contexto, para cuando el Pleno del IFT aprobó su Estatuto Orgánico en septiembre de dos mil trece, la empresa quejosa **ya tenía registrados diversos planes de telefonía** que incluían, a cambio de un pago mensual, una determinada cantidad de minutos para llevar a cabo llamadas telefónicas o la posibilidad de enviar cierto número de mensajes de texto (SMS).
10. Destaca de estos planes el hecho de que brindaban **beneficios** a las personas contratantes cuando el uso de la línea telefónica se hiciera con un destinatario que también tuviera un plan contratado con la misma empresa quejosa, es decir, que las llamadas o los mensajes iniciaran y terminaran en **la misma red** (a lo que se le conoce como *On-Net*) de ********* y no en una distinta (lo que se denomina *Off-Net*). Los beneficios se promocionaban como “**minutos incluidos ***** Nacionales**”, “**SMS incluidos *****_*******” o “**números gratis**”.
11. En los llamados “**minutos incluidos ***** Nacionales**”, los planes diferenciaban entre los minutos incluidos para efectuar llamadas nacionales de manera general y sin distinción de con qué red contrataba el destinatario, de aquellos minutos **adicionales** que podía utilizar el usuario para realizar llamadas **exclusivamente entre dispositivos contratados con la misma red de telefonía de la empresa quejosa (*****_*****)**. Lo anterior se traducía en **más minutos para el uso de la línea contratada** siempre que las llamadas se hicieran entre

prevean, así como cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial;
[...].

personas cuyos dispositivos tenían un plan de telefonía con la empresa quejosa.

12. Por su parte, en los beneficios promocionados como “**SMS incluidos *****_*******”, los planes de la empresa quejosa **incluían** un determinado número de mensajes de texto que podían ser enviados de manera “gratuita” a otros usuarios de su misma red de telefonía, es decir, sin costo adicional al pago por el plan contratado, de manera que aquellos mensajes de texto que se enviaban a dispositivos contratados con una empresa de telefonía distinta a la quejosa representaban siempre un **costo adicional** al cargo mensual que se pagaba por el uso de la línea telefónica.
13. Finalmente, los “**números gratis**” consistían en una cantidad de líneas telefónicas proporcionadas por *********, generalmente entre uno y cinco números, que el usuario podía elegir para enviar mensajes de texto (SMS) ilimitados y poder realizar llamadas ilimitadas durante los primeros cinco minutos de la llamada sin costo alguno ni cargo a los minutos incluidos en el plan telefónico contratado (después de ese tiempo se cobraba conforme a las tarifas ordinarias para llamadas telefónicas).
14. Como se observa, los planes generaban **condiciones favorables** cuando el uso de la línea telefónica se hiciera con un destinatario que contrataba con la misma empresa quejosa. Ya sea a través de los minutos adicionales, los mensajes de texto adicionales incluidos en el plan contratado o los llamados “**números gratis**”, este último beneficio que básicamente generaba condiciones de comunicación ilimitadas entre dos o más líneas telefónicas de la misma empresa quejosa.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

15. Estas condiciones especiales representaban ventajas u oportunidades que marcaban **diferencia en precio y calidad** para usuarios de su misma red, pues **se obtenía un mayor rendimiento del plan contratado cuando se utilizaba llamando o enviando mensajes de texto a usuarios que también mantenían contratos de planes de telefonía con la empresa quejosa**. Sirve de ejemplo el siguiente cuadro⁸:

	***** Plus 300 MPP	***** Plus Roaming Internacional 100	***** 700 Plus Consumo Controlado Mixto	Plan ***** Plus Frontera 100-13
Cargo mensual	\$343.97	\$300.86	\$688.79	\$269.37
Contenido base de los planes sin distinción del inicio y fin del tráfico de red				
Minutos Incluidos Nacionales	300	100	700	100
Beneficios adicionales entre usuarios *****_*****				
Minutos Incluidos ***** Nacionales	175	150	300	150
SMS Incluidos *****_ *****	75	50	150	50
Números Gratis	2	1	3	1

16. **Resolución de preponderancia.** El **seis de marzo de dos mil catorce**, el Pleno del IFT emitió la “Resolución mediante la cual

⁸ Tabla obtenida del registro oficial de tarifas que se encuentra en el Acuerdo número **P/IFT/151014/361**. Las leyendas se adicionaron para explicar el contenido de la tabla.

XXIV, el 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, el 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, así como el cuadragésimo transitorio¹¹, **forman parte de dicho decreto.**

¹¹ **Artículo 15.** Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto: [...]

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

[...].

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

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

- I.** No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;
- II.** No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;
- III.** Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;

[...].

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

[...]

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

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

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

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

19. Esta Primera Sala pormenorizará en el contenido normativo de cada uno de ellos al momento de abordar el estudio. No obstante, para efectos de los antecedentes, desde este momento se señala que en la ley reformada se impusieron **restricciones** para que el agente económico preponderante otorgara **condiciones comerciales diferentes en calidad y precios a los usuarios de su red**. Al respecto, el legislador estableció obligaciones específicas en materia de tarifas en llamadas ***on-net*** (la red del agente económico preponderante), ***off-net*** (fuera de la red del agente económico preponderante) y contratos de exclusividad para venta de equipos terminales y puntos de venta.
20. Al amparo de la ley anterior y sin este tipo de limitantes, el agente económico preponderante, en el registro de sus planes tarifarios, acostumbraba a otorgar un **mayor rendimiento** a un plan contratado con la compañía quejosa **a través de una serie de beneficios**, siempre que la línea se utilizara entre dos usuarios de la misma empresa de telefonía, como los que se describieron en párrafos anteriores (*supra párr. 9 a 14*). De ahí que el registro de sus planes brindaba prerrogativas y ventajas comerciales en minutos adicionales o mensajes de texto incluidos cuando el tráfico se efectuaba entre la misma red de telefonía

competidores;

[...].

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

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

[...].

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

(*****_*****). Este fenómeno se le denominó “efecto club” o “efecto comunidad”. Por esta circunstancia, la reforma buscó eliminar esa **posibilidad de que el agente económico preponderante pudiera dar incentivos a los usuarios para contratar sus servicios y permanecer en su red**, y con ello asfixiar a sus competidores con tarifas de interconexión altas.

21. De hecho, introducir este tipo de medidas fue uno de los objetivos principales de la reforma, tal como se desprende del proceso legislativo, en cuya iniciativa se señaló lo siguiente:

Por ello se propone incluir en la ley de la materia, normas para eliminar eficazmente las barreras a la competencia y libre concurrencia, se definen las figuras de operador preponderante y de operador con poder sustancial de mercado, se prevén obligaciones en materia de información, oferta y calidad de servicios; exclusividades; uso de equipos terminales entre redes; y separación contable, así como la regulación On-Net/Off-Net para evitar el efecto comunidad.

[...]

El esquema actual ha generado grandes distorsiones en la industria de telefonía móvil. En lo fundamental, le ha permitido al concesionario principal manejar un importante diferencial entre el cobro *on-net/off-net* para terminación de llamadas en su red móvil, lo que le ha permitido **captar más usuarios** al ofrecer paquetes imposibles de replicar por parte de los competidores, en donde el costo de la llamada ha llegado a ser inferior a la tarifa de terminación. Ello ha provocado el efecto paradójico de que la portabilidad de números, una medida en principio favorable a la competencia ha aumentado la participación de mercado del concesionario principal. Esta situación muestra que el efecto *on-net/off-net*, favorecido por tarifas de terminación altas, es uno de los mayores inhibidores de las reglas a favor de la competencia.

Así las cosas, en años recientes las empresas de menor tamaño no han podido competir en igualdad de condiciones con el concesionario principal, como se refleja en el hecho de que su participación en los

ingresos sectoriales ha bajado de 35% en 2009 a 28% en la actualidad; en un esquema en donde se pone en riesgo su viabilidad financiera. El estado mexicano debe tomar medidas claras y firmes para que esta situación sea diferente, de forma que la sociedad mexicana cuente con diversos proveedores de servicios y con mejores precios y con mayor calidad, a través de la competencia efectiva [...]

22. **Solicitud de autorización de tarifas al público.** Por escritos presentados ante el IFT el **siete, ocho, once, doce y trece de agosto de dos mil catorce**, ********* **solicitó la autorización y registro de su oferta tarifaria al público**¹².

23. Previa presentación de diversos avisos de sustitución de algunas de las contraprestaciones planteadas por la solicitante, el **quince de octubre de dos mil catorce** el Pleno del IFT emitió el acuerdo número **P/IFT/151014/361**, a través del cual **autorizó las propuestas tarifarias al público** presentadas por ********* y ordenó su inscripción en el Registro Público de Telecomunicaciones. En el Acuerdo se determinó lo siguiente:

[...] Asimismo, se desprende que los servicios de telecomunicaciones ofertados por el Agente Económico Preponderante a sus usuarios cumplen con las condiciones comerciales de precio, así como en la terminación de tráfico, en llamadas originadas dentro y fuera de la red de *********, sin que exista discriminación alguna, tal y como se advierte

¹² En términos de lo dispuesto por el artículo 267, párrafo primero, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

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

[...]

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

[...].

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

del análisis de todas las tarifas. A manera de ejemplo, se muestra un cuadro comparativo de algunos de los paquetes tarifarios más representativos:

CUADRO 1

	PLANES REGISTRADOS CON ANTERIORIDAD AL INICIO DE LA LEY			
	***** Plus 300 MPP	***** Plus Roaming Internacional- 100-13	***** 700 Plus Consumo Controlado Mixto	Plan ***** Plus Frontera 100-13
Cargo mensual	\$343.97	\$300.86	\$688.79	\$269.37
Minutos Incluidos Indistintos Nacionales	300	100	700	100
Minutos Incluidos ***** * Nacionales	175	150	300	150
SMS Incluidos ***** *_ ***** *13	75	50	150	50
Números Gratis ¹⁴	2	1	3	1

CUADRO 2

	PLANES PRESENTADOS PARA APROBACIÓN (ANALIZADOS EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN)			
	***** Plus Todo Destino MPP 300	***** Plus Todo Destino Roaming Internacional 100	***** 700 Plus Consumo Controlado Mixto	Plan ***** Plus Frontera 1
Cargo mensual	\$343.97	\$300.86	\$688.79	\$266.38
Minutos Nacionales Indistintos	475	250	100	250

¹³ Son aquellas llamadas o mensajes que se originan y terminan en la misma red del concesionario.

¹⁴ Son aquellos números ***** locales o nacionales que el usuario elige para enviar Mensajes de Texto (SMS) ilimitados y/o realizar llamadas sin costo durante los primeros 5 minutos de la llamada.

SMS Nacionales Indistintos	75	50	150	50
Números Gratis Todo Destino ¹⁵	2	1	3	1

Del análisis al Cuadro 1, se observa que ******* registraba sus planes tarifarios favoreciendo a los usuarios que terminaban el tráfico cursado en su misma red, es decir, otorgándoles con la contratación de alguno de sus planes, diversas cantidades de minutos y/o mensajes, con la condición de que fueran originados y terminados en la misma red del concesionario.**

De igual forma, ofertaba números gratuitos, los cuales eran aquellos números ***** locales o nacionales que el usuario elegía para enviar Mensajes de Texto sin costo y/o realizar llamadas sin costo durante los primeros 5 minutos de la llamada, esto es, que dichos números únicamente podrían ser utilizados para usuarios de *****.

Sin embargo, del análisis realizado al Cuadro 2, se observa que ******* ha eliminado la condición en donde se le otorgaban minutos y/o mensajes para el tráfico cursado en su misma red**, esto es, que la oferta de tarifas que se analiza mediante la presente Resolución, ofrece a sus usuarios minutos nacionales incluidos con los planes contratados sin importar en donde se origine y termine la llamada y/o mensaje.

Asimismo, los denominados “Números Gratis Todo Destino” los cuales son aquellos Números de cualquier operador fijo o móvil a nivel nacional que elige el usuario para enviar Mensajes de Texto (SMS) ilimitados y/o realizar llamadas sin consto durante los primeros 5 minutos, pueden ser destinados para uso de cualquier operador móvil.

¹⁵ Son aquellos números de cualquier operador fijo o móvil a nivel nacional que elige el usuario para enviar Mensajes de Texto (SMS) ilimitados y/o realizar llamadas sin costo durante los primeros 5 minutos: a partir del Minuto 5:01 se le cobrará la tarifa vigente por minuto adicional.

Misma situación se actualiza para las tarifas en la modalidad de prepago, de acuerdo a las solicitudes ingresadas por ***** como se observa de los siguientes esquemas de prepago:

CONCEPTO	ESQUEMA DE COBRO AMIGO ON LIFE ¹
Minuto Saliente Local o Nacional Indistinto	\$1.71
Minuto Adicional a Número Gratis Todo Destino (después de 5:01)	\$1.71
Mb	\$1.71
Mensaje de Texto (SMS) Nacional Indistinto	\$0.76

Solicitud de registro de tarifas con número de folio 047823 del presente análisis.

PAQUETE 100 PARA USUARIOS DE PREPAGO ²	
Minutos	80 Nacionales Indistintos
SMS	80 Nacionales Indistintos
MB Incluidos	80
Redes Sociales	No aplica
Precio	\$86.21
Vigencia	15 días

Solicitud de registro de tarifas con número de folio 047814 del presente análisis.

De los esquemas anteriores, se observa que ***** ha eliminado la condición en donde se otorgaban minutos y/o mensajes para el tráfico cursado en su misma red, esto es, que la oferta de tarifas que se analiza mediante la presente Resolución, ofrece a sus usuarios minutos y/o mensajes nacionales incluidos con los servicios de prepago sin importar en donde se origine y termine la llamada.

Cabe precisar que de conformidad con la tarifa con número de folio ***** , ***** describe con precisión que para la modalidad de prepago, los “Números Gratis Todo Destino” son aquellos números indistintos locales o nacionales indistintos que el usuario elige para enviar Mensajes de Texto (SMS) y/o realizar sin costo durante los primeros 5 minutos de la llamada.

A manera de conclusión podemos decir que, **con anterioridad ***** ofertaba tarifas diferenciadas por la terminación del tráfico en su red respecto a la de otros operadores, práctica que no**

se desprende de las solicitudes de tarifas analizadas en la presente resolución, toda vez que en sus planes de prepago y pospago que incluyen, entre otros servicios, minutos de voz y mensajes cortos (SMS), se observa que el cobro de dichos servicios no distingue tarifas por la originación y terminación del tráfico ya sea dentro o fuera de la red de *********, es decir, a los usuarios del Agente Económico Preponderante se les ofrece una tarifa única independientemente del operador.

[...]

Por último, cabe precisar que las condiciones comerciales incluidas en las tarifas de los servicios de telecomunicaciones solicitadas y contenidas en los planes, promociones y demás servicios solicitados, no discriminan en precio, sin importar de dónde se origine o termine el tráfico, ya sea en la red de ********* o en la de otro concesionario, lo anterior en congruencia con lo establecido en las fracciones I y II del artículo 208 de la Ley.

Por otra parte, las tarifas respecto al tráfico originado y terminado dentro de la red de ********* como integrante del Agente Económico Preponderante, que ofrece a sus usuarios en las modalidades de Prepago y Pospago y que somete a aprobación de este Instituto, cumplen con el criterio de replicabilidad, consistente en que las tarifas de ese tráfico, son mayores a la tarifa de Interconexión por el Servicio de Terminación de Tráfico que cobra el Agente Económico Preponderante considerando los planes o paquetes tarifarios más representativos, en concordancia con lo establecido en la medida Sexagésima Cuarta de las Medidas Móviles, lo anterior adminiculado con lo establecido en los artículos 131 inciso a), y 208 fracción III de la Ley, que disponen que el agente económico preponderante no cobrará a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red.

[...]

24. De la resolución antes transcrita, se observa que *********, al presentar sus tarifas para la aprobación del IFT después de la entrada en vigor de la reforma, **ya no propuso ningún tipo de condición favorable en donde se otorgaran minutos y/o mensajes para el tráfico cursado**

en la misma red (*supra párr. 9 a 14*). La oferta de tarifas que presentó y que analizó el IFT mediante dicha resolución ya ofrecía a sus usuarios minutos y/o mensajes nacionales incluidos en los servicios de prepago sin importar en dónde se originara y terminara el servicio, de ahí que los llamara minutos o mensajes “indistintos”.

25. En otras palabras, el Instituto autorizó las tarifas propuestas por *********, precisamente porque, a consideración de dicho organismo autónomo, ya no existían las ventajas por virtud de las cuáles otorgaba minutos y/o mensajes para el tráfico cursado en su misma red con tarifas diferenciadas por la terminación del tráfico en su red respecto a la de otros operadores. De hecho, retomando los “beneficios” contemplados en los planes registrados (previo a la reforma en materia de telecomunicaciones) y que se identificaban como “**minutos incluidos ***** Nacionales**”, “**SMS incluidos *****_*******” o “**números gratis**” descritos con anterioridad (*supra párr. 9 a 14*); en las tarifas nuevas aprobadas por el IFT se advierte que los planes los incluyeron como “**minutos Nacionales Indistintos**”, “**SMS Nacionales Indistintos**” o “**números gratis Todo Destino**”.
26. La nota característica de estos nuevos planes es que los minutos y los mensajes de texto ya no dependían de dónde iniciaba y terminaba el tráfico de red, y los números gratis aplicaban a cualquier operador fijo o móvil a nivel nacional que elegía el usuario para enviar mensajes de texto ilimitados y realizar llamadas sin costo durante los/ primeros cinco minutos.
27. **Juicio de amparo indirecto**. El dieciocho de noviembre de dos mil catorce, ********* promovió un juicio de amparo en contra de la

resolución del IFT relatada en los párrafos anteriores (*supra párr. 21 a 25*) por la que autorizó las tarifas y su inscripción en los Registros Públicos de Telecomunicaciones y de Concesiones. También reclamó: **i)** los artículos 15, fracción XXIV; 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III; 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce¹⁶, **ii)** el artículo 6º, fracción XVI, del Estatuto Orgánico del IFT, en su texto modificado el diecisiete de octubre de dos mil catorce y **iii)** la omisión de resolver en tiempo y forma legales la solicitud de registro de tarifas¹⁷.

