





INFOTEC CENTRO DE INVESTIGACIÓN E
INNOVACIÓN EN TECNOLOGÍAS DE LA
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

DIRECCIÓN ADJUNTA DE INNOVACIÓN Y
CONOCIMIENTO
GERENCIA DE CAPITAL HUMANO
POSGRADOS

**“Análisis de la resolución P/IFT/231015/468
emitida por el Pleno del Instituto Federal de
Telecomunicaciones, que sanciona el
incumplimiento a los parámetros técnicos de
calidad del servicio local móvil, desde una
perspectiva de los derechos de los usuarios”**

REPORTE ANALÍTICO DE EXPERIENCIA
LABORAL

Que para obtener el grado de MAESTRO EN
REGULACIÓN Y COMPETENCIA ECONÓMICA DE
LAS TELECOMUNICACIONES

Presenta:

Alejandro Torres González

Asesor:

Mtro. Jaime Serrano López

Ciudad de México, noviembre, 2019.

Autorización de Impresión



AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN Y NO ADEUDO EN BIBLIOTECA

MAESTRÍA EN REGULACIÓN Y COMPETENCIA ECONÓMICA DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ciudad de México, 11 de julio de 2019

La Gerencia de Capital Humano / Gerencia de Investigación hacen constar que el trabajo de titulación intitulado

ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN P-IFT/231015/468 EMITIDA POR EL PLENO DEL
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE SANCIONA EL
INCUMPLIMIENTO A LOS PARÁMETROS TÉCNICOS DE CALIDAD EL SERVICIO
LOCAL MÓVIL, DESDE UNA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS
USUARIOS.

Desarrollado por el alumno **Alejandro Torres González** y bajo la asesoría del **Mtro. Jaime Serrano López**; cumple con el formato de biblioteca. Por lo cual, se expide la presente autorización para impresión del proyecto terminal al que se ha hecho mención.

Asimismo se hace constar que no debe material de la biblioteca de INFOTEC.

Vo. Bo.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "M. Meléndez", written over a horizontal line.

Lic. Mayra Cecilia Meléndez Inda
Encargada de biblioteca

*Anexar a la presente autorización al inicio de la versión impresa del trabajo referido que ampara la misma.

C.p.p Servicios Escolares
C.c.p Servicios administrativos

Agradecimientos

Al Instituto Federal de Telecomunicaciones, por brindar la oportunidad de crecimiento académico y profesional.

A Claudia, Alejandro y Emilio, por su amor, comprensión y ánimo siempre.

A Jaime, por su paciencia y guía en la creación de este trabajo.

A mis colaboradores, por todo su apoyo.

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo 1: Marco teórico	4
1.1 Derechos humanos y derechos de los usuarios	8
1.2 Los derechos de los usuarios y el Estado regulador.	17
Capítulo 2: Marco normativo.	22
2.1 Situación previa a la reforma en materia de telecomunicaciones de 2013	22
2.1.1 El análisis de la OCDE de 2012	25
2.2 Elementos generales de la reforma en telecomunicaciones	27
2.2.1 El derecho de los usuarios a la calidad en la LFTR.....	30
2.2.2 Régimen de sanciones.....	31
2.3 Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil	37
2.3.1 Normatividad internacional sobre calidad de los servicios móviles.	41
Capítulo 3: La resolución que sanciona el incumplimiento a los parámetros de calidad del servicio local móvil.	44
3.1 Procedimiento sancionatorio.....	45
3.1.1 Elementos ponderados en la resolución.....	47
3.1.2 Puntos destacados	50
3.2 Impugnación ante el PJF.....	51
3.2.1 Elementos novedosos en el amparo.....	52
3.2.2 Caducidad	55
3.3 Revisión ante la SCJN	58
3.3.1 Inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR.....	588
3.3.2 Interferencias del control jurisdiccional	60
Conclusiones	66
Bibliografía	70

Índice de figuras

Figura 1. Ejemplos de sistemas de comunicación modernos.....	5
Figura 2. Polos de la calidad de servicio.....	42
Figura 3. Medición de proporción de intentos de llamada fallidos.....	45

Índice de cuadros

Cuadro 1. Comparativo de sanciones entre la LFT y la LFTR.....	36
Cuadro 2. Formulaciones para la medición de calidad.....	38
Cuadro 3. Valores de cumplimiento.....	39

Siglas y abreviaturas

COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DGAVESRE	Dirección General Adjunta de Vigilancia del Espectro Radioeléctrico
IFT O INSTITUTO, INDISTINTAMENTE	Instituto Federal de Telecomunicaciones.
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones.
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPaIC	Ley Federal de Protección al Consumidor
LFTR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
PEGASO	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
PJF	Poder Judicial de la Federación.
PTFCSLM	Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

Introducción

Las telecomunicaciones son una actividad fundamental en tiempos recientes, han sido producto de la evolución tecnológica que ha permitido mantener entre los individuos la comunicación, el intercambio de información y la libre expresión de las ideas y a la vez, han sido motor de un sector tecnificado que ha crecido y ha generado altos beneficios económicos.

No cabe duda que las telecomunicaciones han sido una herramienta que permite acortar las distancias y su impacto llega a muchas áreas del quehacer de las personas y las empresas. Son servicios que tienen repercusión en todos los ámbitos, desde lo social hasta lo económico, en la política, la educación, las ciencias y muchas otras áreas.

Sin embargo, también se debe señalar que las telecomunicaciones son actividades reguladas que en principio pertenecen al dominio del Estado y deben ser prestadas por éste último a efecto de satisfacer necesidades colectivas de la sociedad, es decir, son servicios públicos de interés general.

En función de lo anterior, las necesidades de comunicación de la sociedad son importantes porque inciden en el bienestar de la población y satisfacerlas, es uno de los objetivos de la rectoría del Estado, que puede permitir la participación de los particulares en la prestación del servicio público incentivados por obtener beneficios económicos, pero a la vez, sujetos a un régimen especial que garantice la continuidad de los servicios, el dominio del Estado sobre ellos y garantizar la continuidad, permanencia y eficiencia del servicio público, velando por los derechos de los que son sus usuarios.

Esta es la parte que nos interesa en la prestación de un servicio público como las telecomunicaciones: los usuarios del servicio, dado que ellos son la parte vulnerable que se encuentra en desventaja con relación al prestador del servicio, por ello, la evolución de los derechos humanos ha derivado en la generación de nuevos derechos que tutelen a los usuarios para corregir sus desigualdades, así como también la creación de mecanismos para su protección.

Ahora bien, debemos señalar que no siempre estos esfuerzos por proteger los derechos de los usuarios resultan del todo efectivos, ya que a pesar de

implementarse todo un entramado institucional y regulatorio para su protección, éstos no llegan a prevalecer ante la revisión judicial de los actos regulatorios que se emiten para hacer valer los derechos antes mencionados.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene la resolución P/IFT/231015/468 que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, que fue emitida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT o Instituto), un órgano regulador creado por mandato constitucional, autónomo e independiente, con atribuciones regulatorias no sólo para cuestiones técnicas y económicas sino también para cuestiones regulatorias sustantivas, como garantizar que los servicios de telecomunicaciones deban prestarse en las mejores condiciones de calidad en beneficio de los usuarios.

Dicha resolución fijaba bases para impulsar una mayor calidad de los servicios telecomunicaciones, pero al estar sujeta a la revisión judicial, presenta una situación en la que el control jurisdiccional puede ser un elemento que debilita el rol sustantivo del IFT como agencia autónoma y especializada y con ello, perjudicar los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

Con base en lo anterior, en el presente trabajo se hará un análisis respecto de dicha resolución como mecanismo y esfuerzo regulatorio implementado en beneficio de los usuarios, así como de los resultados obtenidos cuando dicho acto regulatorio ha sido sujeto al escrutinio judicial.

En ese sentido, en el primer capítulo se realiza una breve reflexión sobre lo que son las telecomunicaciones como área estratégica que forma parte de la rectoría del Estado y, la manera en que indican en el ejercicio de los derechos humanos; asimismo, se explora cómo a través de la evolución de estos derechos en distintas generaciones, han derivado los derechos de los usuarios y la diferencias entre usuario y consumidor; por otra parte, se podrá observar que a través de la figura del Estado regulador se busca implementar las medidas y mecanismos para su protección.

En el segundo capítulo, se expondrá el marco normativo que da cabida al acto regulatorio contenido en la resolución P/IFT/231015/468 que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, entre

ellos, conoceremos los antecedentes del IFT que fueron motivo para una reforma estructural a partir de observaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, las disposiciones que contienen referencias a la protección de los derechos de los usuarios; asimismo, se podrá observar como al IFT, fue investido con facultades para monitorear y vigilar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias en materia de calidad por parte de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y en caso de incumplimiento, sancionarlos.