- 28.** En su demanda de amparo, ***** planteó, en lo que es la materia de constitucionalidad y competencia de este alto tribunal en el presente recurso¹⁸, principalmente **tres temas de constitucionalidad**. El **primero** y más destacado es la exclusividad y competencia del IFT para imponer medidas asimétricas, aquí se impugnan la totalidad de las normas como parte de un sistema normativo. El **segundo**, que esas medidas tienen un carácter privativo. Finalmente, como punto **tercero**, que con las normas se transgreden los derechos de libertad comercial,

¹⁶ **Los artículos referidos regulan los siguientes aspectos:** 1) Autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones para el agente preponderante o con poder sustancial y 2) Prohibición de discriminación de tráfico de redes públicas de telecomunicaciones, prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales en función del origen o terminación de los servicios, prohibición de cobro diferenciado en servicio móvil en función del origen de la red y abstención de cobro diferenciado en función de la calidad del concesionario que solicita el servicio.

¹⁷ Señaló como **autoridades responsables:** **i)** al Pleno, al Jefe de la Unidad de Concesiones y Servicios, así como al Director General Adjunto del Registro Público de Telecomunicaciones, todos del IFT, **ii)** al Presidente de la República y **iii)** a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

¹⁸ Además, se hicieron valer cuestiones de legalidad que se pueden apreciar del primero al tercer concepto de violación de la demanda de amparo.

libre competencia y concurrencia. A continuación, se pormenoriza en cada uno de los argumentos¹⁹:

- i) Los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero, y segundo, fracciones I, II y III; y 267, párrafo primero, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **imponen una medida asimétrica al agente económico preponderante**, al obligarlo a solicitar al IFT la autorización y no un simple registro de sus tarifas previo a su operación, con lo cual el Poder Legislativo federal invade la esfera competencial del IFT, en contravención al artículo 28 constitucional. Corresponde en exclusiva al Instituto determinar si ejerce o no sus atribuciones relacionadas con la autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones prestados por el agente económico preponderante, sin que normativamente se le pueda vincular en uno u otro sentido [**cuarto y quinto conceptos de violación**].

- ii) Los artículos 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracciones V y VI, de la ley reclamada **son normas privativas** porque carecen de los atributos de generalidad y abstracción, en la medida en que se dirigen a un sujeto individualmente determinado, **al obligar al agente económico preponderante a obtener la autorización y registro de sus tarifas** y a otorgar un trato tarifario igual al tráfico que se origina y termina en las

¹⁹ Los conceptos de violación primero a tercero plantean únicamente cuestiones de legalidad dirigidas a combatir la resolución contenida en el acuerdo número **P/IFT/151014/361**, a través del cual el Pleno del IFT autorizó las propuestas tarifarias al público presentadas por
*****.

redes de los demás concesionarios [**sexto concepto de violación**].

iii) El sistema normativo que conforman los preceptos reclamados **transgrede los derechos de libertad de comercio, a la libre competencia y concurrencia**, debido a que excluyen totalmente al agente económico preponderante de la aplicabilidad del principio de libertad tarifaria [**séptimo a décimo primero conceptos de violación**].

iv) Las medidas que las fracciones I a III del segundo párrafo del artículo 208 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión imponen al agente económico preponderante para no realizar diferenciaciones tarifarias entre el tráfico que termina en su propia red móvil (On-Net) y el que termina en una red distinta (Off-Net), **son desproporcionales** porque desatienden las particularidades existentes en la estructura de costos cuando las llamadas telefónicas inician y terminan en la red del mismo proveedor del servicio y aquellas que inician en la red de un concesionario y terminan en la red de otro distinto [**décimo primer concepto de violación**].

29. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, la demanda de amparo se turnó al **Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**, con residencia en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y jurisdicción en toda la República, cuya titular ordenó registrarla con el número de expediente *********, mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil catorce. Asimismo, solicitó a las

autoridades responsables el informe justificado respectivo, dio la intervención que compete al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

30. La juzgadora federal celebró la audiencia constitucional el trece de noviembre de dos mil quince²⁰, y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis dictó la sentencia correspondiente²¹. De la ejecutoria se desprende que resolvió, por una parte, **sobreseer** en el juicio por los actos reclamados al Jefe de la Unidad de Concesiones y al Director General Adjunto del Registro Público de Telecomunicaciones, al actualizarse las causales de improcedencia previstas en el artículo 63, fracciones IV y V, de la Ley de Amparo. Por otra parte, resolvió **negar** el amparo en contra los restantes actos reclamados. La **negativa del amparo**, que constituye el objeto de la presente resolución, se sustentó en las consideraciones relativas a que las normas reclamadas entendidas como un sistema normativo:

- i) No suplantán las facultades regulatorias exclusivas del IFT porque el Congreso de la Unión tiene competencia originaria para imponer medidas al agente económico preponderante en el sector, tales como la sujeción de sus tarifas a la previa autorización del Instituto.
- ii) No constituyen leyes privativas porque no se dirigen a un sujeto individualmente determinado con base en criterios subjetivos,

²⁰ *Ibidem*. Foja 1183.

²¹ *Ibidem*. Fojas 1184-1208.

sino a cualquier concesionario de telecomunicaciones que pueda ser declarado agente económico preponderante en ese sector.

- iii) No impiden a la quejosa desarrollar las actividades inherentes a sus títulos de concesión, pues únicamente impone una modalidad para su ejercicio.
- iv) No podrían considerarse contrarias al proceso de competencia y a la libre concurrencia porque tales efectos se hacen depender de la circunstancia particular de la quejosa y de situaciones hipotéticas.

31. Dentro de las premisas enunciadas con anterior, **cobra relevancia para la resolución del presente asunto** el argumento desarrollado por la juzgadora federal **en las páginas 18 y 19 de la sentencia recurrida** en las cuales da respuesta a los conceptos de violación de la empresa quejosa relacionados con la alegada invasión de las facultades regulatorias exclusivas del IFT y que impacta transversalmente a la totalidad de las normas reclamadas. Las dos premisas fundamentales consisten en que, **por una parte**, con independencia de la existencia del IFT, el Congreso de la Unión **conserva la competencia exclusiva** para legislar en materia de telecomunicaciones; **por otra**, que la función regulatoria que ejerce el Instituto **únicamente es para imponer medidas que cumplan con los objetivos de la ley**, cuya expedición compete al legislativo federal. Lo anterior se refleja en las siguientes consideraciones textuales que ilustran la esencia de la decisión judicial:

[...] Por tanto, se insiste, son infundados los argumentos en los que la quejosa sostiene que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de tarifas, puesto que como ya se destacó,

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

[...] es infundado que al referido organismo constitucional autónomo se le hayan delegado la totalidad de las atribuciones del Congreso de la Unión, porque **la función regulatoria que ejerce únicamente es inherente a la imposición de medidas que le permitan cumplir con los principios y objetivos previstos en la ley**, cuya expedición compete al poder legislativo federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo. De ahí lo infundado de los argumentos analizados [...]

II. TRÁMITE DE LA REVISIÓN

32. **Revisión principal.** Inconforme con la resolución anterior, mediante escrito presentado el veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región, *********, por conducto de su apoderado *********, interpuso recurso de revisión²².

²² Cuaderno del Amparo en Revisión *********. Fojas 3-72.

33. El desarrollo de los agravios en el escrito de revisión se propone en **dos apartados**. El primero (que se integra por los agravios **primero a tercero**) relacionado con lo que identifica “**inconstitucionalidad del sistema normativo**”, y el segundo orientado a la “**ilegalidad de la resolución reclamada**” (agravio 4).
34. La competencia de esta Primera Sala se circunscribe a lo alegado en el **primer apartado**, es decir, los **agravios primero a tercero**, en los que ********* expuso que la medida de autorización tarifaria que impone el **sistema normativo** integrado por los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero y segundo, fracciones I, II y III; y 267, párrafos primero, fracción II, inciso a), fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **contrario a lo resuelto por la juzgadora de amparo**:

[Agravio primero]
Argumentos que defienden la esfera competencial del IFT frente a la del Congreso de la Unión
Todas las normas impugnadas

- i) **Viola el principio de división de poderes** porque la facultad de sujetar a revisión las tarifas de los servicios de telecomunicaciones prestados por el agente económico preponderante es exclusiva del IFT, lo que presupone la discrecionalidad del Instituto para determinar las condiciones para el ejercicio de dicha atribución o para abstenerse de actuar. En el caso, el sistema normativo impone condiciones previas que debe evaluar el Instituto para autorizar el registro de tarifas.
- ii) **Afecta el proceso de competencia y el desarrollo de las actividades de la quejosa** en el mercado de las

telecomunicaciones, porque le impiden fijar de manera libre las tarifas que habrá de cobrar a los demás concesionarios, lo que resulta injustificado debido a que no reporta beneficio alguno para los usuarios finales, pues fomenta el incremento de los precios por el servicio de telefonía móvil.

- iii) **Genera una invasión a la esfera competencial del IFT** porque los artículos 28 constitucional, cuarto y octavo transitorios del decreto de reformas de once de junio de dos mil trece establecen que **no corresponde al Congreso de la Unión sino al Instituto determinar e imponer las medidas asimétricas** aplicables al agente económico declarado preponderante en el sector de las telecomunicaciones.

[Agravio segundo]

El sistema normativo tiene un carácter privativo

Artículos 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracciones V y VI

- iv) Se reitera que los preceptos cuestionados tienen un **carácter privativo**, en contravención al artículo 13 constitucional, porque no se dirigen a destinatarios hipotéticos, sino que se aplican a un sujeto individualmente identificado, concretamente a *********, dado que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se expidió con posterioridad a su declaratoria como agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones.

[Agravio tercero]

El sistema normativo vulnera libertades de comercio
Todas las normas impugnadas

v) Los preceptos cuestionados imponen un sistema de control de precios *ex ante*, previo a la comercialización o publicitación de sus servicios, además de que le prohíbe distinguir entre las tarifas al usuario final en función de la red de destino del tráfico cursado, no obstante que éstas exigen una necesaria graduación con base en los costos reales que representa la prestación del servicio.

35. Por razón de turno conoció del recurso de revisión al **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones** con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, cuya Presidencia, por auto de ocho de marzo de dos mil dieciséis²³, lo registró con el número de expediente R.A. ***** y lo admitió a trámite.
36. **Revisiones adhesivas.** El Pleno del IFT, por conducto del Director General de Defensa Jurídica, interpuso revisión adhesiva²⁴, la cual se admitió mediante auto de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis²⁵.
37. Asimismo, la Directora de Amparos “B”, en ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y del Director General Adjunto de Procesos Contenciosos, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en representación del Presidente de la República,

²³ *Ibidem.* Fojas 73 y 74.

²⁴ *Ibidem.* Fojas 84-105.

²⁵ *Ibidem.* Foja 106.

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

interpuso revisión adhesiva²⁶, la cual se admitió mediante auto de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis²⁷.

38. **Resolución.** En sesión de diecisiete de junio de dos mil dieciséis²⁸, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que modificó la sentencia recurrida y remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio de la cuestión de constitucionalidad relacionada con los numerales 15, fracción XXIV, 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI, así como el cuadragésimo transitorio, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión²⁹.
39. **Trámite del amparo en revisión 717/2016 ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En auto de cinco de julio de dos mil dieciséis³⁰, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este alto tribunal conociera del recurso de revisión, así como de las revisiones adhesivas, los cuales se registraron con el número de expediente **717/2016**. Asimismo, dicho auto de presidencia ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, para que se dictara el acuerdo de radicación respectivo.

²⁶ *Ibidem*. Fojas 108-148.

²⁷ *Ibidem*. Foja 199.

²⁸ *Ibidem*. Fojas 212-231.

²⁹ La **modificación de la sentencia**, que no es materia del presente recurso, fue para efecto de **excluir del considerando segundo, en el que se fijaron los actos reclamados en el juicio, la impugnación del inciso b) de la fracción II del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** y, en consecuencia, de la negativa de amparo decretada en el resolutivo segundo, en relación con lo asentado en la parte final del considerando séptimo de la propia resolución.

³⁰ Cuaderno del Amparo en Revisión 717/2016. Fojas 72-76.

40. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de dos de septiembre de dos mil dieciséis³¹, el Presidente de la Primera Sala avocó el presente asunto y ordenó devolver los autos a la ponencia respectiva, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.
41. **Desechamiento y primer retorno del asunto.** En sesión de **veintiséis de abril de dos mil diecisiete**, los integrantes de esta Primera Sala discutieron un primer proyecto de resolución en el sentido de **negar** el amparo a la empresa de telecomunicaciones recurrente en contra de las normas impugnadas consideradas como un sistema normativo, pues se proponía que el Congreso de la Unión conservara su facultad exclusiva para legislar en materia de comunicaciones, por lo que las disposiciones generales que emite el IFT deben ceñirse indefectiblemente a lo que marca la ley. Este proyecto se desechó por **mayoría de tres votos**³². Por tanto, por acuerdo del día veintisiete siguiente se ordenó retornar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
42. **Nueva integración y segundo retorno del asunto.** En sesión de **diez de julio de dos mil diecinueve**, los integrantes de esta Primera Sala discutieron un segundo proyecto de resolución que proponía **amparar** a la empresa de telecomunicaciones recurrente en contra de los artículos impugnados al considerar que violaban el ámbito competencial exclusivo del IFT, en tanto que se impone al órgano regulador una facultad de ejercicio obligatorio consistente en autorizar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico

³¹ *Ibidem.* Foja 151.

³² De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. A favor el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente). Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

preponderante, lo cual implica una carga al organismo constitucional autónomo de un modelo de control tarifario *ex ante* con condiciones materiales para el ejercicio de dicha facultad. Esta propuesta fue desechada por **mayoría de cuatro votos**³³.

43. Dada la nueva conformación de este alto tribunal, consideraron conveniente **retornar nuevamente** el asunto porque los Ministros Luis María Aguilar Morales y Juan Luis González Alcántara Carrancá no formaban parte de aquélla, por lo que no tuvieron la oportunidad de pronunciarse en la primera discusión. Por tanto, por acuerdo del día once siguiente se ordenó **retornar los autos** al Ministro Luis María Aguilar Morales.
44. **Tercer retorno del asunto por cambio de integración.** Por auto de **seis de enero de dos mil veinte**, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en su calidad de Presidente de esta Primera Sala, acordó que debido a la adscripción del Ministro Luis María Aguilar Morales a la Segunda Sala de este alto tribunal, a partir del primero de enero de dos mil veinte, el presente asunto pasaría a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

III. COMPETENCIA

45. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a),

³³ De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena votó a favor del proyecto.

de la Constitución Política del país; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Segundo, fracción III, inciso A), Tercero, Quinto y Sexto del Acuerdo General 1/2023, emitido por el Pleno de este alto tribunal³⁴. Lo anterior, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

46. Lo anterior, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en un juicio de amparo en materia administrativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad de distintos preceptos de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce, en un asunto en el que subsiste el problema de constitucionalidad planteado.

47. Además, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala³⁵, el párrafo primero del artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno y que sean en materia administrativa, se turnarán a los ministros de ambas Salas; por lo que no existe obstáculo para su conocimiento.

³⁴ Acuerdo general número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los tribunales colegiados de circuito.

³⁵ De conformidad con el **artículo 37** del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

- 48.** Resulta innecesario hacer mayor pronunciamiento sobre esos aspectos debido a que fueron analizados por el Tribunal Colegiado que conoció originalmente del recurso, en los considerandos segundo y cuarto de la sentencia.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y DELIMITACIÓN DE LA LITIS DEL PRESENTE RECURSO

- 49.** Esta Primera Sala advierte que el Tribunal Colegiado agotó el estudio de las posibles causas de improcedencia, sin advertirse en esta instancia alguna causa adicional que obligue a su estudio previo antes del análisis de fondo de los temas de constitucionalidad planteados y que subsisten en este amparo en revisión.
- 50.** Por su parte, el Tribunal Colegiado corrigió oficiosamente la incongruencia que detectó en la fijación de los actos reclamados por parte de la Jueza especializada y, en consecuencia, modificó la sentencia recurrida para excluir de la fijación de los actos reclamados la impugnación del inciso b) de la fracción II del artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En consecuencia, dicho artículo se excluyó de la negativa de amparo decretada en el resolutive segundo, en relación con lo asentado en la parte final del considerando séptimo de la propia resolución. Esta determinación también debe quedar firme en la presente instancia.
- 51.** Por lo antes expuesto, la competencia de esta Primera Sala para conocer del presente recurso de revisión se limita al análisis de los

agravios orientados a combatir la constitucionalidad de los artículos 15, fracción XXIV; 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III; 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI; y cuadragésimo transitorio, todos de la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**.

VI. ESTUDIO DE FONDO

Parámetro de análisis: Constitución y jurisprudencia

52. Previo al análisis de constitucionalidad de las normas y en virtud de que la empresa recurrente tiene **como causa eficiente y general de su inconformidad la alegada invasión de la esfera de competencia regulatoria del IFT**, esta Primera Sala **delinea el parámetro de análisis constitucional**, así como su desarrollo a través de diversos precedentes de este alto tribunal.
53. Así, por un principio de orden lógico, se da respuesta al **primer agravio** del recurso de revisión en el cual se cuestiona la actuación de la juzgadora de amparo en ese aspecto, quien, al analizar las normas impugnadas como un sistema normativo, se decantó por una **deferencia absoluta** al Congreso de la Unión para legislar en la materia, conclusión que contrasta con lo sostenido por la empresa recurrente que defiende el ámbito competencial del IFT.
54. Tenemos que la reforma constitucional de dos mil trece en materia de telecomunicaciones tuvo como eje rector el garantizar el mayor acceso posible de las personas consumidoras a las tecnologías de la información, al servicio de radiodifusión y a las telecomunicaciones.

También crear las condiciones de competitividad y libre concurrencia en los mercados y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para que los usuarios finales tengan un mayor y efectivo acceso a dichos servicios indispensables en un sistema democrático³⁶. Para lograr lo anterior, se consideró que el Estado mexicano debe regirse bajo nuevos principios orientados a criterios técnicos como la **competencia efectiva, la regulación eficiente y la efectividad de los actos que expresan la rectoría del Estado**³⁷.

55. En ese ánimo, el **artículo 28** de la Constitución Política del país se reformó para contemplar diversas cuestiones regulatorias e institucionales en materia de telecomunicaciones y competencia. En este contexto regulatorio como trasfondo, la norma constitucional crea **dos órganos autónomos**: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.
56. Estos **órganos autónomos** se enmarcan en un entendimiento flexible de la división de poderes contemplado en el **artículo 49** de la Constitución Política del país y que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico, como funcional con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías³⁸.

³⁶ Exposición de motivos del “Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

³⁷ Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil trece.

³⁸ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún

57. En relación con los organismos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno determinó, a partir del reconocimiento de que se trata de un principio evolutivo, que funcionan bajo la idea de **equilibrio constitucional**³⁹. La división de poderes no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de **cooperación y coordinación** que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación de un estado de derecho⁴⁰.
58. Dentro de este contexto, tenemos que en términos del **artículo 28** constitucional, el IFT es el organismo constitucional autónomo que tiene

caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Véase la tesis de jurisprudencia **52/2005** de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 954 del Tomo XXII (julio de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “**DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”.

³⁹ Tesis de jurisprudencia **20/2007** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1647 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**” Al respecto se determinó que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano.

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia **78/2009** de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1540 del Tomo XXX (julio de 2009) del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “**DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.**”

por objeto el **desarrollo** eficiente de la radiodifusión y las **telecomunicaciones** conforme a lo dispuesto en la Constitución y **en los términos que fijan las leyes**. A su vez, es la **máxima autoridad en competencia económica** en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones⁴¹.

59. Como órgano regulador de competencia económica en el sector de telecomunicaciones, tiene la encomienda de ejercer de **forma exclusiva** sus facultades constitucionales y las que las leyes establezcan para la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Es decir, la norma constitucional establece una **exclusividad oponible** a la que le es propia a otro órgano regulador en competencia económica por excelencia en todas las **demás materias a excepción de la de telecomunicaciones: la COFECE**. La norma constitucional también constriñe al IFT a **regular de manera asimétrica a los participantes en el mercado de telecomunicaciones**⁴².

⁴¹ **Artículo 28. [Párrafo décimo quinto]**

El Instituto Federal de Telecomunicaciones un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, **conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes**. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de esta Constitución. [...]

⁴² **Artículo 28. [Párrafo décimo sexto]**

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

60. Para cumplir con sus atribuciones, la Constitución Política del país dotó al IFT de competencias regulatorias tanto en lo que concierne a su ámbito interno y estructura orgánica, como hacia el exterior, esto es, la posibilidad de emitir **disposiciones administrativas de carácter general** (*párrafo XX, artículo 28 constitucional*)⁴³, a través de las cuales ejerce la potestad de **reglamentar** las condiciones necesarias, **principalmente técnicas**, para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. Entre ellas, la de imponer medidas a los participantes en el mercado de telecomunicaciones que sean declarados agentes económicos preponderantes en el sector de que se trata.
61. Por su parte, el **régimen transitorio** del decreto de reforma constitucional por el que se creó al IFT, esto es, el publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece (*artículo octavo transitorio, fracciones III y IV*), establece una serie de obligaciones a cargo del órgano constitucional autónomo. Se trata de mandatos más concretos que delinean sus responsabilidades como autoridad en la

⁴³ **Artículo 28. [Párrafo vigésimo]**

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

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia; [...]
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir sus disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V. Las Leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio. [...]
- VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnadas únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. [...].

materia, entre otros: **determinar la existencia de agentes económicos preponderantes**, imponer medidas necesarias para evitar la afectación a la libre competencia y concurrencia, y las que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telecomunicaciones⁴⁴.

⁴⁴ **Octavo.** Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente: [...]

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

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.

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

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

62. El artículo **octavo transitorio** antes referido destaca por enumerar los tipos de medidas asimétricas que puede imponer el IFT. Al respecto, la **fracción III** menciona expresamente la “**regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red**”. En este caso, el constituyente previó que dentro del universo de medidas que puede implementar el IFT, la regulación en materia de tarifas **debe determinarse de acuerdo con los criterios técnicos que el órgano regulador considere convenientes**. Es decir, la Constitución Política del país no establece cómo el IFT debe regular las tarifas del agente económico preponderante, sino que lo inviste con la facultad (y obligación) de determinar la aplicabilidad de las medidas necesarias.
63. La centralidad de la norma transitoria en la facultad del IFT para el diseño de las medidas asimétricas en materia de tarifas se robustece con el **último párrafo del artículo octavo**. En éste, el régimen transitorio instruye al constitucional autónomo a que en determinado plazo establezca las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante. Para ello precisa que: “**las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas**”.
64. La intención del Constituyente, en el sentido de asignar al Instituto una **competencia originaria**, se corrobora con lo señalado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, relativo a la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, pues en reiteradas ocasiones se menciona la necesidad de la **acción técnica e**

cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones.

inmediata por parte del IFT para la implementación de las medidas necesarias para evitar que se afecte la libre competencia y concurrencia⁴⁵.

65. Por su parte, sin perjuicio del campo de actuación que se otorgó al IFT en materia de telecomunicaciones, el régimen transitorio de la reforma (*tercero transitorio, fracción VII*) constriñó al Congreso de la Unión a establecer **prohibiciones específicas** en materia de subsidios

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, las siguientes menciones:

“[...] se prevé que el Instituto establezca las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telefonía, televisión restringida e internet fijos, de manera que los concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente. Esta medida será aplicable también a los concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final.

Estas medidas implican la acción inmediata del Instituto, a efecto de que los beneficios planteados con la reforma comiencen a materializarse en el corto plazo, en beneficio de los usuarios.

La determinación de agentes económicos preponderantes está supeditada a la instalación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que se requiere al nuevo órgano con el cúmulo de sus atribuciones para realizar las investigaciones necesarias que le permitan determinar y encuadrar en los supuestos previstos por la reforma constitucional a los agentes preponderantes, lo cual no puede ser, ex ante. Es aplicable esta medida para ambos sectores, pues en ambos se presentan altos niveles de concentración que harían porque hubiera operadores preponderantes, tal como lo establece la reforma constitucional.

Cabe destacar que las obligaciones impuestas al o los agentes económicos preponderantes se extinguirán por declaratoria del propio Instituto una vez que existan condiciones de competencia efectiva en los sectores respecto de los cuales fueron declarados preponderantes.

Respecto de las medidas asimétricas, **es necesario permitir al Instituto que al emitir regulación asimétrica, tome todas las medidas necesarias, conforme a las mejores prácticas internacionales, para controlar el poder de mercado de los agentes económicos**.

En este contexto, resulta razonable que el Poder Constituyente Permanente establezca y clarifique en disposiciones transitorias, el ordenamiento normativo que podrá aplicar el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a partir de su conformación, lo que brinda certeza y seguridad jurídica tanto al regulador como a los regulados, hasta en tanto se emita la legislación secundaria y reglamentaria respectiva por parte del nuevo organismo constitucional autónomo”.

cruzados o trato preferencial. Esta disposición transitoria no sólo refleja una obligación a cargo del órgano legislativo, **sino que manifiesta una reserva específica de fuente constitucional para la producción normativa en estos casos**⁴⁶. De ahí que sea la propia Constitución la que, en el mismo régimen transitorio, le otorgara la facultad al IFT para la **regulación asimétrica en tarifas**, pero conservara para el Congreso, en materia de competencia económica, el establecimiento de prohibiciones específicas de trato preferencial a operadores de telecomunicaciones.

66. De la interrelación de ambos conjuntos de normas constitucionales tenemos que el **artículo 28 constitucional** establece que el IFT tiene la facultad constitucional **originaria y directa** (es decir sin necesidad de habilitación legal) de establecer medidas asimétricas a los participantes en el mercado de telecomunicaciones a través de disposiciones generales. Por su parte, el **artículo octavo transitorio** de la reforma constitucional contiene aplicaciones y el tipo de **medidas concretas** que, una vez identificado el agente económico preponderante, el IFT **necesariamente debe establecer**: las relacionadas con la información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, **regulación asimétrica de tarifas e**

⁴⁶ **Tercero.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

- VII. Establecer prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial**, consistentes con los principios de competencia, para el efecto de que los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones no otorguen subsidios a los servicios que proporcionan, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico. Cada concesionario deberá fijar tarifas mínimas, consistentes con los principios de competencia, para la emisión de anuncios, las cuales serán presentadas ante la autoridad para su registro público.

infraestructura de red, entre otras. Finalmente, el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional señala que el Congreso de la Unión es quien debe determinar las prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial.

67. El fortalecimiento constitucional que se otorgó al órgano regulatorio se ideó desde el constituyente como una garantía institucional que permitiera optimizar e implementar los objetivos de la reforma **privilegiando la capacidad técnica**. La idea detrás de la reforma no fue otra sino la de **dotar de dinamismo, flexibilidad y capacidad técnica inmediata** suficiente a una materia tan compleja como la del sector de telecomunicaciones. Tal es el alcance, que durante el proceso legislativo de reforma constitucional es posible advertir que se preveía impulsar el desarrollo a través de:

[...] una entidad jurídica **con la capacidad técnica para regular aspectos tan complejos desde el punto de vista técnico como es el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico**, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales⁴⁷.

68. Así, dado su carácter de autoridad constitucional tiene un mandato robusto y claro de lograr la competencia efectiva, eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia, imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias y a la propiedad cruzada de medios,

⁴⁷ Foja 191 del “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDEN LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, Y LA LEY DEL SISTEMA PÚBLICO DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO MEXICANO; Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN”.

entre otros. Una labor que se vuelve compleja conforme se van concretando los objetivos, las metas, las estrategias y las acciones puntuales que lleva a cabo el Instituto⁴⁸.

69. **En contraste** con lo que se ha expuesto hasta ahora en relación con las facultades del IFT, se encuentra la facultad general del Congreso de la Unión. El artículo 73, fracción XVII, constitucional establece que el poder legislativo federal tiene competencia para “**dictar leyes sobre [...] telecomunicaciones**”⁴⁹. Surge entonces una **aparente tensión constitucional** entre las facultades conferidas al IFT frente aquellas que corresponden al Congreso de la Unión para establecer las bases y lineamientos generales para su ejercicio.
70. Esta simbiosis competencial, se ha diluido a través de la **línea jurisprudencial desarrollada por este alto tribunal** en una serie de precedentes que han delineado las reglas de concurrencia y que esta Primera Sala reseña a continuación a la luz de un sistema de casos.
71. El primer precedente destacado, a partir de la reforma constitucional de dos mil trece, es la **controversia constitucional 117/2014 (caso de reglas de portabilidad)**⁵⁰. El Tribunal Pleno se pronunció en torno a la

⁴⁸ Al respecto, véase: Labardini, Adriana, (2020) *A seis años de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Análisis y propuestas /Hacia la excelencia regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones desde su autonomía coordinador*. Primera edición– México: Productora de Contenidos Culturales Sagahón Repoll Pág. 20

⁴⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, **telecomunicaciones**, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

⁵⁰ Resuelta en sesión de siete de mayo de dos mil quince, en lo general, por unanimidad de once votos de las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas y de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

validez de la emisión de un acuerdo mediante el cual el IFT reguló las reglas de portabilidad numérica.

72. En dicho precedente se desarrolló la concepción del modelo constitucional de “**Estado regulador**”, que consiste en la organización a través de la cual el estado mexicano deposita en determinados órganos independientes la regulación de aspectos de **alta complejidad y especialización** con el fin de atender de manera más eficiente las necesidades y demandas de la sociedad⁵¹. El diseño responde a la lógica de que esos órganos, por su autonomía y **pericia técnica**, son aptos para producir disposiciones generales en contextos altamente dinámicos y técnicos, generalmente de difícil acceso para un proceso legislativo, y que requieren de un seguimiento a corto plazo con la posibilidad de adaptarse a la realidad.
73. El Pleno destacó que el modelo de Estado Regulador en la Constitución Política del país apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a **racionalidades técnicas especializadas**,

Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Respecto del análisis del tercer concepto de invalidez, relativo al plazo de las 24 horas en que, según el artículo trigésimo octavo de la ley aplicable, debe realizarse un trámite de portabilidad, la propuesta se aprobó por mayoría de nueve votos. Los ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

⁵¹ Tesis de jurisprudencia **46/2015** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 339 del Libro 26 (enero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “**ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”.

al gozar de un catálogo propio de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se condiciona a lo que dispongan los poderes clásicos⁵².

74. Así, el Tribunal Pleno determinó, **por una parte**, modular el principio de legalidad con base en la premisa de que los organismos constitucionales autónomos especializados, como el IFT, pueden regular la materia⁵³, **siempre que no haya previsión en ley, o bien, que cuando habiéndola, no la contradiga**⁵⁴. **Por otra parte**, reconoció que el Congreso de la Unión tiene por regla general la competencia para regular el sector de telecomunicaciones, radio y televisión de manera “**concurrente**” con el IFT, con independencia de que dicho organismo constitucional cuente con una **nómina competencial propia** que puede usar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales⁵⁵.

⁵² Tesis de jurisprudencia **45/2015** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 38 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.**”.

⁵³ Tesis de jurisprudencia **44/2015** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 36 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS**”.

⁵⁴ Tesis de jurisprudencia **49/2015** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 40 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY.**”.

⁵⁵ Tesis de jurisprudencia **44/2015** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 36 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS**”.

75. Por su parte, la Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 952/2016** (*caso función consultiva del IFT*)⁵⁶, analizó la constitucionalidad de un decreto a través del cual el Congreso de la Unión reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para otorgar al ejecutivo federal y no al órgano regulador la facultad de emitir recomendaciones a los estados, la Ciudad de México y los municipios en lo relativo al desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles (artículo 147, tercer párrafo⁵⁷).
76. Esta Sala determinó que **la actuación del órgano legislativo era válida**, pues no podría dudarse que una ley que removiera al IFT de la titularidad de una facultad para otorgarla a otro órgano originario del Estado resultara inconstitucional. Si lo que se cuestiona es justamente la premisa de la concurrencia de facultades, entonces la interrogante relevante es si fue pretensión del Constituyente atribuir al IFT una facultad de manera exclusiva⁵⁸, cuyas condiciones de ejercicio no

⁵⁶ Resuelto en sesión de **dieciocho de octubre de dos mil diecisiete por** unanimidad de cinco votos de la Ministra Presidenta Piña Hernández y de los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente).

⁵⁷ **Artículo 147.** [...]

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

⁵⁸ La sentencia cita a manera de ejemplo el siguiente: el artículo 28 constitucional establece “corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones”. Como lo demuestra esta porción normativa, la Constitución define facultades en favor del IFT, muchas veces de manera detallada, lo que no puede dejar a dudas la pretensión de la Constitución de que sea el IFT quien lleve a cabo esas acciones de esa forma precisa, sin que el legislador pueda prever otro curso de acción o que sea otro poder quien las lleve a cabo.

podrían válidamente normarse por el legislador, lo cual en el caso no ocurrió.

77. Al respecto, esta Primera Sala concluyó que, para lograr la aplicación del criterio del Pleno relativo a la superioridad jerárquica de la ley en materia de telecomunicaciones, primero, se debe precisar si la norma impugnada se inserta en un ámbito material de concurrencia entre las facultades del IFT y el Congreso de la Unión. Sin embargo, de no ser el caso, esto es, que se impugne la norma legal alegando que ésta supone la invasión de una facultad exclusiva del IFT (*un supuesto “inverso” al estudiado en la controversia constitucional 117/2014*), **el problema jurídico no se puede resolver sobre la base del principio jerárquico, sino con el de competencia**. La sentencia concluyó que dicha facultad consultiva no podía incluirse en la nómina competencial exclusiva del IFT.
78. En esta línea de precedentes, la Segunda Sala resolvió el **amparo en revisión 1100/2015** (*caso de tarifa cero*)⁵⁹. En el precedente indicado se declaró la **inconstitucionalidad** de una reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la que se introdujo el régimen de gratuidad para la terminación de llamadas en redes móviles, denominada “tarifa cero”⁶⁰.

⁵⁹ Resuelto en sesión de **dieciséis de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y de los ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek (ponente), Franco González Salas y Presidente Medina Mora Icaza.

⁶⁰ Artículo 131, párrafo segundo, inciso a), y tercero, así como los artículos sexto, vigésimo y trigésimo quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

Artículo 131. [...]

Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores,

79. Para arribar a la conclusión, se retomaron las consideraciones del caso *de portabilidad*, es decir, la definición del modelo de Estado regulador y se introdujeron algunos aspectos adicionales. El criterio concluye con que hay competencias **tan específicas y técnicas**, precisamente **como el valor de las tasas de interconexión y su regulación asimétrica**, que corresponden exclusivamente al IFT. Con ese criterio se generó un desplazamiento total de la **facultad técnica-operativa** a favor del IFT y surgió un **criterio de especialidad competencial de carácter exclusivo**.
80. La lógica del precedente de la Segunda Sala descansa en que no puede llegarse al extremo de que un poder público como el legislativo **interfiera de manera predominante** en el funcionamiento del constitucional autónomo hasta el punto de hacer nugatoria su propia competencia o maniatar su finalidad técnica constitucional. Si bien el **legislador puede emitir principios o directrices en materia de regulación asimétrica**, el regulador encargado de **individualizar** las medidas en atención a una **deferencia constitucional de competencia especializada y operativa** debe ser el propio IFT.
81. Es decir, la fijación de la regulación asimétrica requiere de un **grado de especialización y efectividad** que difícilmente podría garantizar el

por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

- a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y [...]

El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

legislador mediante una ley, pues la vocación de permanencia de ésta a través del tiempo implica que no resulte idónea para expresar en cada momento las exigencias de la dinámica y flexibilidad de los mercados, por lo que es propio de la función regulatoria del IFT⁶¹.