En el tercer capítulo se expondrá el caso concreto que fue materia de la resolución P/IFT/231015/468 que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, así como la impugnación de dicha resolución ante el Poder Judicial de la Federación (PJF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en donde se analiza si se demeritó la decisión del regulador por el control jurisdiccional y si los órganos jurisdiccionales, son limitantes de las decisiones de los reguladores que atienden los derechos de los usuarios; asimismo, se analiza si la decisión judicial llega a sustituir el criterio técnico del regulador.

Finalmente, en las conclusiones de este análisis se expondrán algunas reflexiones derivadas del estudio de este caso, por las que se considera que la función jurisdiccional actuó sin ponderar la actividad regulatoria del Instituto y su criterio técnico especializado en favor de los derechos de los usuarios y con base en ello, proponer impulsar una reforma administrativa al PJJF.



Capítulo 1

Marco teórico.



Capítulo 1: Marco teórico

Las telecomunicaciones representan un sector que favorece al desarrollo tanto en lo económico como en lo social y contribuyen al bienestar de la población de cualquier país, pero para ello, han tenido que pasar por un proceso de adecuación implementado por medidas como la privatización, regulación y liberalización del sector, con el objeto de mejorar e incrementar la oferta de un número cada vez mayor de usuarios y elevar los niveles de penetración de las telecomunicaciones en todos los sectores de la sociedad.

En ese sentido, las telecomunicaciones han desarrollado un mejor acceso a la conectividad de las personas, han transformado la prestación de los servicios básicos, han generado un impulso a la innovación y han aumentado la productividad para el mejoramiento de la competitividad, pero para hablar de ellas, se debe entender qué son y por qué son tan importantes.

De acuerdo con Clara Luz Álvarez, las telecomunicaciones, etimológicamente significan “*comunicación a distancia*”,¹ es decir, se trata de un sistema de comunicación entre un emisor y un receptor que no se encuentran en el mismo lugar, pero que intercambian información a través de cierto medio o canal.

El Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), define a las telecomunicaciones como “*Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos*”.²

¹ ALVAREZ, Clara L., *Derecho de las telecomunicaciones*, 2ª ed., México, Fundalex – UNAM, p. 25, disponible en línea <http://claraluzalvarez.org/wp-content/uploads/2014/10/Clara-Luz-Alvarez-Dcho-Telecom-2013-final.pdf>, última fecha de consulta 27 de septiembre de 2018.

² Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales*, disponible en línea en https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/3F/01/T3F010000010001PDFS.pdf,



Figura 1. Ejemplos de sistemas de comunicación modernos (Fuente: Elaboración propia)

De lo anterior se puede advertir que las telecomunicaciones permiten el intercambio de información entre un emisor y un receptor separados por la distancia, a través de diversos medios o canales, ya sean alámbricos o inalámbricos, como pueden ser hilos, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

A través de las telecomunicaciones, se tiene una herramienta que permite comunicar a las personas sin importar la lejanía entre ellas, información que describe y explica acontecimientos que influyen de manera importante en diversos campos como lo son entre otros, la ciencia, la política, la familia, la religión, las relaciones interpersonales, el trabajo, la educación y muchas otras situaciones de la vida cotidiana.

Ahora bien, las telecomunicaciones siempre han ido de la mano con el avance tecnológico, lo cual ha permitido que se desarrollen diversos servicios para “*la transmisión de extremo a extremo de la información*”,³ como lo son el telégrafo, la telefonía, las radiocomunicaciones, hasta llegar a las transmisiones satelitales, la telefonía celular e incluso, el internet, por lo que se puede afirmar

última fecha de consulta 12 de febrero de 2019. En el contexto mexicano, la LFTR retoma esta definición en su artículo 3, fracción, LXVIII.

³ Organización Mundial de Comercio, “*Ámbito de las telecomunicaciones básicas y de los servicios con valor añadido*”, disponible en línea en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_coverage_s.htm#basic, última fecha de consulta el 12 de febrero de 2019.

que tales servicios de telecomunicaciones permiten el ejercicio del derecho de buscar, recibir y difundir información y de libre expresión de las ideas en una sociedad democrática.

En efecto, de acuerdo con lo que establecen los artículos 6° y 7° la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el derecho a la información será garantizado por el Estado y es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; de ahí que se pueda considerar a las telecomunicaciones como servicios públicos que el Estado está obligado a garantizar, por ser una actividad que satisface necesidades colectivas de la sociedad (el ejercicio de sus derechos a la información y libertad de expresión y la distribución de beneficios económicos).

Según Luis Alfonso Ramos Peña, en el caso de las telecomunicaciones, se distingue el carácter de servicio público atendiendo a la naturaleza de esa actividad, al señalar *“que ésta debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individuales. El interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere tareas idóneas, las cuales en sí mismas constituyen un servicio público”*.⁴

Por tanto, las telecomunicaciones al ser un área estratégica del desarrollo nacional a cargo del Estado, debe conservar su rectoría, sin que ello menoscabe la posibilidad de ser desempeñada por particulares a través de concesiones y autorizaciones mediante una regulación que le asegure su prestación.

Se afirma lo anterior, dado que los artículos 28 de la CPEUM y 3, fracción LXV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), establecen que los servicios públicos de telecomunicaciones son servicios de interés general que prestan los concesionarios al público con fines comerciales, públicos o sociales.

⁴ RAMOS Peña, Luis A., “Los servicios públicos y la concesión administrativa”, *Lecturas jurídicas*, México, núm. 15, época, VI, abril 2011, p. 13, disponible en http://fd.uach.mx/maestros/2011/06/20/Revista_Lecturas_Juridicas15.pdf, última fecha de consulta el 19 de febrero de 2019.

Esto es, en la prestación de servicios y la administración de bienes del dominio público destinados a la atención de las necesidades de la sociedad, como es el caso de las telecomunicaciones, el Estado pone en manos de particulares la prestación de los servicios, quienes auxilian al cumplimiento de esas tareas de interés general a cambio de una contraprestación, lo que da como resultado que el Estado modifique su función de ser el prestador originario y directo del servicio o en su caso, de la explotación de un bien de propiedad estatal, a ser un supervisor que vigila la permanencia, continuidad y regularidad en la prestación de los servicios.

Como se puede apreciar, los servicios públicos de telecomunicaciones son esenciales para los individuos, pues el acceso a los mismos a precio competitivo y con calidad suficiente, permiten distribuir beneficios económicos y ponderar los derechos humanos como el acceso a la información y la libertad de expresión, entre otros, pero bajo un esquema que permite al Estado mantener la rectoría en la prestación de dichos servicios públicos.

Con base en lo anterior, se puede observar que el enfoque institucional del Estado se ha transformado desde la norma fundamental para adaptarse a esas necesidades de la sociedad desde una perspectiva de racionalidad económica y técnica secundando los derechos humanos, por lo que se busca implementar acciones tendientes a promover, entre otros, la calidad del servicio y el derecho de los usuarios a través de un marco normativo especializado orientado a la correcta prestación del servicio.

Dicho enfoque institucional inserta en el modelo constitucional la intervención del Estado como un regulador, al incorporar normas específicas que establecen cómo deben ser los procesos, los comportamientos, los productos o los servicios que se transfieren en cualquier interacción a los usuarios, privilegiando el ejercicio de los derechos humanos de aquéllos que utilizan servicios de telecomunicaciones, puesto que de esta forma se evitan distorsiones que afecten el interés general.⁵

⁵ JORDANA, Jacint, “Regulación y políticas sociales: las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina”,

1.1 Derechos humanos y derechos de los usuarios

Una vez establecida la importancia de las telecomunicaciones y lo que representan como área estratégica de la rectoría del Estado, resulta pertinente que para abordar el análisis de la resolución P/IFT/231015/468 emitida por el IFT que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, se continúe desde la perspectiva de la protección al usuario.

Para ello, debemos exponer brevemente qué son los derechos humanos y señalar, que son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.⁶

En efecto, a partir de la reforma constitucional del año 2011,⁷ la CPEUM adoptó la concepción clásica de derechos humanos con el propósito de incorporarlos al sistema jurídico con base en los tratados internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano en esa materia, como derechos constitucionales que

Papeles de Trabajo del INDES, Serie I-63, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 3.

⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Qué son los derechos humanos*”, disponible en línea en http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos, última fecha de consulta 1 de octubre de 2018.

⁷ Diario Oficial de la Federación, “*Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, publicado el 10 de junio de 2011, disponible en línea en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, última fecha de consulta el 1 de octubre de 2018.

colocan al individuo o persona, como el fin de todas las acciones del gobierno y como principio rector de la política exterior del país.

Ahora bien, como antecedente de lo anterior, podemos señalar que desde 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos se formalizaron los derechos que deben protegerse, pero además, hay que tener en cuenta que existen otros momentos determinantes en los que podemos observar la evolución de los derechos humanos, a efecto de entender cómo se han adaptado al contexto y las condiciones que imperan en la realidad de un momento determinado.