82. En este punto y en relación con lo anterior destaca lo resuelto por la Primera Sala en el **amparo en revisión 1031/2019** (*caso derechos de las audiencias*)⁶². En este precedente se determinó que del artículo 6º, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶³, la reforma en materia de telecomunicaciones significó la delimitación de un **campo exclusivo para la actuación legislativa del Congreso de la Unión** por lo que hace a dos temas importantes relacionados con su gestión democrática: la definición y el reconocimiento de los derechos de las audiencias y el establecimiento de sus garantías o mecanismos de defensa⁶⁴.

⁶¹ Tesis aislada CLXV/2017 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de noviembre de 2017, de rubro: **“TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. LA FACULTAD REGULATORIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ES CONCURRENTES CON LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”**.

⁶² Resuelto en sesión de diecinueve de enero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y con consideraciones adicionales, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente. Los votos concurrentes se centraron en describir diversas posturas en relación con los efectos del amparo, pero no impactan en la premisa que se trae a colación en la presente sentencia relacionada con las facultades del IFT.

⁶³ **Artículo 60** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

[...]

VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección”.

⁶⁴ Incluso, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se señala que *“como parte del proceso de reforma democrática del Estado, se propone la creación de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos*

83. No obstante, se reconoció que el **desarrollo regulatorio, técnico y operativo, para implementar los mecanismos que los hagan efectivos** fue dispuesto como un **ámbito material reservado constitucionalmente al IFT**, con fundamento en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, se trata de un área competencial en donde el legislador federal tuvo la intención de asegurar facultades únicas y, por ende, excluye a otros poderes⁶⁵.
84. Este último precedente de esta Primera Sala se cita de manera ejemplificativa, pues si bien parte de un parámetro de control constitucional distinto a la luz del artículo 28, **párrafo décimo quinto**, de la Constitución Política del país; lo cierto es que ilustra cómo una facultad normativa en atención a su clasificación temática, como en el caso la regulación de los derechos de las audiencias, puede considerarse exclusiva del IFT cuando se trata del desarrollo **regulatorio, técnico y operativo**. En otras palabras, la línea jurisprudencial atiende, como se ha expuesto con antelación, a una interpretación de las competencias constitucionales a la luz de un

Audiovisuales que rijan el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones y los contenidos audiovisuales del servicio de radio y televisión [...] En este sentido, entre los objetivos que esta iniciativa persigue se encuentran: [...] garantizar los derechos de las audiencias así como promover el respeto a las libertades de expresión y el derecho a la información.”.

Asimismo, la Exposición de Motivos de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, el Senado introdujo la obligación para que en la legislación secundaria se establecieran los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

⁶⁵ De dicho precedente surgió la tesis: tesis 1a. XII/2022 (11a.) de rubro: “**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). LE CORRESPONDE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE DESARROLLAR LOS ASPECTOS REGULATORIOS, TÉCNICOS Y OPERATIVOS SOBRE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS AUDIENCIAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO DÉCIMO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL”.**

criterio de alta especialidad técnica como elemento para delinear las **competencias exclusivas** del órgano regulador.

85. De conformidad con la línea de precedentes antes relatada tenemos de conformidad con los artículos 28 y octavo transitorio, así como del 73, fracción XVII de la Constitución Política del país, un **sistema de casos** dependiendo del sujeto que emite la regulación y el tipo de disposición impugnada. A partir de esta categorización es posible delinear una regla de solución constitucional que puede ejemplificarse de la siguiente manera:

	Controversia constitucional 117/2014 <i>Caso portabilidad</i>	Amparo en revisión 952/2016 <i>Caso función consultiva del IFT</i>	Amparo en revisión 1100/2015 <i>Caso tarifa cero</i>
Materia de la impugnación	<u>Disposiciones regulatorias generales</u> que contenían reglas de portabilidad numérica ⁶⁶ .	<u>Reforma a la Ley.</u> Otorgó al ejecutivo federal la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes.	<u>Reforma a la Ley.</u> Se introdujo la tarifa cero ⁶⁷ .
Sujeto que acciona la facultad regulatoria	IFT	Órgano legislativo	Órgano legislativo
Problema constitucional planteado	Disposiciones generales regulatorias en	Facultades legislativas que invaden	Facultades legislativas que

⁶⁶ Reglas de Portabilidad Numérica y Modifica el Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de Portabilidad de Números Geográficos y No Geográficos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce, específicamente su artículo Primero (Portabilidad Numérica), reglas 37, 38, 39 y 40, y su artículo Transitorio Primero.

⁶⁷ Artículo 131, párrafo segundo, inciso a), y tercero, así como los artículos sexto, vigésimo y trigésimo quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

	detrimento de facultades legislativas	atribuciones exclusivas del IFT	invaden atribuciones exclusivas del IFT
Tipo de facultad	Concurrente	Concurrente	Exclusiva (facultad técnica del IFT)
Solución del caso	Constitucional	Constitucional	Inconstitucional
Criterio de solución	Jerarquía normativa o no contradicción	Competencial (concurrente)	Competencial (exclusiva)

*No se hace referencia al amparo en revisión 1031/2019 (caso derechos de las audiencias), al utilizar un parámetro constitucional distinto.

86. Ahora bien, en este punto se retoma lo dispuesto por el artículo tercero transitorio, fracción VIII, de la reforma constitucional. Como se relató con anterioridad, en dicha norma constitucional se contempla una **reserva específica de fuente constitucional para la producción normativa asignada al Congreso de la Unión** cuando se trata de prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados **o trato preferencial** para los operadores de telecomunicaciones en el marco de una sana competencia económica⁶⁸.

⁶⁸ La Constitución no otorga una definición de lo que debe entenderse por subsidios cruzados. A manera de ejemplo, la Ley Federal de Competencia Económica señala en su artículo 56 (donde se enlistan las prácticas monopólicas relativas), fracción IX, un concepto que sin utilizar la acepción específica, ha sido utilizada por la COFECE en diversas recomendaciones para identificarlo como “subsidios cruzados”. El concepto consiste en “el uso de las ganancias que un Agente Económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio”. No obstante, más allá de la especificidad de un concepto como “subsidio cruzado”, es claro que la intención del Constituyente fue abarcar un cúmulo de supuestos amplio de no discriminación entre participantes del mercado al indicar que se trata de “prohibiciones específicas” en materia de “trato preferencial”. De ahí que para efectos de la presente sentencia se prefiera el uso del concepto “trato preferencial”.

87. El artículo tercero transitorio anterior destaca como un apéndice de reserva constitucional en el sistema de distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y el IFT. Así como se han identificado cargas específicas al organismo constitucional autónomo para el diseño técnico e implementación de medidas asimétricas de control tarifario; en el caso tenemos una facultad y obligación conferida al órgano legislativo para el establecimiento de “prohibiciones específicas” con el objetivo, entre otras cuestiones, de que no se generen tratos preferenciales a los servicios que prestan los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones.
88. A la luz del parámetro constitucional anterior, se tiene que el modelo constitucional de distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y el IFT está sustentado en un criterio competencial de carácter general y otros específicos que pueden definirse de la siguiente manera:
- La competencia constitucional regulatoria del sector de telecomunicaciones, radio y televisión es, en principio y por regla general, concurrente entre el Congreso de la Unión y el órgano regulador especializado en la materia (*artículos 28 y 73, fracción XVII de la Constitución Política del país*). Esta premisa se extrae del *caso de portabilidad numérica*, la controversia constitucional **117/2014**.
 - La competencia regulatoria tiene una primera regla particular sustentada en un criterio de deferencia a la especialidad competencial, donde aquellos aspectos técnicos, principalmente operativos o de **implementación** de política pública a través de reglas, no pueden considerarse concurrentes, **sino originarios y**

exclusivos del órgano regulador. Este bloque de exclusividad o nómina competencial exclusiva no es un espacio disponible para el legislador (*artículo octavo transitorio*). Esta premisa se delineó en los *casos de la función consultiva del IFT* (amparo en revisión **952/2016**) y el de *tarifa cero* (amparo en revisión **1100/2015**), resultando orientador el diverso *caso de derechos de las audiencias* (amparo en revisión **1031/2019**).

- La competencia regulatoria en materia de competencia económica constituye una **segunda regla particular**, pues cuando se trata de prohibiciones específicas sobre subsidios cruzados o de trato preferencial, estas se encuentran reservadas al Congreso de la Unión (*tercero transitorio*). La característica de esta facultad legislativa reservada consiste en que **en verdad se debe tratar de “prohibiciones específicas”**, es decir, reglas que, desde la sede legislativa, se diseñen para evitar la implementación de subsidios cruzados o tratos preferenciales en los operadores de radiodifusión y telefonía. Por lo que no puede tratarse de aspectos técnicos, ya que el desarrollo e implementación de dichas prohibiciones corresponderá al IFT por una deferencia a su especialidad competencial.
- En consecuencia, las facultades exclusivas y técnicas del órgano regulador tienen un límite constitucional propio que no depende de la existencia de una ley, sino de que resulten a la luz de un escrutinio ordinario, razonables para la consecución del desarrollo eficiente de la radiodifusión y telecomunicaciones en términos del artículo 28 de la Constitución Política del país.

89. Con base en los criterios competenciales constitucionales antes mencionados, los problemas que se presentan en el sector regulatorio propio de las telecomunicaciones deben resolverse con una metodología que desglose el aspecto materialmente regulado **en los enunciados normativos caso a caso**⁶⁹. Esto en el entendido de que, de manera natural, un artículo puede contener diversos enunciados normativos atendiendo a la pluralidad de permisiones, obligaciones o prohibiciones específicas.
90. Por ello, y desde este momento, se desestima la pretensión de ***** y la perspectiva de la juzgadora federal de analizar las normas como si se tratara de un **sistema normativo**, pues sin soslayar la interdependencia que existe entre los artículos impugnados, el análisis de constitucionalidad, en este caso, requiere de una valoración individual. Es decir, al tratarse de una serie de obligaciones o prohibiciones de distinta índole, no puede considerarse que se trata de una verdadera **unidad normativa indisoluble** que actualice un supuesto en estricto sentido de “sistema normativo” para efectos de un amparo, sino que, por el contrario, **deben ser analizadas de forma separada**.
91. Así tenemos que, en **primer lugar**, es necesario determinar si el ámbito del enunciado normativo regulado corresponde a un ámbito legislativo de reserva constitucional a favor del Congreso de la Unión de

⁶⁹ Esta precisión metodológica fue delineada desde el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 117/2014**. En dicho precedente se señaló que:

[...] Si el poder legislativo alega que el IFT emitió una norma general extralimitándose en el ejercicio de su facultad regulatoria, debe acreditar que ese ejercicio de facultades cuasi legislativas no está permitido por la Constitución y ello exige un cuidadoso estudio del texto constitucional en cada caso concreto.

“prohibiciones específicas” o a una concurrencia de facultades. En el caso de que se trate de un aspecto concurrente, la solución debe responder a un criterio de superioridad jerárquica de la ley o de no contradicción. En estos casos deberá analizarse si el poder legislativo ya normó un aspecto a través de **lineamientos generales**, situación ante la cual la regulación del IFT **deberá apegarse a la Ley**. En caso de **no haber legislación relacionada**, ello no impide que el órgano regulador dicte las disposiciones administrativas generales y necesarias para el cumplimiento de su fin constitucional (*caso de portabilidad numérica*).

92. En **segundo lugar**, de concluirse que el enunciado normativo **regula un aspecto exclusivo del IFT**, el criterio de solución debe responder al de competencia (*casos de facultad consultiva del IFT y el de tarifa cero*). La nota distintiva de exclusividad competencial radica en que se trata de **reglas, no propiamente de lineamientos**, que definen las cualidades **operativas y de implementación de la política pública, que requieren el dinamismo y la flexibilidad suficientes para implementar las medidas técnicas** que permitan al IFT lograr sus objetivos.
93. A la luz de las consideraciones anteriores, es posible construir una regla de solución para estos casos donde el órgano legislativo habrá invadido la competencia especial del IFT solo en aquellos supuestos normativos donde **ciña el quehacer del órgano constitucional autónomo y le reste el margen de maniobra requerido para el cumplimiento de su fin constitucional**, por ejemplo, en aquellos aspectos donde inhiba el despliegue de sus competencias o predetermine su contenido (*como ejemplo, el caso de tarifa cero*).

94. En vista de lo anterior, hay que tener en cuenta que por una cuestión de orden lógico, esta Primera Sala se ocupará del **primer agravio** del recurso de revisión en el que, contrario a lo sostenido por la Jueza de Distrito, ******* defiende el ámbito de competencia exclusivo del IFT**. Aquí conviene recordar que en la sentencia recurrida se realizó un pronunciamiento general que consideró infundado los argumentos originalmente planteados en la demanda de amparo sobre el ámbito exclusivo de competencia del IFT, por lo que **se determinó que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar sobre todas las normas impugnadas (consideradas como un sistema normativo)**.
95. El estudio de este **primer agravio** conlleva **necesariamente una revisión de la metodología empleada por la Jueza de Distrito en la sentencia recurrida** para analizar el tema competencial planteado en la demanda de amparo (contenido principalmente en los conceptos de violación cuarto y quinto), pues como se expuso en el parámetro de análisis constitucional, en estos casos se debe estudiar cada disposición normativa en lo individual. Así, con esta consideración previa, se emprende el análisis respectivo.

**Análisis de la metodología empleada en la sentencia recurrida
[el presente apartado responde el agravio primero de la empresa
de telecomunicaciones recurrente]**

96. Esta Primera Sala llega a la conclusión de que **la metodología empleada en la sentencia recurrida no fue la adecuada**, y de ahí lo fundado del primer agravio de la empresa recurrente en lo relativo a

que, a su parecer, la juzgadora de amparo no tomó en cuenta el modelo constitucional de un estado regulador.

97. En principio, la Jueza de Distrito parte correctamente al señalar que el Congreso, de conformidad con los artículos 73, fracción XVII, y 28, párrafo undécimo, de la Constitución, **tiene facultades** para legislar respecto del régimen aplicable a los servicios públicos como el de las telecomunicaciones, pudiendo imponer modalidades o condiciones de prestación.
98. Sin embargo, la juzgadora yerra al llevar al extremo el argumento competencial para afirmar que el Congreso cuenta con una especie de “**facultad irrestricta**”, de tal forma que sus atribuciones constitucionales para expedir legislación no están supeditadas a la actividad del órgano regulador; órgano que tampoco opera, según la explicación de la juzgadora, bajo una delegación total de facultades, pues solamente puede expedir disposiciones administrativas generales **sujetándose a la Constitución y a las leyes que se establezcan**, ya que el poder legislativo mantiene su competencia originaria exclusiva para legislar en materia de telecomunicaciones.
99. Es decir, el argumento **anula la posibilidad de que existan competencias constitucionalmente originarias y exclusivas** (que no requieren de habilitación legislativa en cada caso) para la regulación técnica de medidas asimétricas, entre otras. Conviene, para mayor claridad, retomar en su literalidad el argumento de la sentencia:

[...] Por tanto, se insiste, son infundados los argumentos en los que la quejosa sostiene que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de tarifas, puesto que como ya se destacó,

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

[...]

Por tanto, es infundado que al referido organismo constitucional autónomo se le hayan delegado la totalidad de las atribuciones del Congreso de la Unión, porque la función regulatoria que ejerce únicamente es inherente a la imposición de medidas que le permitan cumplir con los principios y objetivos previstos en la ley, cuya expedición compete al poder legislativo federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo. De ahí lo infundado de los argumentos analizados.

[...]

- 100.** Por ello y como se adelantó, esta Primera Sala **le da la razón a la recurrente en la parte en la que cuestiona que la interpretación de la Jueza de Distrito fue incorrecta y desatiende la esencia del modelo constitucional del estado regulador⁷⁰**, pues opera sobre la base de un criterio de jerarquía por el que las leyes del Congreso están invariablemente y sin importar la materia u objeto de regulación, jerárquicamente supra ordenadas a la competencia regulatoria del Instituto. Criterio de interpretación de la juzgadora de amparo que, **contrario al parámetro de control referido con anterioridad** y a

⁷⁰ Argumento contenido en el primer agravio en el que se combate lo infundado de los conceptos de violación CUARTO y QUINTO formulados en el escrito inicial de demanda.

reserva que como se expresó líneas arriba el problema no puede analizarse considerando que se trata de un “sistema normativo”, pues ello **impide analizar por sí mismo la naturaleza y la variedad de relaciones normativas** y el riesgo de que el despliegue de la competencia legislativa aniquile la capacidad técnica del órgano constitucional autónomo. **De ahí lo fundado de su primer agravio.**

- 101.** En consecuencia, al resultar fundado el agravio antes descrito, para arribar a una conclusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo⁷¹, esta Primera Sala debe **reanalizar los conceptos de violación (cuarto y quinto) hechos valer por la empresa quejosa relacionados con la competencia para el establecimiento de medidas tarifarias** de conformidad con el parámetro de análisis constitucional y metodología previamente descrita en la presente sentencia.
- 102.** Lo anterior implica que los argumentos originalmente planteados por ***** en su demanda de amparo a través de los conceptos de violación referidos, aun cuando los hace valer en contra de todas las normas como sistema normativo, deben estudiarse **caso a caso** (y no de manera general como se hizo en la sentencia recurrida) a la luz de **la naturaleza de cada una de las normas impugnadas**. Para ello se tiene que los preceptos legales reclamados en el presente asunto son del contenido siguiente:

⁷¹ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; [...]

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

[...]

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

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

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

- I.** No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;
- II.** No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;
- III.** Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite; [...].

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

[...]

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

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

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

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

[...]