De acuerdo con Felipe Gómez Isa, la concepción de derechos humanos nace propiamente de dos sucesos históricos: las revoluciones americana y francesa, por lo cual puede afirmarse que la existencia de lo que hoy se conoce por derechos humanos es una idea propia de los tiempos modernos, es decir, que surge y se consolida a partir fundamentalmente del siglo XVIII.⁸

Dicho autor señala que esos movimientos sociales dieron lugar a los derechos de primera generación, esto es, los derechos civiles y políticos bajo la premisa de la no interferencia del Estado en la vida de la ciudadanía; es decir, consisten en una reivindicación de un espacio de autonomía y libertad por parte del individuo frente al Estado.

Con relación a lo anterior, Flores Salgado⁹ señala que los derechos humanos de primera generación surgen por el absolutismo político derivado de las monarquías, es decir, alrededor de finales del siglo XVIII cuando aparece el

⁸ GÓMEZ ISA, Felipe, *Derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, disponible en línea en http://www.unescoetxea.org/ext/manual_EDS/pdf/11_derechos_castellano.pdf, última fecha de consulta el 1 de octubre de 2018.

⁹ FLORES Salgado, Lucerito L., *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1a. ed., 2015, pp. 28 y 29, disponible en línea en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4304-temas-actuales-de-los-derechos-humanos-de-ultima-generacion>, última fecha de consulta el 27 de febrero de 2019.

constitucionalismo clásico y que el hombre, toma conciencia de que debía tener ciertos derechos que le permitieran acceder a la convivencia política conforme a las ideas liberales de la época, lo cual se reflejó en la Constitución de Estados Unidos de América y en la Declaración Francesa de los derechos humanos.

Entre algunos derechos podemos encontrar los siguientes:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de sus ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Posteriormente, al ser insuficientes los derechos de primera generación para hacer frente a las circunstancias históricas que acontecían a fines del siglo XIX y XX, principalmente el movimiento obrero y el pensamiento marxista que acorde a este último, los derechos civiles y políticos eran meras libertades formales, surgen los derechos económicos, sociales y culturales llamados de segunda generación, donde se exige una actividad positiva del Estado para que

garantice los derechos humanos tales como el acceso a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, entre otros; es decir, estamos ante el advenimiento del Estado intervencionista.¹⁰

En ese sentido, los derechos humanos de segunda generación¹¹ se amplían de acuerdo con las necesidades que surgen en la época, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida social. Si bien estos derechos deben cumplir una función social, no dejan de ser individuales, motivo por el cual, el titular del derecho puede ejercerlo individualmente, pero, con una conciencia social.

Entre otros derechos podemos encontrar los siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses laborales.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Durante la maternidad y la infancia, toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y la secundaria son obligatorias y gratuitas.

En cuanto a los derechos de tercera generación, éstos surgen en las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX, principalmente por los fenómenos de descolonización y la creciente globalización de la economía, ya que al estar interconectadas las economías de los países, se exigen respuestas coordinadas entre estos, es decir, que exista cooperación internacional, por ello, a este tipo de

¹⁰ GÓMEZ ISA, Felipe, *op. cit.*

¹¹ FLORES Salgado, Lucerito L., *op. cit.*, pp. 30 y 31.

derechos se les conoce como derechos de la solidaridad o derechos emergentes, como lo son el derecho al desarrollo; el derecho a la paz; el derecho al medio ambiente; el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad o el derecho a la asistencia humanitaria.¹²

Asimismo, desde su aparición, en cuanto a su exigencia, existe una referencia a los intereses difusos, colectivos, transpersonales o supraindividuales, en razón de que no están destinados a proteger a un individuo en especial, sino a una determinada clase social o grupo humano.¹³

Finalmente, se habla de una cuarta generación de derechos humanos¹⁴ que vienen a responder nuevas necesidades de la sociedad que no habían aparecido anteriormente. Para esta generación de derechos humanos resultan de vital importancia el peso de la tecnología y de la globalización; además, también se identifican como derechos de solidaridad o de los pueblos, mismos que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Los derechos del hombre relativos a la protección del ecosistema, para garantizar la pervivencia futura de la vida humana en el planeta, y al patrimonio de la humanidad.
- Aquéllos relativos a un nuevo estatuto jurídico para la vida humana, a consecuencia de las nuevas condiciones de las tecnologías biomédicas.
- Los derechos derivados de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Como se puede ver, entre la tercera y cuarta generación de derechos humanos, no existe una división muy clara que los separe y pudieran tratarse del mismo grupo de derechos; por lo que independientemente de si corresponden a la tercera o cuarta generación, éstos dos últimos grupos son importantes para el presente trabajo a efecto de entender que, en el contexto de los derechos de solidaridad o derechos emergentes, se encuentran también los derechos de los

¹² GÓMEZ ISA, Felipe, *op. cit.*

¹³ FLORES Salgado, Lucerito L., *op. cit.*, pp. 32 y 33.

¹⁴ *Íbidem*, pp. 34 y 35.

consumidores, que en vía indirecta derivaran en los derechos de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

Lo anterior es así, ya que tales derechos responden a las nuevas necesidades de comunicación e información de la sociedad, además de estar dirigidos a una generalidad de personas indefinidas, que tienen en común un interés: son usuarios de servicios que emplean nuevas tecnologías para la comunicación y la información, los cuales deben ser provistos con calidad.

Ahora bien, debemos tener presente que los derechos emergentes como los de la solidaridad, según Roberto González Álvarez, son consecuencia de una respuesta a factores discriminatorios, entre ellos, de carácter económico por grupos humanos universalizados en tiempo y espacio motivados por una exigencia común: actuar impulsados por el valor solidaridad.¹⁵

Es decir, los derechos del consumidor, al igual que los derechos humanos, se originan por una necesidad de respeto de la persona frente al Estado y al mercado, ya que, de no oponerse a esos factores de poder, se convierte en indefensión y abandono del individuo, finalmente se trata de la dignidad humana.

En efecto, según Carlos Ruiz Miguel, el consumidor no es un soberano, sino un súbdito en las relaciones de mercado,¹⁶ de ahí que considere este autor que *“el derecho del consumidor entroncará en el marco de los derechos fundamentales al proteger la dignidad (frente a la consideración de «clientela» patrimonial), la libertad (frente a la publicidad subliminal, etcétera) y la igualdad humanas en la función de consumo”*.¹⁷

¹⁵ GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Roberto, *Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación*, disponible en línea en <https://www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651/>, última fecha de consulta el 1 de octubre de 2018.

¹⁶ RUIZ MIGUEL, Carlos, “La tercera generación de los derechos fundamentales”, *Revista de estudios políticos*, España, 1991, p. 311, disponible en línea en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2137515.pdf>, última fecha de consulta 1 de octubre de 2018.

¹⁷ *Ídem*.

Lo anterior resulta trascendental porque siempre hemos sido consumidores, “la clientela” que es objeto de la competencia y de los balances mercantiles, por lo que ante tal situación que pone al consumidor en una situación de desventaja en la relación de consumo, como parte débil se hace necesario que a dicha desigualdad se le formule un derecho a la protección y defensa para lograr el equilibrio que deben tener los vínculos entre comerciantes y quienes adquieren bienes y servicios.

Por otra parte, independientemente de la época y la geografía de que se trate, las relaciones de consumo se vuelven más complicadas cuando el mundo ha pasado por diversas etapas y modelos económicos con diversas teorías que los sustentan, pero en esencia, podemos decir que el consumismo deviene principalmente de un modelo capitalista, cuyos pilares se basan en el consumo mercancías y servicios.

Así lo refiere Eduardo Pablo Jiménez al hablar del ámbito de la postmodernidad que “se encuentra caracterizada por la consumación del fenómeno capitalista en términos de profundo imperio radicalizado de la utilidad, de crisis del sujeto consciente y de las grandes ideologías, de desarrollo del consumo y de los medios de comunicación de masas a niveles antes nunca imaginados, de crisis del Estado y formación de una superficie social segmentada, con sectores diferenciados”.¹⁸

A partir de ello, se considera que hay una segmentación cada vez más profunda de la sociedad, donde las tres clases sociales “clásicas”, clase alta, media y baja, se fragmentan entre sí para dar lugar a diversas escalas sociales ávidas de consumir lo que el mercado les ofrece y puedan pagar.

Así, derivado de la segmentación producida en este sistema económico, podemos ver que ya no sólo se generan consumidores de bienes sino que

¹⁸ JIMENEZ, Pablo E., *Derecho Constitucional Argentino*, Argentina, Tomo II, Capítulo XXI, p. 15, disponible en línea en http://www.profesorjimenez.com.ar/web/wp-content/uploads/2015/07/021_DerechoConstitucional.pdf, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

además, hay usuarios de servicios, quienes desprotegidos por la velocidad de los factores que movilizan el mercado, pueden ser violentados en sus derechos hasta en tanto exista adaptación a los cambios; lo anterior, genera la necesidad de una trama reguladora que disponga la instrumentación de mecanismos adecuados para su protección, esto es, pautas que mejoren su posición relativa en la relación de consumo o de provisión de servicios.