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

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

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

103. Como se adelantó, la metodología para analizar la validez de los citados preceptos se centra en la previa identificación de las distintas medidas establecidas por el legislador caso a caso. Para el estudio de los conceptos de violación cuarto y quinto relacionados con el tema competencial, y aunque la empresa quejosa los dirige a todas las normas impugnadas como parte de un sistema normativo, esta Primera Sala considera pertinente dividir el análisis en tres apartados en los cuales se agrupan las medidas en lo individual, y que responden a cada uno de los problemas jurídicos a resolver, los cuales se identifican de la siguiente manera:

- **Primer problema jurídico. Facultades generales a cargo del IFT** para la autorización *ex ante*, el registro y la publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado (*artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracción II, inciso a*)
- **Segundo problema jurídico. Medidas asimétricas que puede imponer el IFT a cargo del agente económico preponderante** en relación con la prohibición de discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones (*artículo 267, párrafo primero, fracciones V y VI*).
- **Tercer problema jurídico. Prohibiciones específicas de trato preferencial a cargo del agente económico preponderante** en relación con la prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales (*artículos 208, párrafo segundo, fracciones I, II y III, y cuadragésimo transitorio*).

104. De manera adicional, se tiene un cuarto problema jurídico, correspondiente al estudio de los restantes agravios en los que se analiza la sentencia recurrida en relación con el diverso estudio de los artículos impugnados como normas que no resultan privativas ni transgreden los derechos de libertad de comercio, a la libre competencia y concurrencia (*artículo 15, fracción XXIV, primer párrafo del artículo 208, así como del diverso 267, párrafo primero, fracciones V y VI, y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*).

VI.1. Primer problema jurídico

Análisis de las facultades del Congreso de la Unión para establecer a cargo del IFT normas sobre la autorización *ex ante*, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado (*artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracción II, inciso a*).

105. En el presente apartado, esta Primera Sala analiza el problema jurídico que reviste a los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Este conjunto de normas tiene como nota distintiva o denominador común el prever las facultades a cargo del IFT para la autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial del mercado. Son obligaciones formales y de gestión administrativa para el cumplimiento de las competencias que la Constitución Política del país le otorga al IFT.

106. Conviene recordar que ***** argumentó en su **demanda de amparo** que la medida de **autorización de tarifas** viola el artículo 28 de la Constitución Política del país porque, en su opinión, la facultad de autorización, registro y publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones prestados por el agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado debe entenderse **exclusiva del IFT**. Precisa que la exclusión del agente económico preponderante del beneficio de la libertad **tarifaria se equipara a una regulación asimétrica en ese aspecto**, cuyo ejercicio corresponde por mandato constitucional al IFT y no al poder legislativo.

107. Esta Primera Sala considera que los argumentos de ***** (en sus **conceptos de violación cuarto y quinto**) en relación **con este conjunto de artículos** son **infundados**. Lo anterior es así, pues la empresa de telecomunicaciones no acredita la inconstitucionalidad de los artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. **Para demostrar dicha conclusión y tomando en consideración el parámetro de control constitucional que se desarrolló anteriormente, se parte de la naturaleza y la función normativa de los artículos impugnados:**

a) Artículo 208, primer párrafo

108. El artículo 208, primer párrafo, de la ley combatida es el punto de partida, pues desarrolla la facultad de **autorización** de tarifas a cargo del Instituto —comprendiendo que cuando se haga referencia a ésta

siempre debe incluirse la de registro y publicación— y establece que deben entenderse como una excepción a la libertad tarifaria los casos que involucren al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o aquellos que detenten poder sustancial en un mercado relevante. Además, se prevé que **dichas tarifas deben ser aprobadas por el Instituto y que debe llevar un registro para darles publicidad**. El artículo es del contenido siguiente:

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

[...]

109. Como se observa, el **primer párrafo del artículo 208** establece una restricción a la libertad para fijar tarifas (*libertad tarifaria*) a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes preponderantes en el sector de telecomunicaciones o con poder sustancial. La libertad tarifaria a la que remite la propia norma, es la siguiente:

Artículo 204. Los concesionarios del servicio de telecomunicaciones para uso comercial o para uso social **fijarán libremente las tarifas** a los usuarios de los servicios que presten.

Artículo 205. Los concesionarios del servicio de telecomunicaciones para uso comercial o para uso social deberán presentar solicitud electrónica de registro de sus tarifas a los usuarios, previo a su entrada en vigor. Dicha solicitud deberá contener la descripción del servicio que se presta, reglas de aplicación y, en su caso, penalidades conforme a los formatos que establezca el Instituto. **El Instituto deberá establecer un**

mecanismo electrónico para el registro de dichas tarifas, las cuales entrarán en vigor, a partir de la fecha de solicitud de las mismas.

Artículo 207. En el caso de servicios de telecomunicaciones que se ofrecen al público consumidor con cargos por concepto de la duración de las comunicaciones, los concesionarios y los autorizados deberán incluir dentro de su oferta comercial, planes y tarifas, el cobro por segundo, sin perjuicio de otros planes que se basen en el cobro por minuto, por evento, por capacidad o cualquier otra modalidad.

110. En los términos antes relatados, el **primer párrafo del artículo 208** es una norma de exclusión y remisión. Por una parte, **excluye** a los concesionarios de telecomunicaciones del ámbito subjetivo de aplicación de la ley en lo referente a los artículos 204, 205 y 207 de la misma ley (*el régimen de libertad tarifaria*). Por otra, regula la consecuencia de la dicha exclusión, pues el artículo menciona expresamente que estos agentes preponderantes tendrán que sujetarse a **la regulación específica que en materia de tarifas les imponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones**⁷². En los términos descritos por la propia norma, es el citado Instituto el que en último término **tiene autonomía** para regular este tipo de cuestiones en lo que se refiere a los agentes preponderantes o con poder sustancial.

111. Vista la norma de esta forma, más que una exclusión propiamente dicha, se está ante el establecimiento de **dos regímenes regulados, pero de manera distinta**: el *régimen de libertad tarifaria*, establecido

⁷² **Artículo 208.** La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le **imponga el Instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el Instituto**, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.

en los artículos 204, 205 y 207 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y el *régimen de tarifas sujeto a medidas asimétricas*, reglado en el artículo 208 de dicho ordenamiento. Ambos regímenes **contemplan la participación del Instituto en el registro y publicidad de las tarifas**, no obstante, la intervención del organismo constitucional autónomo se da de manera distinta pues, en el segundo de los regímenes apuntados, además participa en la autorización y la imposición de medidas asimétricas.

112. Conviene recordar que el alegato principal de la parte recurrente en este punto es competencial, es decir, *********, indica que el legislador invadió el ámbito regulatorio del IFT. Con ello propone situarse en un régimen de excepción frente a la norma, o bien, incluirse en el **régimen de libertad tarifaria**. Pero, como quedó expuesto en el parámetro de control constitucional, en realidad la limitación a la libertad tarifaria no es un mandato de ley sino una exigencia propia de la Constitución que deposita en el órgano regulador la facultad y obligación de imponer medidas asimétricas al agente económico preponderante.
113. Esta facultad exclusiva otorgada al organismo constitucional autónomo no tiene el alcance de generarle una nómina competencial exclusiva para **la selección y clasificación de los sistemas tarifarios**. Por el contrario, es un diseño que se enmarca en la facultad genérica del Congreso de la Unión con fundamento en el artículo 73, fracción XVII de la Constitución Política del país para dictar leyes sobre telecomunicaciones.

114. El hecho de que se establezca una obligación a cargo del IFT para autorizar tarifas en el *régimen de tarifas sujeto a medidas asimétricas* y que, derivado de ello, se entienda que deba ser **previo** (*modelo de control ex ante*), no lo torna inconstitucional, pues no se trata de medidas asimétricas en sentido estricto y no hay una predeterminación técnica tarifaria, pues la misma norma **deposita en el organismo constitucional autónomo la libertad para que, en ese marco de ley, regule los elementos técnicos que considere necesarios** para precisamente autorizarlas, registrarlas y publicarlas.
115. En ese sentido, al amparo de lo que dice la propia Constitución Política del país, el artículo analizado en este apartado genera, paradójicamente, un entorno normativo **equivalente** al “deseado” por *********, pues tal como se indica expresamente: **la regulación específica en materia de tarifas a la que tendrá que sujetarse es la que imponga el IFT.** Y, sin que pueda considerarse que el hecho de que la ley excluya del beneficio de la libertad tarifaria al agente económico preponderante recurrente en este amparo **se equipare a una regulación asimétrica en ese aspecto.**
116. En primer lugar, porque **no constituye una medida asimétrica en estricto sentido**, sino el punto de partida necesario para que las medidas asimétricas puedan ser implementadas. Como se adelantó, se trata de dos regímenes de ley, **ambos regulados**, pero de manera distinta, de conformidad con lo que dispone la Constitución Política del país. Lógicamente el mandato del Constituyente requiere de un revestimiento legal distinto a la regulación que le es propia al **régimen**

de libertad tarifaria establecido en los artículos 204, 205 y 207 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

117. En segundo lugar, porque lejos de maniatar la labor técnica del IFT, lo que hace la norma es precisamente enaltecer un **desplazamiento total de la facultad técnica-operativa a favor del Instituto**. La norma expresamente establece que **la regulación específica en materia de tarifas será la que imponga el Instituto** y con ello habilita la posibilidad de que se implementen las modalidades o condiciones necesarias que deban darse en un régimen regulado distinto al de la “libertad tarifaria”.
118. En otras palabras, **no hay una apropiación legislativa ni una sustitución institucional** de la competencia técnica del IFT. Por el contrario, la norma analizada en el presente apartado hace un reconocimiento en ley de la libertad constitucional del IFT para establecer la regulación correspondiente en el ámbito de su competencia. De hecho, la norma enaltece de manera coincidente y consistente la esencia del argumento de inconstitucionalidad de la parte recurrente: **es precisamente al Instituto al que le corresponden tales facultades**.
119. Las competencias exclusivas del órgano regulador son excepcionales. Como se expresó en el parámetro de constitucionalidad, comparten las notas distintivas de tratarse de aspectos específicos y técnicos, principalmente operativos o de implementación de política pública a través de reglas, precisamente como el caso de las tarifas. Su aproximación se da por la vía negativa y por exclusión de lo que “el

órgano legislativo no debe interferir” para no encorsetar el quehacer del órgano constitucional autónomo y restarle el margen de maniobra requerido para el cumplimiento de su fin constitucional. En este supuesto no se acredita tal violación, pues, por el contrario, la norma remite a la regulación propia del IFT.

120. En consecuencia, esta Primera Sala arriba al **criterio jurídico** de que el revestimiento legal que clasifica un régimen específico para el establecimiento de tarifas, como lo es la exclusión del de *libertad tarifaria* para incluir a ciertos agentes del mercado en uno de *fijación de tarifas sujeto a medidas asimétricas* en un modelo de control *ex ante*, es un aspecto que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión a la luz de un criterio constitucional de competencias concurrentes, por lo que los conceptos de violación (cuarto y quinto) en relación con el presente artículo **208, párrafo primero**, de la Ley impugnada resultan **infundados** en este aspecto.

b) Artículo 15, fracción XXIV

121. Una vez superado el problema constitucional sobre la obligación a cargo del Instituto para el registro previo de tarifas, se analizan el resto de las normas relacionadas. En este contexto, tenemos el **artículo 15, fracción XXIV** que está relacionado con las facultades del **Instituto Federal de Telecomunicaciones**, en lo relativo a la autorización, registro y publicación de tarifas de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior. El artículo dispone lo siguiente:

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

[...]

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

- 122.** La fracción correspondiente enumera la facultad del IFT para el registro de tarifas cuando así se prevea en los títulos de concesión, se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial y así se establezca en la ley. Se precisa que la quejosa combate la segunda hipótesis, esto es, la facultad de autorización y correlativamente de registro y publicación de tarifas por el agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado.
- 123.** La fracción impugnada se encuentra inmersa, dentro de la estructura de la ley, en un artículo que regula de manera general las facultades que corresponden al IFT para el ejercicio de sus atribuciones. Es una norma competencial programática que se encuentra dentro del *Título Segundo* (del funcionamiento del Instituto), *Capítulo I* (del Instituto), *Sección I* (de las atribuciones del Instituto y de su composición).
- 124.** Es decir, en el artículo 15, en el cual se contempla la fracción XXIV impugnada, se **enlistan de manera global las competencias del Instituto** en un total de sesenta y tres fracciones, por poner un ejemplo, la facultad que le es propia para expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos,

modelos de costos, procedimientos de evaluación, entre otros (**fracción I**). Es un artículo que, a la luz de un principio de legalidad, permite tener un panorama claro sobre las atribuciones del órgano constitucional autónomo como autoridad administrativa.

125. Al respecto, es pertinente señalar que es consistente con las facultades que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión confiere al Instituto, las cuales, se precisan de manera clara en el artículo 7°, que dice lo siguiente:

Artículo 7. El Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto **regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones** y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y **en los términos que fijan esta Ley** y demás disposiciones legales aplicables.

El Instituto tiene a su cargo la **regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones**, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

Asimismo, el Instituto es la **autoridad en materia de competencia económica** de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.

El Instituto es la autoridad en materia de **lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos** que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

Los funcionarios del Instituto deberán guiarse por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, imparcialidad, certeza, eficiencia,

eficacia, transparencia y rendición de cuentas. Desempeñarán su función con autonomía y probidad.

El Instituto podrá establecer delegaciones y oficinas de representación en la República Mexicana.

126. Así, de la fracción impugnada se advierte que la autorización, registro y publicidad de las tarifas se hará, entre otros casos, cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial. No obstante, **no es una función normativa regulatoria y mucho menos técnica, sino declarativa y de reconocimiento** de las facultades del organismo constitucional autónomo como sujeto de la norma frente a su obligación que emana desde la Constitución Política del país para establecer medidas a los agentes económicos preponderantes. De ahí que el artículo no se relaciona con un ámbito de competencias exclusivas del IFT y, por tanto, válidamente permite al legislador ordinario ponerlo en la Ley.
127. Resulta inadmisibile que las normas resulten inconstitucionales **por el simple hecho de que la Ley enuncie o refiera** las facultades propias y originarias del organismo constitucional autónomo en materia de regulación asimétrica, pues para ello sería necesario que sean contrarias al espíritu de la Constitución Política del país; o en su defecto, entorpecieran o maniataran el despliegue dinámico, operativo y técnico del propio IFT en relación con la fijación de tarifas o precios, **lo cual no ocurre**. No hay una reserva de competencias exclusivas de carácter “temático” al grado tal que toda previsión legal que se refiera al agente económico preponderante se catalogue como una medida asimétrica. Menos aun cuando se trata de aspectos de control y de gestión administrativa relacionadas con el despliegue de sus propias competencias.

128. De hecho, el IFT es un organismo constitucional autónomo, pero como autoridad administrativa también se encuentra constreñido a un **principio de legalidad**, de ahí que sólo podrá desplegar sus facultades en términos de la ley, o en otras palabras, únicamente puede hacer lo que la ley le permite. Por ello, la norma en análisis es el revestimiento legal que requiere el propio Instituto para el despliegue de sus facultades. **No se están regulando cuestiones técnicas para el registro de tarifas**, sino que constituye una garantía normativa de carácter institucional que **reconoce las funciones del IFT** y le permite ejercer sus funciones administrativas en un marco de seguridad jurídica y legalidad.

129. En consecuencia, esta Primera Sala arriba al **criterio jurídico** de que el hecho de que una norma reconozca las facultades del IFT de manera general en relación con las tarifas, **tales como la autorización, el registro, y la publicidad** de ellas, no torna la norma inconstitucional, pues se tratan de elementos que exponen la labor del organismo constitucional autónomo sin interferir con sus competencias básicas y técnicas, ni entorpecen su labor técnica en un modelo de estado regulador. Un parámetro normativo perfectamente válido que puede establecer el Congreso de la Unión a la luz de un criterio de competencias concurrentes, por lo que los conceptos de violación en contra del **artículo 15, fracción XXIV**, resultan **infundados** en este aspecto.

c) Artículo 267, párrafo primero, fracción II, inciso a)

130. El artículo 267, fracción II, de la ley identifica los servicios para cuya prestación el agente económico preponderante debe **solicitar autorización** al IFT, los cuales consisten en aquéllos que presta tanto al público como los servicios intermedios que brinda a otros concesionarios y a su operación de manera desagregada e individual, a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. El artículo es el siguiente:

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

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

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

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

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

- 131.** Como se observa, el **inciso a)** de la referida **fracción II** del **artículo 267** prevé las condiciones de solicitud de autorización de las tarifas de los servicios que el agente preste al público; los paquetes comerciales; promociones y descuentos, así como desagregar el precio de cada servicio. El incumplimiento de lo anterior tiene como consecuencia la prohibición de comercializarse o publicitarse los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del IFT.
- 132.** Finalmente, el mismo precepto regula las **bases mínimas** para el ejercicio de la facultad referida por parte del IFT, pues establece que dicho órgano debe asegurarse de que las tarifas al público puedan replicarla al resto de los concesionarios, por lo que para tal efecto debe elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas. Este dictamen debe contener un análisis de los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores.
- 133.** Para tal efecto, los preceptos legales en estudio dirigen al IFT a elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas, para lo cual debe efectuar un análisis de los costos que el agente económico preponderante atribuye al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, con la finalidad de evitar que la propuesta comercial pueda desplazar a sus competidores.
- 134.** Como punto de partida, se destaca que el primer párrafo del **artículo 267** refiere las medidas que el IFT “**podrá**” imponer al agente económico preponderante. Esta norma reconoce como destinatario de

la norma al propio órgano regulador, quien será el encargado de ponderar y valorar la pertinencia de las medidas y, en su caso, aplicarlas. Una recta interpretación del artículo a la luz del modelo constitucional de Estado regulador permite concluir que, de manera general, este artículo regula pautas mínimas que **puede o no aplicar** y que, inclusive, **no significa que sean las únicas posibles**, de manera tal que sustituya el margen de actuación del IFT⁷³.

- 135.** Ahora bien, no pasa desapercibido que en lo que respecta al procedimiento de autorización de tarifas, las actividades enlistadas en dicha disposición también presuponen una facultad no potestativa, que consiste en la **revisión de la competitividad** de las tarifas presentadas por el agente económico declarado preponderante en el sector de las telecomunicaciones, pues **el artículo 267, párrafo primero, fracción II**, de la legislación en cita condiciona la comercialización y publicidad de los servicios que oferta a la **previa aprobación del Instituto**⁷⁴.

⁷³ Resulta orientadora la tesis de rubro y texto siguiente: “**PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL.** En el ámbito legislativo el verbo "poder" no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de "obligatoriedad", pues en tal hipótesis se entiende como un deber. Sin embargo, no siempre es claro el sentido en el que el legislador utiliza el verbo "poder", **por lo que para descubrir la verdadera intención del creador de la ley**, los principios filosóficos de derecho y de la hermenéutica jurídica aconsejan que es necesario **armonizar o concordar todos los artículos relativos a la cuestión que se trate de resolver**, máxime en aquellos casos en que el verbo, por sí solo, no es determinante para llegar a la conclusión de que la disposición normativa en que se halla inserto, otorga una facultad potestativa o discrecional a la autoridad administrativa”. Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Agosto de 1997, Pág. 217.

⁷⁴ **Artículo 267.** En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante: [...]

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

a) Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los

136. No obstante, el hecho que la legislación secundaria disponga que el IFT debe realizar un control tarifario previo y no ulterior (por ejemplo, a través de un régimen de sanciones), como se adelantó, **no equivale** a la **predeterminación de condiciones técnicas o de operatividad** para el ejercicio e implementación de una facultad regulatoria que corresponda a la esfera de atribuciones exclusivas de aquel Instituto.
137. Así, no hay impedimento para que la ley haga mención de las facultades del IFT para autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones ofertados por el agente económico preponderante a los usuarios. La disposición de que se trata se limita a aspectos mínimos dirigidos a enaltecer el ejercicio de la actividad regulatoria del IFT, **sin que ello involucre la fijación de reglas concretas sobre una facultad de contenido técnico y sustantivo**, pues no entraña el establecimiento de regulación asimétrica en materia tarifaria, al no tocar cuestión alguna relacionada con su importe, especificidades o medidas relacionadas.
138. Se afirma lo anterior, pues la autorización, registro y publicidad de las tarifas propuestas por el agente económico preponderante tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la obligación que la ley impone a los concesionarios de telecomunicaciones de **informar y respetar las condiciones bajo las cuales prestan sus servicios al público**, como son las tarifas⁷⁵. Como se concluyó en el apartado anterior, se trata de

paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.

⁷⁵ Así lo reconoce el artículo 195 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 195. Los concesionarios y los autorizados están obligados a informar y respetar

dos regímenes regulatorios distintos, pero en este punto comparten una obligación formal de registro y publicidad tarifas a cargo de los concesionarios y autorizados, desde luego, de conformidad a las particularidades del régimen al que pertenecen.

- 139.** Adicionalmente, la fracción IX del artículo 177 de la ley de la materia corrobora el **carácter instrumental** de las acciones que son materia de las normas reclamadas, pues éstas se dirigen a que **el IFT mantenga actualizado el Registro Público de Concesiones**, en el cual se registrarán las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los concesionarios, incluidos descuentos y bonificaciones, así como aquellas que por disposición de la Ley o determinación del Instituto requieran de inscripción⁷⁶.
- 140.** La sujeción a los elementos mínimos sobre los términos que establezca la ley en la autorización, registro y publicidad de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones ofertados por el agente económico

los precios, tarifas, garantías, penalidades, compensaciones, cantidades, calidad, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones de la prestación del servicio conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el usuario o suscriptor y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.

El Instituto emitirá las disposiciones que establezcan las condiciones para que los concesionarios y los autorizados publiquen información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre los precios y tarifas aplicables, sobre los gastos eventuales relacionados con la terminación del contrato, así como información sobre el acceso y la utilización de los servicios que prestan a los usuarios o suscriptores. La información será publicada de forma clara, comprensible y fácilmente accesible.

⁷⁶ **Artículo 177.** El Instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán:

[...]

- IX.** Las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los concesionarios y los autorizados, incluidos descuentos y bonificaciones, así como aquellas que por disposición de esta Ley o determinación del Instituto, requieran de inscripción; [...].

preponderante no presupone una invasión al ámbito de atribuciones exclusivas del IFT; pues ello **no tiene por efecto delimitar aspectos sustantivos y técnicos de la función regulatoria en el sector de la competencia del Instituto en relación con las tarifas.**

141. Así, el vicio de inconstitucionalidad alegado no se configura por el hecho que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión determine **critérios orientadores, requisitos y bases mínimas** bajo las cuales el IFT habrá de autorizar las tarifas propuestas por el agente económico preponderante; consistentes en que aquéllas puedan ser **replicables** por el resto de los concesionarios, que se elabore y publique el dictamen de autorización de las tarifas, el cual debe contener un análisis de los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, con la finalidad de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores.
142. Se insiste que la autorización, el registro y la publicidad de tarifas por parte del IFT se circunscriben al ámbito regulatorio que válidamente puede desarrollar el legislador ordinario, pues tales actividades **no equivalen a la imposición de una medida asimétrica** ni se encuentran delimitadas por criterios técnicos que sean propios de la especialización del Instituto, **pues las normas reclamadas no predeterminan el contenido de los análisis de replicabilidad, de costos y de desplazamiento de competidores que habrá de efectuar aquel órgano constitucional autónomo.** Además de que, de considerarlo así necesario, el Instituto **puede generar condiciones adicionales o distintas a las establecidas en la norma**, pues como ya se dijo, su carácter es orientativo.

143. En consecuencia, esta Primera Sala arriba al **criterio jurídico** de que el establecimiento de pautas orientadoras y bases mínimas para la **autorización, el registro y la publicidad** de tarifas, siempre y cuando no pormenore condiciones sustantivas y técnicas que interfieran con la función regulatoria propia del IFT, constituye un aspecto que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión a la luz de un criterio constitucional de competencias concurrentes, por lo que los conceptos de violación cuarto y quinto en relación con el **artículo 267, párrafo primero, fracción II, inciso a)**, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Ley impugnada resultan **infundados** en este aspecto.

144. En consecuencia, dado que los artículos analizados en los anteriores incisos **a), b) y c)**, esto es, el 15, fracción XXIV, el 208, primer párrafo, y el 267, párrafo primero, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión **no invaden el ámbito competencial del IFT** para el establecimiento de tarifas en los servicios públicos de telecomunicaciones, se reitera que resultan **infundados** los argumentos de *********. Y al no haber prosperado los argumentos de la recurrente en lo principal, quedaron **sin materia** los planteamientos correlativos de la revisión adhesiva del Presidente de la República⁷⁷.

⁷⁷ Jurisprudencia 28/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del Libro 1 (diciembre de 2013), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE.”

VI.2. Segundo problema jurídico

Análisis de las facultades a cargo del IFT para establecer medidas específicas al agente económico preponderante en relación con la prohibición de discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones (artículo 267, párrafo primero, fracciones V y VI).

145. En el presente apartado se analizan las normas relacionadas con las **medidas específicas asimétricas** que **puede** imponer el IFT en relación con la prohibición de discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones, contenidas en el artículo **267, fracciones V y VI**, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
146. En su demanda de amparo, ********* combatió esta medida prevista por la ley al considerar que su diseño, igual que la referida a la autorización de tarifas, corresponde en exclusiva al IFT **al tratarse de una medida asimétrica**. También en sus conceptos de violación alegó que la medida viola derechos sustantivos, como el previsto en el artículo 13 constitucional que prohíbe las leyes privativas, así como el artículo 5º constitucional, al restringir su libertad de comercio. En principio, la presente sentencia se centra en el estudio del argumento competencial.
147. Esta Primera Sala considera que los argumentos de ********* en relación con el alegato de competencia constitucional exclusiva del IFT contenidos en los conceptos de violación cuarto y quinto, son **infundados**. Las normas analizadas son del contenido siguiente:

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

[...]

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

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

148. En primer lugar, se retoma el pronunciamiento del apartado anterior, en lo relativo a que el primer párrafo del **artículo 267** refiere las medidas que el IFT “**podrá**” imponer al agente económico preponderante. Dicho preámbulo en su recta interpretación permite concluir que se trata de pautas mínimas que **puede o no aplicar** y que, inclusive, **no significa que sean las únicas posibles.**

149. Así, la medida referida presenta una doble cualidad: por una parte, se presenta como un lineamiento general potestativo con aspiración democrática de no discriminación; por otra parte, el encabezado de la norma da cuenta de que aplicará cuando el órgano regulador lo decida, pudiendo, además, de considerarlo necesario, regular la modalidad de implementación de dicha prohibición o establecer las condiciones de ejecución.

150. A diferencia del conjunto de normas analizadas en el apartado anterior en el cual se analizó la atribución genérica reconocida al IFT para la

autorización de tarifas a través de una serie de requisitos, las que aquí se estudian sí abordan medidas específicas de no discriminación aplicables al agente económico preponderante.

Esto marca una primera distinción desde el punto de vista de la naturaleza de las normas, pues se trata de medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia.

151. No obstante, esta Primera Sala advierte que las normas cuestionadas admiten una interpretación **conforme con el paradigma de Estado regulador** previsto en el artículo 28 constitucional y de un entendimiento flexible de la división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución Política del país. Este ejercicio interpretativo permite una reconciliación entre las dos cualidades de las normas analizadas, esto es, como un lineamiento general de no discriminación, pero **sin cancelar la facultad del IFT para decidir implementarlas o no**, o bien, emitir regulación para precisar y establecer modalidades o atemperar las condiciones de aplicación de la referida prohibición.

152. Como se expuso en el desarrollo del marco de control constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado la forma de interpretar las normas orgánicas de la Constitución Política del país y, haciendo referencia al principio de división de poderes, ha concluido que:

[...] es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de

limitación y de **ordenación del poder público** tanto negativa, en cuanto lo limita; como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación para poder apreciar sus consecuencias normativas⁷⁸.

- 153.** Así, atendiendo a una interpretación sistemática, funcional y teleológica del artículo 28 constitucional, esta Sala reitera que el IFT es titular exclusivo de la regulación técnica y operativa de las medidas asimétricas, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado progresivamente⁷⁹, pero ello no cancela la posibilidad de que el órgano legislativo **participe en diseñar medidas asimétricas cuando su aplicación resulte potestativa, o bien, sugiera lineamientos** que, desde una perspectiva de aplicación de **carácter discrecional, generen un diálogo constructivo entre el legislador y el órgano regulador.**
- 154.** La definición constitucional de medida asimétrica es funcional, pues su propiedad definitoria es su instrumentalidad para lograr un fin: **eliminar barreras a la competencia y a la libre competencia.** Por tanto, una medida asimétrica es toda aquella que permite neutralizar el poder de los agentes económicos, aplicable principalmente a los agentes preponderantes o con poder sustancial de mercado, para manipular la oferta o la demanda en perjuicio del libre mercado.

⁷⁸ Tesis de jurisprudencia 45/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, visible en la página 38 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: **“INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE”.**

⁷⁹ Por ejemplo, ver la tesis CLXIV/2017 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de noviembre de 2017, de rubro: **“INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER REGULACIÓN ASIMÉTRICA TRATÁNDOSE DE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN APLICABLES AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE”.**

155. La fuente regulatoria y técnica del Instituto que le fue otorgada por el poder reformador es privilegiada constitucionalmente al permitir la elaboración innovadora de las medidas asimétricas⁸⁰, pero en dicha fuente no se puede agotar todo su marco normativo. Si la regulación asimétrica, siguiendo el texto constitucional, se integra por aquellas medidas que buscan eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, entonces cualquier medida que logre ese fin y pueda ser aplicable a un agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado encuadra en la definición constitucional.
156. Por tanto, la referencia a los parámetros de una medida asimétrica puede contenerse en cualquier fuente jurídica, como son la Constitución, la ley, un reglamento o una norma jurídica, sin que se identifique con alguna de ellas. Tampoco requiere de una naturaleza normativa específica, pues puede revestir notas distintivas de un principio, un lineamiento general o reglas específicas. Si bien su fuente jurídica preferente es la regulación del IFT, éste no puede exigir una especie de exclusividad sobre cualquier norma que permee en “medidas asimétricas”, ni menos aún los participantes pueden solicitar la invalidez de aquellas que se emitan en fuentes jurídicas diversas, como la legislativa, **sólo por esa razón.**

⁸⁰ Tesis de jurisprudencia 47/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 444 del Libro 26 (enero de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: **“INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA.”**

157. El legislador o el Constituyente **pueden participar en los lineamientos generales que, emitidos en ejercicio de sus propias competencias de producción normativa, participen en la función económica prevista en el artículo 28 constitucional**: la eliminación de barreras a la competencia y a la libre concurrencia que resulten aplicables al agente económico preponderante o aquellos con poder sustancial. Es un tema de **rectoría económica** en términos del artículo 25 de la Constitución Política del país⁸¹, pues otorga amplias facultades legislativas para **promover** la libre concurrencia y competencia y, por tanto, para emitir medidas que remuevan las barreras respectivas⁸².
158. Esta premisa constitucional también se encuentra en el artículo 26, apartado A, al establecer que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.
159. Tomando en cuenta las amplias facultades de los distintos órganos del Estado, previstas en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, debe

⁸¹ [...] corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

⁸² [...] la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

concluirse que sostener un criterio opuesto al tipo de interpretación constitucional sistemático, teleológico y funcional aplicable a las normas orgánicas de la Constitución **equivaldría a vaciar de contenido la facultad legislativa del Congreso de la Unión para participar en la rectoría económica del Estado** y legislar en los distintos ámbitos para garantizar el desarrollo económico y las condiciones de competencia deseable en el país.

- 160.** Con competencias tan amplias previstas en favor del Estado para configurar las **condiciones deseables** de nuestro modelo de mercado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede adoptar una interpretación restrictiva de las normas que regulan las facultades del IFT, para concluir que, por exclusión, el Congreso de la Unión se encuentra inhabilitado para **sugerir cualquier medida asimétrica en el sector de las telecomunicaciones o participar en su implementación.**
- 161.** Por tanto, debe entenderse que **la responsabilidad constitucional es compartida**, pues algunas medidas asimétricas serán exclusivamente regulatorias a cargo del IFT, pero otras **pueden ser sugeridas por el legislador.** Debe insistirse, concluir que su diseño sólo corresponde al IFT generaría el riesgo de vaciar de contenido las facultades legislativas del Congreso de la Unión para llevar a cabo la rectoría económica del Estado.
- 162.** Así, el alcance de las facultades del Congreso de la Unión y del IFT deben determinarse **caso por caso** a través de un ejercicio ponderado de la medida y los arreglos institucionales insertos en el texto constitucional. Como se ha expresado hasta ahora, el eje rector del

espacio regulatorio indisponible para el legislador radica principalmente en que no se amaneate al IFT para el despliegue de sus propias competencias técnicas regulatorias para el establecimiento de medidas asimétricas. Así, en la determinación de estas cuestiones, **se puede ponderar:**

- El tipo de conocimientos necesarios para el diseño de la medida y su diseño a través de lineamientos o reglas técnicas y especializadas.
- El tipo de repercusiones de la medida (por ejemplo, si existe una afectación transversal en distintos ámbitos de la vida económica, puede justificarse una mayor participación del legislador democrático).
- El tipo de resultados y la función regulatoria previstos por la Constitución Política del país para ese caso⁸³.
- **De manera destacada, la fuerza deóntica de la norma** (es decir si está estableciendo una competencia de ejercicio obligatorio o potestativo/opcional).

163. Por tanto, debe declararse **infundado** el argumento de *********, pues aun tomando en cuenta el modelo de Estado regulador, con los estándares construidos por el Pleno al resolver la controversia constitucional 117/2017 a los que hace referencia la empresa de telecomunicaciones quejosa, esta Sala llega a la convicción que artículo 267, fracciones V y VI son válidas desde la perspectiva competencial.

⁸³ Tesis de jurisprudencia 45/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 38 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: **“INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.”**

164. En **primer lugar**, porque aunque son medidas específicas se trata de principios generales de aspiración democrática para salvaguardar condiciones de no discriminación, y no propiamente de reglas técnicas para la fijación de tarifas o medidas asimétricas. En **segundo lugar**, aun cuando las normas pudieran tener una incidencia en el marco regulatorio operativo del Instituto, como ya se ha dicho, la medida tiene una **fuerza deóntica potestativa, es decir, de carácter orientador no obligatorio**. Esto permite que el IFT desarrolle, adicione o genere pautas de aplicación específicas. Y, en **tercer lugar**, adicionalmente es una manifestación de una preocupación legítima y democrática del legislador de un problema social advertido que genera un **diálogo constructivo y respetuoso entre el legislador y el órgano regulador**. Como se apuntó en los antecedentes, la introducción de estas medidas regulatorias se dio a partir de identificar que:

[...] El esquema actual ha generado grandes distorsiones en la industria de telefonía móvil. En lo fundamental, le ha permitido al concesionario principal manejar un importante diferencial entre el cobro *on-net/off-net* para terminación de llamadas en su red móvil, lo que le ha permitido **captar más usuarios** al ofrecer paquetes imposibles de replicar por parte de los competidores, en donde el costo de la llamada ha llegado a ser inferior a la tarifa de terminación. Ello ha provocado el efecto paradójico de que la portabilidad de números, una medida en principio favorable a la competencia ha aumentado la participación de mercado del concesionario principal. Esta situación muestra que el efecto *on-net/off-net*, **favorecido por tarifas de terminación altas, es uno de los mayores inhibidores de las reglas a favor de la competencia.**

Así las cosas, en años recientes las empresas de menor tamaño no han podido competir en igualdad de condiciones con el concesionario principal, como se refleja en el hecho de que su participación en los ingresos sectoriales ha bajado de 35% en 2009 a 28% en la actualidad; en un esquema en donde se pone en riesgo su viabilidad financiera. El estado mexicano debe tomar medidas claras y firmes para que esta

situación sea diferente, de forma que la sociedad mexicana cuente con diversos proveedores de servicios y con mejores precios y con mayor calidad, a través de la competencia efectiva [...]