Ahora bien, Eduardo Pablo Jiménez, considera que el caso argentino la delimitación conceptual de los términos usuario y consumidor no tiene mayor diferencia, al señalar que la distinción entre usuarios y consumidores *“tiende a diferenciar entre quienes son destinatarios de servicios, y aquellos otros que adquieren bienes, aunque con igual protección para ambos supuestos”*.¹⁹

Igual consideración hace Carlos Eduardo Tambussi, al expresar que *“se desdibuja de esta forma el concepto clásico y acotado de “consumidor” que originariamente solo incluía la contratación a título oneroso, eliminándose ese distingo legal resultando indiferente para la configuración de la relación de consumo la gratuidad del vínculo, y abarcando, como en el caso argentino a “quien no es parte de una relación de consumo pero como consecuencia o en ocasión de ella adquiere o utiliza bienes o servicios y a quien de cualquier manera este expuesto a una relación de consumo”*.²⁰

No obstante, se estima que si bien el consumidor y el usuario merecen la misma protección en sus derechos, no podrían ser lo mismo al menos en la provisión de un servicio público de interés general como las telecomunicaciones, ya que la CPEUM contempla en su artículo 6°, apartado B, fracción VI, que la Ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, así como los mecanismos para su protección.

¹⁹ *Ibidem*, p. 16.

²⁰ TAMBUSI, Carlos E., “Los derechos de usuarios y consumidores son derechos humanos”, *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, Perú, vol. 12, núm. 13, 2014, p. 98, disponible en línea en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5157806.pdf>, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

Al respecto, a lo largo de la LFTR el término usuario es utilizado refiriéndose a la persona que recibe los servicios de telecomunicaciones, desde luego, no existe una definición dada por el legislador; sin embargo, de los diversos preceptos de la disposición legal podemos concebir la acepción de la palabra “*usuario*” en el contexto del sector de telecomunicaciones, como termino general para referirse a toda persona, sea física o moral que recibe servicios de telecomunicaciones, esto es, que sea destinatario final del servicio.²¹

Es decir, el usuario final es el último eslabón en una cadena de servicios, y particularmente para el efecto que nos ocupa, es aquel que se beneficia directamente del servicio de telecomunicaciones.

En tanto que el consumidor, de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPaIC), es:

“...la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad

²¹ De acuerdo al artículo 3, fracción LXXI, de la LFTR, un usuario final es la: Persona física o moral que utiliza un servicio de telecomunicaciones como destinatario final.

*Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta ley”.*²²

De lo anterior se desprende, que el consumidor es un término utilizado en la materia en protección al consumidor, entendiéndose a éste, como la persona física o moral que adquiere bienes, productos y servicios como destinatario final, es decir, es la persona que disfruta para consumo propio tales bienes, productos y/o servicios, en satisfacción de sus necesidades.

En ese sentido, no es extraño que desde la propia CPEUM se estableciera la protección a los derechos de los usuarios, ya que en la relación que se da con motivo de la prestación de los servicios de telecomunicaciones, existe un desequilibrio económico entre las partes que intervienen en él, por lo que a fin de proteger al sujeto débil, en este caso los usuarios, fue necesario que se crearan instituciones que regularan y vigilaran la prestación de los servicios de telecomunicaciones, con el fin de brindarles seguridad jurídica.

Lo anterior, considerando que generalmente los usuarios son sujetos que no tienen posibilidad de negociar los términos en que debe ser prestado el servicio de telecomunicaciones, lo que evidencia ese desequilibrio que los coloca como la parte débil en su relación con el prestador del servicio.

1.2 Los derechos de los usuarios y el Estado regulador.

Ahora bien, derivado de las reflexiones anteriores, hemos observado como los derechos de los usuarios son derechos humanos que provienen de los derechos de la solidaridad y que son una respuesta a factores de desigualdades de carácter económico, que guardan relación con el acceso o la provisión de servicios.

Atendiendo a ello, estos derechos deben proveer una mejor calidad de vida a los usuarios, al tutelarlos como la parte más débil de la relación de consumo, entendida esta como la provisión de un servicio, dada su posición de desventaja frente a las prestadoras de los mismos.

²² Artículo 2, fracción I, de la LFPaIC.

En ese sentido, los derechos de los usuarios permean en todos los ámbitos de la vida de las personas, no sólo en lo político sino también en lo económico y social ya que son elementos indisolubles. Por ejemplo, en una economía poco competitiva, donde no se regule de manera adecuada a los agentes económicos que ofertan productos y servicios tendremos, sobre precios en la leche en polvo, una exclusión de los sectores más pobres a ese alimento básico para los recién nacidos, situación que permeará en el derecho a la salud, de ahí que se ejemplifica la interdependencia de los diferentes derechos con que cuentan las personas.

Para llevarlo a cabo, se considera que es necesario emitir normas que pretendan regular a los agentes económicos que participen en los mercados que conforman dicha economía, dado que en la relación de oferta y demanda pueden existir distorsiones que limiten la posibilidad de competencia y las opciones de los usuarios.

Así, como lo señala Eduardo Pablo Jiménez, *“el objetivo de la norma, cuyo ámbito necesario es la sociedad de consumo, es el de proveer una mejor calidad de vida a los usuarios y consumidores que la integran. No existe duda de que en este contexto, emerge un concepto solidarista, del que se sigue la demarcación de una regla de orden público, tutelar de los intereses de la parte débil en esta relación: el usuario y el consumidor”*.²³

Como se ha señalado anteriormente, el Estado ha adoptado desde la norma fundamental cambiar su enfoque institucional para considerar los principios rectores de la política económica y no ser solamente un sistema de valores que establece la organización jurídica y política de éste.

En efecto, los estados que han adoptado economías de mercado, consideraron los derechos fundamentales como una limitación al poder del Estado o una abstención del mismo y determinaban la forma en que se organizarían sus funciones legislativas, administrativas y de impartición de justicia, tomando como referente el marco de prerrogativas reconocidas a los gobernados y erigiéndose en la forma de un Estado social bajo la sujeción del poder al derecho.

²³ JIMENEZ, Pablo E., *op. cit.*, p. 18.

Es decir, el nuevo entendimiento de la actividad que va a desarrollar el poder público ya no solo incluye derechos subjetivos de defensa de los individuos frente al Estado, sino también deberes por parte de éste último hacia los gobernados cuando existen problemas de acceso a bienes y servicios desde una perspectiva de racionalidad económica y técnica.

Por tanto, el Estado promoverá la eficiencia de los mercados mediante normas que regulan a los agentes económicos y el bienestar de una sociedad, mediante dos elementos:

- La adopción de un modelo constitucional en el que se fundamenta la intervención del Estado como un regulador y,
- La implementación de medidas para cambiar el estado de las cosas y resolver problemas de carácter público.

A efecto de comprender estos dos elementos, se puede decir que el Estado regulador es el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes de los órganos políticos y de los entes regulados para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.²⁴

En tanto que, las normas o medidas a las que ya nos referimos, que según Dominique Custos, identifica como la regulación que despliega el Estado, tiene dos vertientes: una económica que se define como el control intensivo que se hace a ciertos sectores, precisamente llamados “*industrias reguladas*” y que apunta a cuatro grandes sectores de actividad: los transportes, la comunicación, la

²⁴ Tesis P./J. 46/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 26, t. I, enero de 2016, p. 339.

energía y las actividades financieras,²⁵ y otra que es social, consistente en la promoción de objetivos sociales en todas las ramas de la actividad en cuestión.²⁶

Por otra parte, según Gordillo,²⁷ la regulación del Estado se fundamenta en tres funciones:

1º) Garantizar la seguridad y los derechos de manera que quien trabaja y produce pueda gozar de los frutos de su trabajo y, por tanto, se sienta estimulado a realizarlo eficiente y honestamente (derechos de propiedad). La falta de seguridad, junto con la corrupción de los poderes públicos y la proliferación de fuentes impropias de enriquecimiento y beneficios fáciles, basados en actividades ilegales o puramente especulativas, es uno de los obstáculos principales para el desarrollo y para el orden económico.

2º) Ordenar y estimular el correcto ejercicio de los derechos individuales y, en particular, de los derechos económicos. Los derechos no son ilimitados; incluso los derechos fundamentales tienen límites y deben ser ejercidos sin atentar contra los derechos de los demás, sin imposiciones, con igualdad de información, con garantía de veracidad (por ejemplo, normas sobre contabilidad y condiciones de contratación) y así, el Estado debe velar para que el mercado sea leal y la competencia entre pares, en condiciones de igualdad (principio de legalidad).

3º) La tercera función y título de intervención es la corrección de desigualdades, la adopción de aquellas disposiciones y medidas que hagan posible una máxima igualdad de oportunidades contra toda discriminación. (Por

²⁵ Custos, Dominique, “La noción estadounidense de regulación”, en Marcou, Gérard y Moderne, Franck (comp.), *Derecho de la regulación, los servicios públicos y la integración regional: Comparaciones y comentarios*, Colombia, Universidad del Rosario, 1998, t. I, p. 192.

²⁶ *Ibidem*, p. 193.

²⁷ GORDILLO, Agustín, “La regulación económica y social”, Capítulo VII, págs. 299-300, disponible en línea en http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo7.pdf, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

razones de sexo, nacimiento, entre otros). Por estas funciones estatales se interviene en la economía de mercado y se protege a la sociedad.

A raíz de ello, podemos llegar a la conclusión de que la regulación tiene un enfoque social y económico que está orientado a atender los aspectos de protección y maximización de los derechos de los usuarios de los servicios y a procurar establecer como cuestión de interés público, condiciones de competencia efectiva entre los diversos agentes que participan en el mercado.

Así las cosas, para el Estado, mejorar el acceso a los servicios cumple un doble propósito: por una parte, son actividades económicas que producen insumos estratégicos y, por otro lado, son instrumentos que propician el fortalecimiento de los derechos fundamentales de las personas.



Capítulo 2

Marco normativo.



Capítulo 2: Marco normativo.

Tomando en consideración que para implementar y garantizar los derechos de los usuarios se tienen que diseñar y aplicar las medidas que son necesarias para corregir las desigualdades en la relación usuarios - prestadores de servicios, se puede observar cómo estas cuestiones pueden verse reflejadas dentro del entramado institucional actual al insertarse la figura del Estado regulador, con el propósito de integrar a las agencias independientes, especializadas y tecnificadas para la regulación de los mercados en beneficio de la sociedad.

Bajo ese esquema, es que se configura el IFT para atender la regulación que está encaminada a los parámetros técnicos de calidad de los servicios de telecomunicaciones móviles en beneficio de los usuarios y en su caso, sancionar el incumplimiento a los mismos, como ocurrió con la resolución P/IFT/231015/468, tomando como base que el Instituto se creó como el órgano especializado en la materia y que cuenta con independencia para emitir sus decisiones.

En ese sentido, analizaremos los antecedentes que dan origen al IFT y los elementos del marco legal que sustentan la emisión de la resolución P/IFT/231015/468 de esta agencia reguladora, con relación a la protección de los derechos de los usuarios: el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil (PTFCSLM) y el régimen de sanciones en la LFTR.

2.1 Situación previa a la reforma en materia de telecomunicaciones de 2013

Resulta importante mencionar que si bien existieron esfuerzos regulatorios anteriores a la reforma en materia de telecomunicaciones de 2013, no menos cierto es que éstos eran insuficientes para lograr un impacto en los mercados y en los usuarios de servicios de telecomunicaciones, es decir, existieron agencias que no contaban con plenitud de facultades y mecanismos en su diseño para poder regular las condiciones que beneficiaran las actividades económicas de quienes proveían los servicios y los destinatarios de los mismos. Hasta antes del año 2013, después de un intenso proceso de reformas económicas iniciado en la década de

1980, se introdujo un nuevo tipo de órgano regulador “*independiente*”, tanto para regular sectores industriales estratégicos que estaban siendo privatizados o desregulados, como fue el caso de las telecomunicaciones y la radiodifusión, como para el diseño del nuevo entramado institucional propio de una economía de mercado. Otros tipos de nuevos órganos independientes buscaban también “*anclar*” los procesos de reformas a través de políticas públicas transversales, tales como las de competencia económica y reforma regulatoria, entre ellos, podemos citar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).²⁸

El 9 de agosto de 1996, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo Transitorio Undécimo de la anterior Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), el Ejecutivo publicó el decreto de creación de la COFETEL, instrumento que en sus Considerandos refería que el nuevo regulador tendría “*la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país*”.²⁹

En realidad, el organismo jamás tuvo “*la organización y facultades necesarias*”, sino que, por el contrario, nació frágil y completamente subordinado. Durante casi la primera década de su existencia, se cuestionó en tribunales la existencia misma de la COFETEL por el hecho de haber sido creada por la vía administrativa y no la legal, y a nivel mediático siempre se utilizó este argumento para desvirtuar las acciones del regulador.³⁰

²⁸ LÓPEZ Ayllón, Sergio y Haddaou Ruíz, Alí, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, México, volumen XVI, núm. 1, I semestre de 2007, p. 101.

²⁹ Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1996, disponible en línea en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895322&fecha=09/08/1996, última fecha de consulta el 19 de octubre de 2018.

³⁰ FAYA Rodríguez, Alejandro, “De la COFETEL al IFT: la historia de un violento péndulo”, *Cinco reguladores*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2013, pp. 43 y 44, disponible en línea en <http://www.cidac.org> <http://reddecompetencia.cidac.org>, última fecha de consulta el 19 de octubre de 2018.

Asimismo, el regulador carecía de grados mínimos de autonomía. El propio decreto de creación de la COFETEL establecía que parte de las atribuciones que la LFT confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), serían ejercidas a través de la primera. La “*autonomía técnica y operativa*” referida tanto en el Artículo Transitorio Undécimo de la LFT como en el decreto de creación, parecía no pesar más que la definición tradicional de órgano desconcentrado prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que establece una clara relación de jerarquía entre el órgano desconcentrado y la dependencia de la que formaba parte.

En otros aspectos, las decisiones de la COFETEL eran susceptibles de revisión por parte de la SCT, mediante el recurso de reconsideración previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), ordenamiento supletorio de la LFT.

Si bien sus atribuciones incluían la administración del espectro radioeléctrico y la regulación de las licitaciones; la resolución de acuerdos de interconexión y la imposición de obligaciones específicas a los agentes previamente declarados con poder sustancial, no tenía las relativas a sancionar y otorgar concesiones o permisos. El régimen duplicaba funciones entre la COFETEL y la SCT.

No fue sino hasta el 2006, cuando la COFETEL fue debidamente instrumentada a nivel de ley con motivo de reformas efectuadas a la LFT. El regulador ganó solidez institucional, pues sus atribuciones y “*autonomía técnica y operativa*” fueron plasmadas en ley, y se estableció por primera vez en el ordenamiento legal, que el regulador tendría “*autonomía plena para dictar sus resoluciones*”.³¹

³¹ Diario Oficial de la Federación, “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*”, publicado el 4 de abril de 2006, disponible en línea en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2122874&fecha=11/04/2006, última fecha de consulta el 19 de octubre de 2018. En dicha reforma se

Asimismo, se agregó una atribución de gran impacto conforme la cual la COFETEL asumía todas las facultades que en materia de radio y televisión tenía hasta ese momento la SCT. De esta forma, la COFETEL se convertía por primera vez en un verdadero órgano desconcentrado “atípico”, con cierto nivel de autonomía, exento de la regla de relación jerárquica prevista en la LOAPF y con competencias originarias otorgadas por una ley especial y posterior.³²

No obstante, el regulador presentaba carencias, dado que aun advertía insuficiencia de atribuciones y autonomía que fueron dejados de lado al momento de expedir el decreto de creación, pues las facultades de la COFETEL que tenía bajo el propio decreto – en materia de telecomunicaciones - fueron literalmente vaciadas en la LFT, aunque elevándose ahora a rango de ley. Es decir, la COFETEL seguía sin poder otorgar permisos y concesiones ni imponer sanciones.

2.1.1 El análisis de la OCDE de 2012

En un análisis más detallado realizado por la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones,³³ se señalaron las deficiencias propiciadas por la falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones en México, mismas que generaron mercados ineficientes con costos significativos que incidieron en el bienestar de la población, lo que trajo como consecuencia una baja tasa de

estableció en el artículo 9-A, que la COFETEL era el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones.

³² Faya Rodríguez, Alejandro, *op. cit.* p. 45

³³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “*Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*”, OECD Publishing, disponible en línea en https://www.oecd-ilibrary.org/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-mexico_5kg3l68rl4jd.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264166790-es&mimeType=pdf, última fecha de consulta 12 de octubre de 2018.

penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos.