- 165.** Así, al margen de que esta Primera Sala comparte la preferencia regulatoria que desde la Constitución Política del país se otorga al IFT, pues la vocación general y permanente de una ley en principio no es compatible con el nivel técnico y flexible que se requiere; lo cierto es que existe una conciliación competencial cuando las medidas asimétricas en materia tarifaria establecidas por el legislador **no constriñen al órgano constitucional a implementarlas, sino que expresan una aspiración democrática en ejercicio de la rectoría económica del Estado, que dialoga con él y que pueden ser tomadas en cuenta para ser implementadas o no, generar matices o condiciones en su establecimiento.**
- 166.** De esta manera, el legislador tiene facultades para diseñar lineamientos potestativos y opcionales sobre las medidas asimétricas aplicables a un agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado. **Será al IFT al que le corresponda entonces juzgar su idoneidad y pertinencia para ser implementadas o no,** o bien, establecer los matices y las condiciones que considere necesarios.
- 167.** Aunado a lo anterior, esta Primera Sala retoma el parámetro de análisis desarrollado en la presente sentencia en lo relativo a que la medida aquí analizada tiene un sustento constitucional adicional que requiere, precisamente, de una interpretación sistemática de la Constitución a la luz de un modelo flexible de división de poderes. **Por una parte,** la medida legislativa se integra como una de las condiciones de

“prestación del servicio de telecomunicaciones” que el legislador puede reglamentar de acuerdo con los artículos 6º y 28 constitucionales⁸⁴. **Por otra parte**, se trata de una “prohibición específica destinada a evitar tratos preferenciales en los operadores de telecomunicaciones” en la forma en que lo tiene prescrito el legislador por el **artículo tercero transitorio** del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

168. Al respecto, el artículo 6º de la Constitución Política del país precisa que la responsabilidad de establecer condiciones efectivas de competencia, lo que incluye la eliminación de barreras a la libre competencia, no es una facultad exclusiva del IFT, sino del Estado mexicano. Con ello es claro que la Constitución busca involucrar en un sistema de **responsabilidad compartida** a sus distintos órganos, al establecer que “el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, **el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios**”.

169. Por tanto, la medida impugnada —consistente en una prohibición de discriminación de tráfico en función de su origen— es un ejercicio

⁸⁴ La Constitución Política del país prevé que las telecomunicaciones deben considerarse servicios públicos sujetos a una concesión y el artículo 28 constitucional establece que la ley es la fuente jurídica idónea para su regulación, al prever que tratándose de las concesiones de servicios públicos o de la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, debe ser la ley la que permita dicha concesión y que “[l]as leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Respecto a la posición superior de la Ley por lo que hace a la regulación de las concesiones la norma constitucional precisa “[l]a sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

legítimo del legislador para participar, de una manera respetuosa de las competencias técnicas del IFT, en la regulación del servicio público de telecomunicaciones, proponiendo las condiciones para el ejercicio de una concesión. En efecto, **al determinar que el agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado no debería discriminar al prestar sus servicios, el legislador delineó una aspiración legítima en la forma en que considera que los servicios de telecomunicaciones deben prestarse válidamente dado su carácter público**, cuyo campo de aplicación está reservado en exclusiva al IFT.

170. En segundo lugar, como se había anticipado, la medida busca la aplicación concreta de un fin constitucional confiado al legislador en un artículo transitorio de la reforma constitucional en cuestión. En efecto, el principio de no discriminación en la prestación de servicios de telecomunicaciones tratándose del preponderante o agente con poder sustancial se encuentra previsto en el **artículo tercero transitorio, fracción VII**, del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, el cual establece lo siguiente:

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

[...]

- VII.** Establecer **prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial**, consistentes con los principios de competencia, para el efecto de que los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones no otorguen subsidios a los servicios que proporcionan, por sí o a través de sus empresas

subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico. Cada concesionario deberá fijar tarifas mínimas, consistentes con los principios de competencia, para la emisión de anuncios, las cuales serán presentadas ante la autoridad para su registro público; [...].

171. Como se observa, la norma constitucional transitoria establece la obligación del Congreso de la Unión de **participar** en el diseño de “**prohibiciones específicas**”, con el propósito de evitar que **los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones otorguen trato preferencial a los servicios que prestan para el efecto de mejorar su posición como grupo de interés económico**, lo que es compatible con un mandato de no discriminación aplicable a los referidos operadores.
172. Así, en el presente caso, el artículo 267, fracción VI, de la ley cuestionada, además de resultar potestativo, desarrolla una de las posibilidades de “prohibición específica” que ordena legislar el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional, y en ese sentido, resulta conforme con el resto de las cláusulas constitucionales, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Política del país.
173. En consecuencia, esta Primera Sala arriba al **criterio jurídico** de que el establecimiento de principios generales de medidas asimétricas relacionados con las prohibiciones específicas de no discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones, cuando éstos resulten potestativos, es un aspecto que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión a la luz de un criterio constitucional de competencias concurrentes. Por ello, los conceptos de violación cuarto y quinto en contra del **artículo 267, párrafo primero, fracciones V y**

VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Ley impugnada resultan **infundados** en este aspecto.

174. Así, resultan **infundados** los argumentos de ********* en relación con la alegada falta de competencia del Congreso para implementar las medidas establecidas en el artículo 267, párrafo primero, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que quedan **sin materia** los planteamientos correlativos de la revisión adhesiva del Presidente de la República.

VI.3. Tercer problema jurídico

Prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales en función del origen o terminación de los servicios, prohibición de cobro diferenciado en el servicio móvil en función del origen de la red y abstención de cobro diferenciado en función de la calidad del concesionario que solicita el servicio (*artículo 208, segundo párrafo, fracciones I a III*)

175. En el presente apartado, esta Primera Sala analiza el artículo 208, párrafo segundo, fracciones I, II y III. Este conjunto de normas se distingue por **prever obligaciones concretas** a cargo del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones. Las normas analizadas son del contenido siguiente:

Artículo 208. [...]

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

- I. **No podrá establecer** a sus usuarios cargas o condiciones comerciales **distintas en calidad y precio**, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;
- II. **No podrá cobrar de manera diferenciada** a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;
- III. **Abstenerse de cobrar** al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, **tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final**, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite; [...].

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

176. La fracción I del segundo párrafo del artículo 208 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos **tiene prohibido** establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario.
177. Esta medida enfatiza que su contenido es una prohibición específica a los concesionarios, la cual **aplica invariablemente sin importar la eventual regulación que pueda emitir el IFT**. El mandato de no discriminación individualiza como criterio de identificación el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos y la prohibición de

diferenciación se delimita a las cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio.

178. En segundo lugar, la **fracción II** de la porción normativa en estudio impone una medida similar, al prever que el agente económico preponderante o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos **tiene prohibido** cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios.
179. Este precepto es una aplicación concreta del mandato de no discriminación, pues su ámbito en el caso del agente económico preponderante o con poder sustancial es el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos y el criterio inhabilitado por el legislador para establecer diferenciaciones es el cobro por el servicio móvil por las llamadas recibidas que sean provenientes de su red o de la de otros concesionarios.
180. Finalmente, de manera similar a las anteriores dos medidas, **la fracción III** del párrafo segundo del artículo 208 de la ley controvertida fija **una prohibición** para el agente económico preponderante o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, consistente en la abstención de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tarifas mayores a las que ofrece a cualquier usuario final, debiendo hacer extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite.
181. Igualmente, esta medida es una aplicación concreta del principio de no discriminación para el agente económico preponderante cuyo ámbito de

validez es el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, pues precisa que el referido agente tiene prohibido diferenciar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a través de tarifas mayores a las que ofrece a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva la tarifa al concesionario que la solicite.

- 182.** Esta Sala considera que son **infundados** los conceptos de violación cuarto y quinto de la empresa quejosa en relación con las prohibiciones específicas impugnadas, pues las disposiciones legislativas que las contienen respetan el principio de deferencia técnica o competencia especializada del IFT.
- 183.** Las medidas antes descritas desarrollan “prohibiciones específicas” que atienden al principio de no discriminación en la prestación de servicios de telecomunicaciones de conformidad con el **artículo tercero transitorio, fracción VII**, del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece. Desde este punto de vista, al igual que en el apartado anterior, la competencia legislativa se encuentra reservada al Congreso de la Unión, quien precisamente no sólo está facultado, sino obligado a imponerlas.
- 184.** La Organización para la Competencia y Desarrollo Económicos (OCDE) en el documento denominado “Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017”⁸⁵, se precisó que las obligaciones específicas que imponen las fracciones I a III del

⁸⁵ El documento se encuentra disponible para lectura en la página electrónica: https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-telecomunicaciones-y-radiodifusion-en-mexico-2017_9789264280656-es#page1

segundo párrafo del artículo 208 de la Ley Federal de Telecomunicaciones tienen por finalidad evitar prácticas **potencialmente anticompetitivas**, específicamente la identificada como estrechamiento o estrangulamiento de márgenes o también conocido como *price squeeze* o *margin squeeze*⁸⁶.

- 185.** Esta práctica potencialmente anticompetitiva consiste en que un agente económico que está integrado de manera vertical, cuenta con recursos esenciales no duplicables por la competencia o replicables con altos costos y que proporciona servicios a los consumidores finales, vende servicios de mayoreo que son indispensables para sus competidores a precios distintos de los que se imputa a sí mismo, con lo que impide que aquéllos puedan ofrecer precios competitivos a pesar de ser eficientes en la porción de servicios al menudeo.
- 186.** Por lo anterior, las prohibiciones aquí analizadas se tratan de aspectos que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión, pues estamos ante un supuesto de reglas de carácter **específico** (que no es lo mismo que **técnico**) que previenen la posibilidad de que se genere un contexto de **trato preferencial** en los servicios que presta un concesionario del servicio de telecomunicaciones, evita que se generen prácticas anticompetitivas en materia de competencia económica, tal como lo dispone la Constitución Política del país en el artículo tercero transitorio, fracción VII, antes referido.
- 187.** Cabe señalar que estas “prohibiciones específicas” constituyen obligaciones generales al agente económico preponderante, sin que se

⁸⁶ Página 185 del Estudio.

esté encorsetando el ámbito de actuación técnico propio del IFT, es decir, su diseño legislativo es acorde con el mandato constitucional, pues será el órgano constitucional autónomo el que puede implementar cuestiones técnicas u operativas, o inclusive, generar establecer obligaciones adicionales a cargo del agente económico preponderante.

188. Atento a las razones anteriores, esta Primera Sala considera que el legislador ordinario no incurrió en una invasión de competencias, en contravención al principio de división de poderes, pues en las fracciones I a III del segundo párrafo del artículo 208 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión **se establecieron prohibiciones específicas, cuyo sustento legislativo se encuentra en una reserva directa de fuente constitucional**, a la vez de que no se trata de elementos fundamentales técnicos que limiten la actuación del IFT para ejercer su facultad de regulación asimétrica en materia tarifaria al agente económico declarado preponderante en el sector de las telecomunicaciones.

189. En consecuencia, la respuesta al presente problema jurídico puede integrarse al sistema de casos reseñado en esta sentencia con anterioridad ((*supra párr. 85*), para incluir como criterio de solución la diferenciación de una facultad reservada al Congreso de la Unión establecida en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, de la siguiente manera:

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

	Controversia constitucional 117/2014 <i>Caso portabilidad</i>	Amparo en revisión 952/2016 <i>Caso función consultiva del IFT</i>	Amparo en revisión 1100/2015 <i>Caso tarifa cero</i>	Amparo en revisión 717/2016 <i>Caso prohibiciones específicas</i>
Materia de la impugnación	Disposiciones regulatorias generales que contenían reglas de portabilidad numérica ⁸⁷ .	Reforma a la Ley. Otorgó al ejecutivo federal la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes.	Reforma a la Ley. Se introdujo la tarifa cero ⁸⁸ .	Reforma a la Ley. Se introdujeron prohibiciones específicas de trato preferencial.
Sujeto que acciona la facultad regulatoria	IFT	Órgano legislativo	Órgano legislativo	Órgano legislativo
Problema planteado	Disposiciones generales regulatorias en detrimento de facultades legislativas	Facultades legislativas que invaden atribuciones exclusivas del IFT	Facultades legislativas que invaden atribuciones exclusivas del IFT	Facultades legislativas que invaden atribuciones exclusivas del IFT
Tipo de facultad	Concurrente	Concurrente	Exclusiva (facultad técnica del IFT) Octavo transitorio	Reservada (facultad del Congreso de la Unión) Tercero Transitorio
Solución del caso	Constitucional	Constitucional	Inconstitucional	Constitucional
Criterio de solución	Jerarquía normativa o no contradicción	Competencial (concurrente)	Competencial (exclusiva)	Competencial (reservada)

⁸⁷ Reglas de Portabilidad Numérica y Modifica el Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de Portabilidad de Números Geográficos y No Geográficos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce, específicamente su artículo Primero (Portabilidad Numérica), reglas 37, 38, 39 y 40, y su artículo Transitorio Primero.

⁸⁸ Artículo 131, párrafo segundo, inciso a), y tercero, así como los artículos sexto, vigésimo y trigésimo quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

190. En consecuencia, al resultar **infundados** los argumentos de ***** en relación con la alegada falta de competencia del Congreso para implementar las prohibiciones específicas del artículo 208, párrafo segundo, fracciones I, II y III de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, quedan **sin materia** los planteamientos correlativos de la revisión adhesiva del Presidente de la República.

VI.4. Cuarto problema jurídico

Análisis de los agravios restantes en relación con la alegada afectación a que los artículos impugnados son normas privativas y transgreden los derechos de libertad de comercio, a la libre competencia y concurrencia [agravios segundo y tercero]

191. Hasta aquí, esta Primera Sala llegó a la conclusión de que el análisis de constitucionalidad de las normas **caso a caso** a la luz del argumento de incompetencia del Congreso de la Unión para regular aspectos relacionados con medidas asimétricas arroja como resultado la **constitucionalidad** del artículo 15, fracción XXIV, del primer párrafo del artículo 208, así como del diverso 267, párrafo primero, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y la **inconstitucionalidad** de las fracciones I, II y III del segundo párrafo del artículo 208 del mismo ordenamiento.
192. Ahora bien, la Jueza de Distrito se pronunció en torno a los conceptos de violación sobre todas las normas como si se tratara de un sistema normativo, lo cual ya fue desestimado por esta Primera Sala. Por ello en el presente apartado se abordarán los agravios restantes: el segundo

(relativo al alegado carácter de normas privativas) y el tercero (violación a la libertad de comercio). En estos agravios se combaten la sentencia dictada por la juzgadora de amparo en lo relacionado con las normas cuyo análisis de constitucionalidad, hasta este punto, no ha resultado favorable a la empresa de telecomunicaciones recurrente, es decir, aquellas cuyo análisis llevó a un resultado de constitucionalidad, por lo que el agravio subsiste.

a) Normas privativas

193. ********* hizo valer en su demanda de amparo que los **artículos 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracciones V y VI**, de la ley reclamada **son normas privativas** porque carecen de los atributos de generalidad y abstracción, en la medida en que se dirigen a un sujeto individualmente determinado, **al obligar al agente económico preponderante a obtener la autorización y registro de sus tarifas** y a otorgar un trato tarifario igual al tráfico que se origina y termina en las redes de los demás concesionarios [**sexto concepto de violación**].
194. Este argumento se desestimó por la juzgadora federal al considerar que si bien las medidas se dirigen a un sujeto o grupo de personas con calidad específica, los preceptos en realidad son generales y abstractos, por lo que no se acredita la violación aducida. La conclusión señalada es la siguiente:

[...] pues **si bien es cierto que están destinadas a un sujeto o grupo de personas con calidad específica (agente económico preponderante en telecomunicaciones); también lo es, que los preceptos referidos cuentan con las características de generalidad, abstracción y permanencia, que pueden ser aplicados a cualquier**

persona que sea declarada con tal carácter por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Además, en la hipótesis que la quejosa dejara de tener el carácter de agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en caso de que existiera la declaratoria del Instituto en la que se atribuyera tal calidad a otro concesionario o grupo de personas, tales preceptos serían aplicables a éstos y no a aquélla, como inexactamente afirma.

[...]

Aunado a lo anterior, también es desacertado que tales preceptos se refieran únicamente al agente económico preponderante declarado con tal carácter por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución de seis de marzo de dos mil catorce, puesto que como ya se destacó, los artículos reclamados están dirigidos a cualquier sujeto que sea declarado con tal carácter por el órgano correspondiente. **De ahí lo infundado de los argumentos sintetizados.**

[...]

- 195.** Al respecto, la empresa de telecomunicaciones recurrente manifiesta en su segundo agravio una **falta de congruencia y debida motivación de la sentencia impugnada**, en cuanto a la valoración de la causa de pedir vinculada con el carácter privativo de la norma.
- 196.** El agravio es **infundado**, pues la juzgadora para dar respuesta al respectivo concepto de violación, referido al carácter privativo de las normas impugnadas, partió de lo señalado en el artículo 13 de la Constitución Política del país, de lo sustentado en la jurisprudencia P.J.18/98 y del análisis específico de los preceptos impugnados, lo que llevó a concluir, que dichos preceptos **están dirigidos a cualquier sujeto que sea declarado con el carácter de órgano preponderante por el órgano correspondiente, y no a una persona nominalmente designada.**

197. Ello, sin perjuicio de que las referidas normas están destinadas a un sujeto o grupo de personas con calidad específica (agente económico preponderante en telecomunicaciones); pero como atinadamente precisó el órgano de amparo inferior, las mismas cuentan con las características de generalidad, abstracción y permanencia, que pueden ser aplicados a cualquier persona que sea declarada con tal carácter por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, lo que neutraliza el carácter privativo de los preceptos impugnados.
198. Es cierto como señala la recurrente, que es prácticamente imposible que existan simultáneamente dos agentes económicos preponderantes, pues si la regla para tal definición, es que se considerará como tal al que en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, cuente, directa o indirectamente, con una **participación nacional mayor al cincuenta por ciento**, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones; aún de existir sólo dos concesionarios con una participación del cincuenta por ciento, ninguno de ellos sería preponderante.
199. Sin embargo, el carácter de agente preponderante no necesariamente corresponde a una sola persona que como concesionario adquiriera tal carácter, sino que en realidad, dicho carácter puede corresponder a grupos de interés económico representados por distintas personas morales, por lo que finalmente, el carácter de preponderante **no está dirigido a una sola persona determinada**.