Para ello, se emitieron recomendaciones a efecto de implementar el diseño del órgano regulador a cargo de cumplir con los objetivos de política pública, implementación y ejecución de la regulación, siendo las más importantes las siguientes:

- Separar las responsabilidades relativas a la formulación de políticas a cargo de la SCT de las funciones de regulación y de supervisión de mercados que deberían estar a cargo de una autoridad reguladora.
- El establecimiento de una autoridad reguladora con mayor independencia y autonomía en el desempeño de sus responsabilidades, para asegurar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y el logro de los objetivos de las políticas públicas.
- Que el regulador tuviera una mayor independencia presupuestaria, además de una fuente de financiación claramente identificada y que respondiera a sus necesidades.
- Facultar a la autoridad reguladora para imponer multas significativas que fueran lo bastante elevadas (mucho más altas que las contempladas en la LFT y otras disposiciones en la materia) para que resultaran disuasorias y garantizaran la observancia de las nuevas regulaciones, así como el cumplimiento de sus objetivos.
- También debía tener suficientes facultades para requerir información a las empresas a fin de cumplir con sus obligaciones, así como para sancionar a aquellas que no respondieran a los requerimientos razonables.
- Realizar la publicación con regularidad de indicadores de calidad de servicio. En el caso de servicios mayoristas, las empresas con poder de mercado debían poner a disposición de los nuevos entrantes acuerdos de nivel de servicio, con indicadores adecuados para el acceso a las líneas arrendadas y a otros elementos de red.
- Transparencia en los procesos de toma de decisiones de regulación, incluida la publicación de la motivación de las decisiones, así como ofrecer

a las partes afectadas la oportunidad de hacer comentarios, y de que éstos fueran tomados en consideración.

- Reformar la regulación para estimular la competencia.

Por otra parte, se recomendó separar las facultades que tenía el gobierno central para elaborar y promover políticas públicas de sus facultades regulatorias, con el objeto de aislar el ejercicio de las atribuciones del regulador de posibles injerencias políticas y contar con un proceso legal basado en criterios técnico-económicos y garantizar la independencia de sus decisiones.

Dichas recomendaciones dieron las bases para el desarrollo de una política pública orientada a satisfacer las necesidades de comunicación de la sociedad, enfocándose entre otras cuestiones, a la aplicación efectiva de regulaciones y procesos asociados a ella; el establecimiento de tribunales especializados y a funciones de formulación de políticas y de regulación en dicha materia.

Así, el 11 de junio de 2013, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones constitucionales en materia de telecomunicaciones y competencia económica, dando cabida al IFT como el órgano autónomo encargado de regular el espectro, las redes, los servicios y la competencia en telecomunicaciones y radiodifusión, cuyo diseño institucional atendió a las recomendaciones de la OCDE, diferenciándolo de su antecesor (es decir, la COFETEL) y la SCT, que concurrían sobre la misma materia, con diferentes visiones y objetivos, y que provocaban criterios divergentes que paralizaban esos sectores, abriendo espacios de impugnación que posteriormente eran aprovechados por los regulados para retrasar la aplicación de las medidas determinadas por las autoridades.

2.2 Elementos generales de la reforma en telecomunicaciones

Con base en lo señalado en el estudio realizado por la OCDE en 2012, mediante el *“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*, publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013,³⁴ se creó al IFT como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene 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 la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales para los servicios de telecomunicación, garantizando con ello lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la CPEUM.

En ese sentido, a diferencia de la extinta COFETEL, al IFT se le incorporaron las obligaciones correlativas al establecimiento a nivel constitucional de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha y, considerar las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general.

Asimismo, se buscó que a través de sus regulaciones se fijaran las bases para el establecimiento de precios adecuados, para que todos los niveles socioeconómicos tuvieran acceso a las nuevas tecnologías e impulsar una mayor calidad de los servicios para que fueran más rápidos y confiables.

Así, uno de los principales objetivos de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 que se incorporaron a la CPEUM, además de reconocer a las telecomunicaciones como servicios públicos de interés generales, fue también que dichos servicios se tenían que prestar en las mejores condiciones de calidad en beneficio de los usuarios, es decir, que los usuarios tienen derecho a recibir los servicios de telecomunicaciones con la mejor calidad posible.

³⁴ Diario Oficial de la Federación, "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*", publicado el 11 de junio de 2013, disponible en línea en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013, última consulta realizada el 19 de octubre de 2018.

Lo anterior se ve reflejado en dicha reforma al poner en el centro de la política de Estado a los usuarios, por considerar que: *“Son la razón de ser de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de los servicios de telecomunicaciones. Sus derechos fueron elevados a rango constitucional, específicamente en el artículo 6º, apartado B, fracción VI que ordena que la Ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, así como los mecanismos para su protección.”*³⁵

De lo anterior se puede apreciar, que la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones buscaba garantizar que los servicios relativos se debían prestar en las mejores condiciones de calidad en beneficio de los usuarios, por lo que correspondía al Estado y, en específico al IFT, monitorear y vigilar que así sucediera.

En ese contexto, otro elemento muy importante que se dio fue que se dotó al Instituto, a diferencia de su antecesor, la COFETEL, facultades de supervisión y verificación que traen aparejada la relativa a imponer sanciones por el incumplimiento a lo establecido en la normatividad en la materia o en los respectivos títulos de concesión, asignaciones o permisos, con la finalidad de inhibir aquellas conductas que se consideraran contrarias al sano desarrollo de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

³⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, 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, disponible en línea http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-04-1/assets/documentos/DICTAMEN_MATERIA_TELECOMUNICACIONES.pdf, p. 311, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

2.2.1 El derecho de los usuarios a la calidad en la LFTR

Como se puede observar, el Instituto se configuró como un órgano técnico especializado autónomo a cargo de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en los que se deben prestar servicios públicos de interés general en las mejores condiciones de calidad en beneficio de los usuarios, con capacidades de imponer sanciones por su incumplimiento en términos de la normatividad en la materia.

En tal sentido, el Instituto debe asegurar y garantizar la calidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, al establecerse en la LFTR lo siguiente:

“Artículo 124. Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán...

...

VI. Definir las condiciones técnicas mínimas necesarias para que la interoperabilidad e interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones se dé de manera eficiente, cumpliendo con los estándares de calidad que determine el Instituto”.

De lo anterior se desprende que, el IFT al ser el encargado de vigilar la debida observancia a lo dispuesto en las concesiones y autorizaciones que se otorguen para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas a prestar los servicios de telecomunicaciones a través de redes públicas, debe ejercer sus facultades de supervisión y verificación a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realicen de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y de conformidad con los indicadores de calidad que al efecto se establezcan por el Instituto.

Por otra parte, vale la pena señalar que 191 de la LFTR establece una serie de derechos a favor de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, entre ellos, en su fracción VII, establece como uno de los derechos de los usuarios el que les provean los servicios de telecomunicaciones conforme a los parámetros de calidad contratados o establecidos por el Instituto.

La calidad, entendida como lo refiere el artículo 3, fracción VII, de la LFTR, es la totalidad de las características de un servicio de telecomunicaciones y radiodifusión que determinan su capacidad para satisfacer las necesidades explícitas e implícitas del usuario del servicio, cuyos parámetros serán definidos y actualizados regularmente por el Instituto.

Por tanto, corresponde al IFT monitorear y vigilar el cumplimiento de las disposiciones regulatorias en materia de calidad por parte de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y en caso contrario, sancionarlos.

2.2.2 Régimen de sanciones

En cuanto al régimen de sanciones en la LFTR, advierte una diferencia sustancial en cuanto a las multas que se imponen con motivo de las infracciones cometidas por los sujetos regulados a las condiciones de su títulos de concesión y demás normatividad aplicable en telecomunicaciones y radiodifusión, es decir, que el monto de las multas que en su caso se impusieran, tienen como finalidad inhibir la comisión de dichas infracciones a las disposiciones que regulan la materia, mediante una graduación de las conductas susceptibles de ser sancionadas con base en los ingresos acumulables³⁶ del infractor.

³⁶ El artículo 299 de la LFTR establece que los ingresos a los que se refiere el artículo 298 del mismo ordenamiento, serán los acumulables para el concesionario, autorizado o persona infractora directamente involucrado, excluyendo los obtenidos de una fuente de riqueza ubicada en el extranjero, así como los gravables si estos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente para los efectos del Impuesto Sobre la Renta del último ejercicio fiscal en que se haya incurrido en la infracción respectiva. De no estar disponible, se utilizará la base de cálculo correspondiente al ejercicio fiscal anterior. También dispone que el Instituto podrá solicitar a los concesionarios, autorizados o persona infractora, la información fiscal necesaria para determinar el monto de las multas, pudiendo utilizar para tal efecto los medios de apremio que la Ley establezca.

En efecto, la LFTR establece sanciones superiores a aquellas que se señalaban en la anterior legislación y que incluso, contemplan la revocación de un título de concesión y la inhabilitación del infractor para obtener nuevas concesiones.

En principio resulta importante conocer que el régimen de sanciones de la LFTR, en el marco actual, también tuvo su origen en el proceso de estudio del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión de la OCDE,³⁷ que puntualizó el problema de la desigualdad en la distribución de los ingresos y una población rural relativamente numerosa, generando así la necesidad de promover una reforma estructural para dar un mayor impulso socioeconómico, el acceso a servicios de comunicaciones eficientes y en particular, la banda ancha de alta velocidad.

A raíz de lo anterior, el Ejecutivo Federal a través de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, expresamente señaló lo siguiente:

“En consistencia con las atribuciones que se otorgan al Instituto Federal de Telecomunicaciones, se establecen las bases a las que deberá ajustarse el régimen de concesiones. Las adiciones propuestas tienen por objeto asegurar que en el otorgamiento de concesiones se atienda al fin de garantizar el derecho de acceso a la

³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *op. cit.*, p. 12 y 57, “Se debe facultar a la autoridad reguladora para que imponga multas significativas... que sean lo bastante elevadas (mucho más altas que las actuales) para que resulten disuasorias y garanticen la observancia de la regulación vigente... En México, la LFT prevé que el incumplimiento de los términos de una concesión podría llevar a la revocación de la concesión y al cese de operaciones. Ésta no es una opción realista. De hecho, sería difícil encontrar un ejemplo de tales sanciones en toda la OCDE... La LFT, en la actualidad, establece disposiciones para sancionar a quienes violen sus preceptos. Las multas que pueden imponerse hoy día son muy bajas... Es obvio que las sanciones deben ser proporcionales a la infracción.”

banda ancha y a los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad y convergencia, y optimizando el uso del espectro radioeléctrico.

El régimen de concesiones debe estar basado en una política de competencia efectiva que permita alcanzar en el mediano plazo una cobertura universal, así como las mejores condiciones posibles de calidad y precio en los productos y servicios. Se entiende así que la competencia en el sector constituye un instrumento central para asegurar el acceso a las tecnologías de la información y además, en su caso, permite al Estado corregir las fallas de mercado.

En concreto, se propone lo siguiente:

...

La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.”³⁸

De lo señalado en la transcripción anterior se desprende la intención de prever que la LFTR estableciera un esquema de sanciones, con el fin de que la regulación que se emitiera en la materia fuera efectiva y de esa forma, se estableciera en la ley vigente multas que tienen su base de cálculo en los ingresos acumulables del presunto infractor.

La reforma del Constituyente consideró necesario que la ley de la materia estableciera un esquema efectivo de sanciones, no sólo en cuanto a los procesos para su imposición, sino también en relación con los montos de las mismas, al

³⁸ Pacto por México, disponible en línea en http://www.pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/Iniciativa_Reforma_Constitucional_Telecom.pdf, pp. 18 y 19, última fecha de consulta 7 de julio de 2018.

considerar que las de la LFT no eran suficientes para disuadir las conductas infractoras y garantizar la observancia de la LFTR ³⁹ (ver Cuadro 1).

En ese sentido, la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para la expedición de la LFTR, en relación con el esquema de sanciones señaló lo siguiente:

“... el artículo 28 constitucional recién reformado prevé que la ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. Para cumplir este mandato constitucional, la Ley establece un esquema de sanciones basado en porcentajes de ingresos de los infractores, a fin de homologarlo con el esquema de sanciones establecido en la Ley Federal de Competencia Económica.

El sistema de sanciones por ingresos se ve complementado con un sistema de sanciones de salarios mínimos y en algunos casos con sanciones sobre el excedente de ingreso obtenido por la conducta infractora, ya que se estimaron acordes por el legislador a la naturaleza de tales conductas. Tal es el caso del supuesto en el que se exceda el tiempo máximo de publicidad, en cuyo caso la sanción será por el doble de los ingresos obtenidos por dicho exceso.”⁴⁰

Asimismo, el Dictamen emitido por la Cámara revisora en relación con la citada Iniciativa señaló lo siguiente:

“De acuerdo con el mandato constitucional, la ley deberá contemplar un sistema efectivo de sanciones, para ello, estas Comisiones Dictaminadoras consideraron adoptar primordialmente un sistema de

³⁹ Reforma en Materia de Telecomunicaciones, resumen ejecutivo, disponible en línea en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66463/12_Telecomunicaciones.pdf, última fecha de consulta 7 de noviembre de 2018.

⁴⁰ *Idem.*

sanciones basado en porcentajes de ingresos, como ha sido apuntado. En la Minuta se reconoce que existen conductas que deben ser sancionadas de manera diferenciada a fin de que la sanción logre su efectividad, es decir, ser ejemplar y al mismo tiempo disuadir al infractor, por ello, se establecieron para algunos casos sanciones basadas en salarios mínimos y para otras sanciones con base en los ingresos que se obtuvieron adicionalmente, por causa de la comisión de la infracción e incluso, en algunos casos se prevé la posibilidad del apercibimiento. Con respecto a los porcentajes de sanción, en la Iniciativa se establece un sistema gradual, catalogando aquellas conductas que se consideraron menos graves con sanciones muy leves y así sucesivamente hasta las conductas infractoras que se consideraron muy graves que incluso podrían ameritar la revocación de la concesión.”⁴¹

De lo señalado en los procesos legislativos transcritos se advierten las premisas que tomó en consideración el legislador al emitir las disposiciones que regulan la imposición de sanciones en la materia, entre las que destacan las siguientes:

- Establecer un esquema efectivo de sanciones.
- Que las sanciones cumplieran con la función de inhibir la comisión de infracciones.
- Que fueran ejemplares.
- Que atendieran primordialmente al ingreso del infractor.
- Que la propia LFTR tuviera una graduación de las conductas.

⁴¹ Cámara de Diputados, “*Gaceta Parlamentaria*”, año XVII, núm. 4060-II, 8 de julio de 2014, p. 137, disponible en línea en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/jul/20140708-II.pdf>, última fecha de consulta 7 de noviembre de 2018.

- El esquema de salarios mínimos se establecía para el caso de no contar con la información de los ingresos del infractor.

Cuadro 1. Comparativo de sanciones entre la LFT y la LFTR. (Fuente: Elaboración propia)	
Régimen de Sanciones LFT	Régimen de Sanciones LFTR
<p>Artículo 71. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, se sancionarán por la Secretaría de conformidad con lo siguiente:</p> <p>A. Con multa de 10,000 a 100,000 salarios mínimos por:</p> <p>I. Prestar servicios de telecomunicaciones sin contar con concesión por parte de la Secretaría;</p> <p>II. No cumplir con las obligaciones en materia de operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones;</p> <p>III. Ejecutar actos que impidan la actuación de otros concesionarios o permisionarios con derecho a ello;</p> <p>IV. No llevar contabilidad separada por servicios de acuerdo a las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos;</p> <p>V. Interceptar información que se transmita por las redes públicas de telecomunicaciones, y</p> <p>VI. No cumplir en tiempo y forma, con las obligaciones establecidas en las fracciones XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVIII del artículo 44 de esta Ley, en materia de telefonía.</p> <p>B. Con multa de 4,000 a 40,000 salarios mínimos por:</p> <p>I. Operar o explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones en contravención a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos;</p> <p>II. Interrumpir, sin causa justificada o sin autorización de la Secretaría, la prestación total de servicios en poblaciones en que el concesionario sea el único prestador de ellos;</p> <p>III. Cometer errores en la información de base de datos de usuarios, de directorios, y en el cobro de los servicios de concesionarios de redes públicas, no obstante el apercibimiento de la Secretaría, y IV. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidos en los títulos de concesión o permiso.</p> <p>C. Con multa de 2,000 a 20,000 salarios mínimos por:</p> <p>I. Contravenir las disposiciones tarifarias;</p> <p>II. Contravenir las disposiciones sobre la conexión de equipos y cableados;</p> <p>III. Operar sin permiso estaciones terrenas transmisoras;</p> <p>IV. Incurrir en violaciones a las disposiciones de información y registro contempladas en la presente Ley, y</p> <p>V. Otras violaciones a disposiciones de esta Ley y las disposiciones reglamentarias y administrativas que de ella emanen.</p>	<p>Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente:</p> <p>A) Con multa por el equivalente de 0.01% hasta 0.75% de los ingresos del concesionario o autorizado, por:</p> <p>I. Presentar de manera extemporánea avisos, reportes, documentos o información;</p> <p>II. Contravenir las disposiciones sobre homologación de equipos y cableados, o</p> <p>III. Incumplir con las obligaciones de registro establecidas en esta Ley.</p> <p>En el supuesto de que haya cumplimiento espontáneo del concesionario y no hubiere mediado requerimiento o visita de inspección o verificación del Instituto, no se aplicará la sanción referida en el presente inciso. En caso de que se trate de la primera infracción, el Instituto amonestará al infractor por única ocasión.</p> <p>B) Con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:</p> <p>I. Bloquear, interferir, discriminar, entorpecer o restringir arbitrariamente el derecho de cualquier usuario del servicio de acceso a Internet;</p> <p>II. Contratar en exclusiva, propiedades para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones o radiodifusión, en contravención a las disposiciones aplicables u órdenes emitidas por la autoridad;</p> <p>III. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en la concesión o autorización cuyo incumplimiento no esté sancionado con revocación, o</p> <p>IV. Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo.</p> <p>C) Con multa por el equivalente de 1.1% hasta 4% de los ingresos del concesionario o autorizado por:</p> <p>I. Celebrar acuerdos que impidan ofrecer servicios y espacios de publicidad a terceros;</p> <p>II. Ofrecer de forma discriminatoria, los servicios y espacios de publicidad;</p> <p>III. No observar los límites de exposición máxima para seres humanos a radiaciones electromagnéticas, conforme a la normatividad aplicable;</p> <p>IV. Establecer barreras de cualquier naturaleza que impidan la conexión del equipo terminal del usuario con otros concesionarios que operen redes de telecomunicaciones;</p> <p>V. No cumplir con las obligaciones establecidas en esta Ley relacionadas con la colaboración con la justicia, o</p> <p>VI. Proporcionar dolosamente información errónea de usuarios, de directorios, de infraestructura o de cobro de servicios.</p> <p>D) Con multa por el equivalente del 2.01% hasta 6% de los ingresos del concesionario o autorizado por:</p> <p>I. No cumplir con las obligaciones en materia de operación e interconexión de redes de telecomunicaciones;</p> <p>II. Ejecutar actos que impidan la actuación de otros concesionarios o autorizados con derecho a ello;</p> <p>III. Interceptar información que se transmita por las redes</p>