200. Por otro lado, tal previsión no se encuentra determinada ni por el legislador ni por el IFT, sino que deriva del mandato constitucional contenido en el segundo párrafo del octavo transitorio de la reforma constitucional, por lo que finalmente, tal previsión **tiene origen directo en una norma constitucional** que si bien incluida en el apartado transitorio del decreto, define el contenido que a su vez, debe prever la ley al respecto.
201. Argumenta la recurrente, que las normas impugnadas sí son privativas al estar dirigidas al agente económico preponderante que previa la emisión de la ley impugnada, ya había sido determinado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y que dicho agente sí es identificable específicamente. Lo cierto es que en realidad, el agente económico preponderante determinado pudo ser otro si la recurrente no hubiese participado del grupo económico que fue considerado como tal, y que a la vez, de haber reducido su participación en el mercado antes de la emisión de la ley, pudo también haber dejado de tener tal carácter, por lo que en cualquier caso, **si bien son más bien las circunstancias las que hacen que las normas impugnadas apliquen a la quejosa y aquí recurrente, en realidad, las normas en su generalidad, pudieron haber sido aplicadas a cualquier otro concesionario.**
202. Es decir, por la naturaleza del ámbito de la realidad que regulan las normas impugnadas, que corresponde a la dinámica de un mercado específico, en el que la preponderancia se atribuirá al concesionario que presente determinadas características (configuradas en los términos dispuestos por el legislador democrático), la determinación a priori de

sus destinatarios es resultado de parámetros, de suyo variables⁸⁹, y que no son inmanentes a uno u otro concesionario como si se tratara de condiciones propias de su existencia jurídica misma.

- 203.** El margen de participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones como parámetro de determinación del agente preponderante no es una característica inherente o inseparable de la condición de las personas concesionarias, sino que se trata de una cualidad que pasa o queda condicionada por múltiples factores que puede incluso quedar fuera del control inmediato de quienes convergen en ese específico mercado.
- 204.** Por ello, la circunstancia de que la quejosa, previo a la emisión de las normas impugnada hubiera sido considerada como agente preponderante, por actualizar los supuestos relativos, ciertamente quedó afecta a un estatus jurídico específico, pero este último no es inmutable, sino que se trata de una cualidad jurídica contingente del propio agente económico.
- 205.** En efecto, si en el futuro deja de tener el carácter de agente económico preponderante y surge otro agente con tal participación, la norma no le sería aplicable, sino a un sujeto distinto, lo que habla precisamente de la generalidad de la norma y de lo incorrecto de que la misma haya sido específicamente diseñada con respecto a la quejosa o de que

⁸⁹ En la inteligencia que será agente preponderante el que, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, cuente, directa o indirectamente, con una **participación nacional mayor al cincuenta por ciento**, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

nominalmente la misma se hubiese referido a la propia quejosa que se dice sujeto destinatario de la norma, aun implícitamente, lo que se insiste, no es así y deriva sólo de una condición circunstancial en la que se encontraba ***** en el momento en que se emitió la norma impugnada.

206. Adicionalmente, debe puntualizarse que si el propósito subyacente al establecimiento de medidas asimétricas para la autorización de tarifas, como excepción a la libertad tarifaria, es evitar los efectos económicos adversos del poder preponderante del agente declarado con tal carácter en un mercado determinado, que por la dinámica económica atinente suele recaer en uno, el mandato del Constituyente Permanente derivado del artículo octavo transitorio previamente analizado, necesariamente deberá ser desarrollado e implementado en ese agente, pero no por sus condiciones inmanentes, sino por satisfacer los parámetros de participación en el mercado relevante, lo cual, como se dijo, es un aspecto variable y contingente.

207. Ante lo anterior, es **infundado** que la resolución impugnada viola el principio procesal de congruencia y debida motivación, al concluir que las normas impugnadas no tienen el carácter de privativas.

b) Libertad de comercio

208. Ahora bien, ***** argumentó en su demanda de amparo que el “**sistema normativo**” (respecto del cual ya se aclaró que no reviste tal naturaleza) **transgrede los derechos de libertad de comercio, a la libre competencia y concurrencia**, debido a que excluyen totalmente al agente económico preponderante de la aplicabilidad del principio de libertad tarifaria.

209. La juzgadora de amparo consideró inoperantes, por depender de circunstancias hipotéticas, los argumentos en los que la quejosa sostuvo que con la medida impuesta se carece de la flexibilidad para presentar ofertas comerciales en caso de que participara en un proceso de licitación, con el eventual efecto perjudicial para el Estado; así como los restantes en que afirmó que con tal medida, podría generarse una afectación a los usuarios finales, al privarlos de la posibilidad de contratar esas tarifas durante el periodo de aprobación.
210. Por otra parte, los restantes argumentos los declaró **infundados** al considerar que en **los servicios de telecomunicaciones, los límites de la libertad de comercio están sujetos a las condiciones que establezca el Estado para su prestación**. Así, los artículos impugnados no transgreden el derecho a la libertad de trabajo y de comercio consagrados en el artículo 5° de la Constitución Política del país, en virtud de que **no prohíbe de manera absoluta el desempeño de las actividades comerciales de la quejosa**, puesto que no le impide ejercer las actividades inherentes a la concesión que le fue otorgada ni establecer libremente las tarifas que cobrará a los usuarios por los servicios que presten, sino que únicamente imponen una modalidad para el ejercicio de la referida concesión, la cual es acorde con la rectoría del estado en materia de telecomunicaciones.
211. En su tercer agravio, la recurrente alega que la **sentencia impugnada viola los principios procesales de exhaustividad, congruencia y motivación en relación con los conceptos de violación séptimo a décimo primero**. Aquí, se cuestiona la determinación de la Jueza de Distrito del conocimiento, al haber concluido que los referidos conceptos de violación en relación con la

alegada transgresión a su libertad de comercio resultan inoperantes por una parte, e infundados por la otra. Este agravio es **infundado**.

212. Debe aclararse que el agravio se analiza en la lógica de aquellos artículos respecto de los cuales se declaró infundado el argumento de incompetencia alegado por la empresa de telecomunicaciones, esto es, el 15, fracción XXIV, del primer párrafo del artículo 208, así como del diverso 267, párrafo primero, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Y bajo las particularidades de esos artículos es que deberá estudiarse el agravio en concreto.

213. Ahora bien, la jueza sí se pronunció de manera general en cuanto a que, de conformidad a los párrafos decimoprimer y decimosegundo del artículo 28 constitucional, y tratándose de servicios concesionados, es constitucionalmente posible que en casos de interés general, se concesione la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, **con las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes** y que a la vez, en términos del propio precepto, se dispone que se **evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público**.

214. Así, la Jueza de Distrito se refirió a las cuestiones relacionadas tanto con la libertad de comercio, como con la participación de los concesionarios en el sector que nos ocupa, que son las medidas de que se duele la recurrente, pero respecto de las cuales pierde de vista que, precisamente, buscan cumplir con el mandato constitucional al buscar no sólo la eficacia de la prestación de los servicios de

telecomunicaciones, sino también, el evitar los fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

- 215.** Ahora bien, ciertamente, como lo señala la quejosa, la Jueza de Distrito se pronunció bajo una aproximación general a la problemática relativa a la violación a la libertad de comercio y al derecho a concurrir en el mercado, sin embargo, en consideración de esta Primera Sala, ese proceder de la juzgadora no entraña la ilegalidad de la sentencia en el aspecto que se analiza.
- 216.** Esencialmente, en sus conceptos de violación séptimo a décimo primero, ********* planteó objeciones respecto de las normas impugnadas bajo la idea de que el establecimiento de controles de precios *ex ante*, la prohibición de diferenciar entre tarifas de tráfico (*on-net* y *off-net*) y la necesidad de autorización previa de tarifas no contribuyen con el fin trazado por el Constituyente Permanente relativo a que evitar que se afecte el proceso de competencia y libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.
- 217.** Conviene recapitular, además, que en párrafos previos ya se determinó, a la luz de los planteamientos de incompetencia, que son constitucionales el primer párrafo del artículo 208 (régimen excepcional y distinto del de libertad tarifaria para el agente preponderante), así como del diverso 267, párrafo primero, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (discriminación entre tarifas).

218. Por lo que respecta al procedimiento de autorización de tarifas, ya se dijo que las actividades que el legislador dispuso en la normatividad impugnada también presuponen una facultad no potestativa, que consiste en la **revisión de la competitividad** de las tarifas presentadas por el agente económico declarado preponderante en el sector de las telecomunicaciones.
219. No obstante, el hecho que la legislación secundaria disponga que el IFT debe realizar un control tarifario previo y no ulterior (por ejemplo, a través de un régimen de sanciones) **no equivale** a la **predeterminación de condiciones técnicas o de operatividad** para el ejercicio e implementación de una facultad regulatoria que corresponda a la esfera de atribuciones exclusivas de aquel Instituto.
220. Además, se dijo que no hay impedimento para que la ley haga mención de las facultades del IFT para autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones ofertados por el agente económico preponderante a los usuarios.
221. De tal manera que, en lo relativo a la autorización de tarifas, la legislación analizada incide en aspectos mínimos dirigidos a enaltecer el ejercicio de la actividad regulatoria del IFT, **sin que ello involucre la fijación de reglas concretas sobre una facultad de contenido técnico y sustantivo**, pues no entraña el establecimiento de regulación asimétrica en materia tarifaria, al no tocar cuestión alguna relacionada con su importe, especificidades o medidas relacionadas.
222. De esta manera, la autorización, registro y publicidad de las tarifas propuestas por el agente económico preponderante tiene por finalidad

asegurar el cumplimiento de la obligación que la ley impone a los concesionarios de telecomunicaciones de informar y respetar las condiciones bajo las cuales prestan sus servicios al público, como son las tarifas⁹⁰.

- 223.** Con esto se pretende poner de relieve que la incidencia que la facultad de autorización de tarifas para el agente preponderante, entendidas en el régimen de excepción al de libertad tarifaria al que está afecto por tal condición jurídica, al menos en los términos dispuestos por el legislador, no presupone la predeterminación del examen que, en su caso, deberá realizar el IFT, sino que únicamente enaltece la facultad de este organismo constitucional autónomo para evaluar si las tarifas propuestas son acordes con los fines constitucionales sobre el desarrollo óptimo del mercado de las telecomunicaciones y radiodifusión.
- 224.** Por tal motivo, la medida legislativa que la quejosa considera como violatoria de la libertad de comercio y la libre concurrencia, en realidad, no podría generar tales distorsiones en los términos en que se dispuso en la ley y en la forma en que se han delimitado sus aristas en esta

⁹⁰ Así lo reconoce el artículo 195 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 195. Los concesionarios y los autorizados están obligados a informar y respetar los precios, tarifas, garantías, penalidades, compensaciones, cantidades, calidad, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones de la prestación del servicio conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el usuario o suscriptor y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.

El Instituto emitirá las disposiciones que establezcan las condiciones para que los concesionarios y los autorizados publiquen información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre los precios y tarifas aplicables, sobre los gastos eventuales relacionados con la terminación del contrato, así como información sobre el acceso y la utilización de los servicios que prestan a los usuarios o suscriptores. La información será publicada de forma clara, comprensible y fácilmente accesible.

ejecutoria, pues el establecimiento en ley de la facultad sobre autorización de tarifas no tiene dimensiones sustantivas, como erróneamente lo concibe la quejosa, sino únicamente de reconocimiento de que corresponde al IFT la regulación de esos aspectos en la lógica del Estado regulador.

- 225.** Bajo esta lógica, no beneficia a su pretensión los argumentos en los que acusa a la Jueza de Distrito de haber omitido, por una parte, analizar las pruebas que ofreció para evidenciar el impacto negativo en la libre competencia que tiene lo que denomina “control *ex ante* de precios”, y por otra, correr un test de proporcionalidad para evaluar la medida legislativa.
- 226.** Es decir, la circunstancia de que la Jueza de Distrito no hubiera desarrollado esa metodología de adjudicación constitucional para controlar la regularidad de la medida legislativa ni hubiera tenido como insumo de su examen las pruebas que aportó la quejosa encuentra justificación, por una parte, en la lógica del análisis que realizó la propia juzgadora y que quedó transcrito líneas arriba, conforme al cual, el legislador puede establecer condiciones de competencia al mercado de telecomunicaciones a la luz del interés público.
- 227.** Por otra parte, conforme a lo que se expresó en líneas previas, las normas impugnadas no definen el contenido sustantivo de la facultad del IFT para autorizar tarifas y, en su caso, establecer medidas asimétricas al agente económico preponderante, por lo que su “reconocimiento” en ley no podría ser apto para evaluar una incidencia en abstracto en el derecho a la competencia en el mercado por parte

del agente preponderante. Sobre esta base, como se adelantó, es **infundado** el agravio analizado.

VII. RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

- 228.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, para conocer tanto del estudio correlativo al artículo 6º del Estatuto Orgánico del IFT, como de las cuestiones de legalidad y demás aspectos que puedan quedar pendientes de estudio, distintos de los que son estricta competencia de este alto tribunal, aquí resueltos, como son los argumentos de las revisiones adhesivas que no se refieren a la constitucionalidad de normas.
- 229.** Ello es así, toda vez que dicho Estatuto no constituye una ley o un tratado internacional, sino una disposición administrativa de observancia general, cuyo análisis de constitucionalidad puede realizarse por el referido Tribunal Colegiado, en términos de lo señalado en el Punto Cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

VIII. DECISIÓN

230. En la presente sentencia, esta Primera Sala analizó **cuatro problemas jurídicos** en los que se analizaron diversas medidas y condiciones tarifarias de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a fin de determinar si la competencia para ello corresponde al Congreso de la Unión, al IFT, o bien, de manera concurrente a ambos. Al respecto, se arribó a las siguientes conclusiones.
231. El **primer problema jurídico** consistió en las **facultades generales a cargo del IFT** para la autorización *ex ante*, el registro y la publicación de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones del agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado (*artículos 15, fracción XXIV, 208, párrafo primero, y 267, párrafo primero, fracción II, inciso a*).
232. Aquí esta Primera Sala determina que el hecho de que una norma establezca obligaciones a cargo del IFT de manera general en relación con las tarifas, **tales como la autorización, el registro, y la publicidad** de ellas, no torna la norma inconstitucional, pues se trata de elementos que exponen la labor del organismo constitucional autónomo sin interferir con sus competencias básicas, ni entorpecen su labor técnica en un modelo de estado regulador (*artículo 15, fracción XXIV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*).
233. También se concluye que el revestimiento legal de un régimen específico para el establecimiento de tarifas, como lo es la exclusión del *libertad tarifaria* para incluir a ciertos agentes del mercado en uno de *fijación de tarifas sujeto a medidas asimétricas*, es un aspecto que

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

válidamente puede establecer el Congreso de la Unión a la luz de un criterio constitucional de competencias concurrentes (*artículo 208, párrafo primero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*).

234. Finalmente, se determina que el establecimiento de pautas orientadoras y bases mínimas para la **autorización, el registro y la publicidad** de tarifas, siempre y cuando no pormenore condiciones sustantivas y técnicas de carácter obligatorio que interfieran con la función regulatoria propia del IFT, constituye un aspecto que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión.
235. En el **segundo problema jurídico** esta Primera Sala analizó diversas **medidas asimétricas específicas que puede imponer el IFT a cargo del agente económico preponderante** en relación con la prohibición de discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones (*artículo 267, párrafo primero, fracciones V y VI*). Aquí se determina que el establecimiento de principios generales de medidas asimétricas relacionados con las prohibiciones específicas de no discriminación de tráfico entre redes públicas de telecomunicaciones, cuando éstos resulten potestativos, es un aspecto que válidamente puede establecer el Congreso de la Unión, pues representa un diálogo flexible entre poderes.
236. Finalmente, al analizar el **tercer problema jurídico** relativo a las **condiciones tarifarias a cargo del agente económico preponderante** en relación con la prohibición de diferenciación de cargas o condiciones comerciales (*artículo 208, párrafo segundo, fracciones I, II y III, y cuadragésimo transitorio*), esta Primera Sala

concluye que el legislador ordinario **no** incurrió en una invasión de competencias, en contravención al principio de división de poderes, pues en las fracciones I a III del segundo párrafo del artículo 208 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se establecen prohibiciones específicas de trato preferencial para ciertos prestadores del servicio de telecomunicaciones con fundamento en la reserva constitucional que establece el *artículo tercero transitorio* de la reforma en materia de telecomunicaciones. Cabe precisar que del [cuarto problema jurídico](#) esta Primera Sala concluye que las medidas no son privativas, ni se transgreden la libertad de comercio o la libre concurrencia.

237. En consecuencia, al resultar infundados los conceptos de violación y agravios analizados en la presente ejecutoria, lo conducente es confirmar la negativa de amparo, por razones distintas a las sustentadas en la sentencia recurrida, en contra de los artículos 15, fracción XXIV, artículo 208, primer párrafo, segundo párrafo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracción II, inciso a), fracciones V y VI, y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

238. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razones distintas, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ********* en contra de los artículos 15, fracción XXIV, artículo 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso

AMPARO EN REVISIÓN 717/2016

a), V y VI, y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

TERCERO. Se declara sin materia la revisión adhesiva del Presidente de la República.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, de acuerdo con lo establecido en el último apartado de esta sentencia.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente sentido:

Respecto a los **Puntos Resolutivos Primero, Tercero y Cuarto**, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente) y Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Por lo que hace al **Punto Resolutivo Segundo**, en cuanto a los artículos 15, fracción XXIV, 267, párrafo primero, fracciones II, inciso a), V y VI y cuadragésimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se resolvió por mayoría de cuatro

votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente) y Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Mientras que respecto al artículo 208, párrafos primero y segundo, fracciones I, II y III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se resolvió por mayoría de tres votos del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente) y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservaron su derecho a formular voto concurrente; mientras que el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y la Ministra Ponente, con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

PONENTE

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.