	<p>públicas de telecomunicaciones, salvo que medie resolución de autoridad competente;</p> <p>IV. Realizar modificaciones a la red sin autorización del Instituto, que afecten el funcionamiento e interoperabilidad de los equipos;</p> <p>V. No establecer las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad y privacidad de las comunicaciones de los usuarios;</p> <p>VI. Contravenir las disposiciones o resoluciones en materia de tarifas que establezca el Instituto, o</p> <p>VII. Incumplir con los niveles de eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico establecidos por el Instituto.</p> <p>E) Con multa por el equivalente de 6.01% hasta 10% de los ingresos de la persona infractora que:</p> <p>I. Preste servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización, o</p> <p>II. Interrumpa, sin causa justificada o sin autorización del Instituto, la prestación total de servicios en poblaciones en que el concesionario sea el único prestador de ellos.</p>
--	--

2.3 Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil

El PTFCSLM,⁴² tenía por objeto ser un instrumento legal y técnico que por un lado, regulaba la calidad no sólo de los servicios de voz, sino también de las nuevas aplicaciones ofrecidas por los concesionarios; y por otro, que establecía una disciplina de medición de los indicadores de calidad que reflejara la percepción de los usuarios, esto es, que tales indicadores no fueran extraídos de los sistemas de

⁴² Dicha disposición administrativa que fue emitida por la entonces COFETEL y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011, así como su metodología de mediciones publicada el 27 de junio de dos mil doce en el mismo medio oficial, se mantuvieron vigentes a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, en términos del último párrafo del Séptimo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, del 11 de junio de 2013: “... Si no se hubieren realizado las adecuaciones al marco jurídico previstas en el artículo Tercero Transitorio a la fecha de la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, éstos ejercerán sus atribuciones conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y, en lo que no se oponga a éste, en las leyes vigentes en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.”

registro de los concesionarios, sino que fueran obtenidos a través de mediciones directas desde afuera de la red y para la consecución de ello, se requería de las actividades de monitoreo, supervisión y vigilancia del espectro radioeléctrico.

El objetivo del PTFCSLM fue establecer indicadores y valores que permitieran estimar el grado de desempeño de las redes del servicio local móvil, los cuales eran de observancia obligatoria para los concesionarios dentro de la cobertura garantizada que declararan en cada área de servicio local y para cada tecnología de acceso que utilizaran en sus redes.

Los indicadores de calidad medidos en campo, reflejarían la experiencia real desde el punto de vista de un usuario de la red y permitirán la evaluación del desempeño del servicio de una manera integral al tratarse de mediciones desde fuera de la red.

En tal sentido, los numerales 2.1.1, 2.2 y 2.3 del PTFCSLM, establecían los niveles de calidad en la prestación del servicio de telefonía local móvil, en su indicador “*proporción de intentos de llamada fallidos*”:

“2.1.1. Proporción de intentos de llamada fallidos. Estimación del grado de no-accesibilidad al servicio, con base en la determinación del porcentaje de los intentos de llamada no completados. Se considerará fallido aquel intento para el que, después de 20 segundos de haber sido pulsada la tecla SEND, no se establezca la conexión.

...

2.2. Las mediciones previstas por el Plan se realizarán de conformidad con las referencias y formulaciones para los servicios de telefonía, SMS y acceso a Internet establecidas a continuación, mismas que se definen con base en el estándar ETSI TS102 250:”

Servicio	Indicador	Referencia ETSI	Formulación
Telefonía	Proporción de intentos de llamada fallidos	TS102 250-2 # 6.6.1	Proporción de Llamadas Fallidas [%]: $PLL F = \frac{\text{intentos de llamada sin éxito}}{\text{total de intentos de llamada}} \times 100\%$

Proporción de llamadas interrumpidas	TS102 250-2 # 6.6.5	Proporción de Llamadas Interrumpidas [%]: $PLLI = \frac{\text{llamadas terminadas sin intencion}}{\text{total de llamadas exitosas}} \times 100\%$												
Tiempo de establecimiento de llamada	TS102 250-2 # 6.6.2	Tiempo de Establecimiento de Comunicación [segundos]: $TEC = (\text{establecimiento de conexión} - \text{acción de tecla SEND}) [s],$												
Calidad de audio	TS102 250-2 # 6.6.3	Escala de Opinión Promedio (Mean-Opinion Score, MOS) <table border="1" style="float: right;"> <thead> <tr> <th>POND.</th> <th>PERCEPCIÓN DE LA VOZ</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5</td> <td>Entendible sin distorsión</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Fácilmente entendible con algo de ruido</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Entendible con algo de esfuerzo</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Entendible con mucho esfuerzo</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>No entendible</td> </tr> </tbody> </table>	POND.	PERCEPCIÓN DE LA VOZ	5	Entendible sin distorsión	4	Fácilmente entendible con algo de ruido	3	Entendible con algo de esfuerzo	2	Entendible con mucho esfuerzo	1	No entendible
POND.	PERCEPCIÓN DE LA VOZ													
5	Entendible sin distorsión													
4	Fácilmente entendible con algo de ruido													
3	Entendible con algo de esfuerzo													
2	Entendible con mucho esfuerzo													
1	No entendible													

Cuadro 2. Formulaciones para la medición de calidad. Fuente: PTFCSLM

“2.3. Los siguientes son Valores de Cumplimiento para los indicadores previstos en los numerales 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.5 del Plan:”

Servicio	Indicador	Valor de Cumplimiento
Telefonía	Proporción de intentos de llamada fallidos	Menor al 3% Se considerará fallido aquel intento para el que, después de 20 segundos de haber sido pulsada la tecla SEND, no se establezca la conexión.
	Proporción de llamadas interrumpidas	Menor al 3% Se considerará que una llamada es interrumpida cuando dicha interrupción se deba a causas distintas a la terminación intencional de alguno de los usuarios que participan en la llamada.
SMS	Proporción de SMS fallidos	Menor al 5% Se considerará fallido aquel mensaje que, después de 175 segundos de haber sido enviado, no sea recibido por el equipo móvil de destino.

Cuadro 3. Valores de cumplimiento. Fuente: PTFCSLM

El propósito de dicha regulación era la evaluación de las aplicaciones más relevantes del servicio local móvil, entre ellas, un porcentaje de los intentos de llamada no completados después de 20 segundos de haberse pulsado la tecla “SEND”,⁷ considerándose fallido aquel intento en el que no se estableciera una conexión, así como la implantación de un mecanismo formal de medición en campo de dichos indicadores.

En pocas palabras, se trataba de establecer parámetros que midieran la calidad del servicio local móvil, mediante un indicador denominado “*proporción de intentos de llamada fallidos*”, cuyo valor de cumplimiento no debía de exceder del 3% de intentos de llamadas en las que no se estableció una conexión, 20 segundos después de haber marcado.

Una característica importante de dicha disposición era que la medición en campo del indicador antes señalado, se realizaba sin previo aviso, de manera simultánea y no discriminatoria a todos los concesionarios con presencia en una misma zona de cobertura,⁴³ partiendo de un principio elemental para evaluar la calidad del servicio: el punto de vista o la experiencia del usuario.

Así lo consideraba el propio plan al señalar que “*El nuevo conjunto de indicadores que se propone incluir en el Nuevo Plan, obedece por un lado, a reflejar la percepción desde el punto de vista de los usuarios; y por otro, a la necesidad de cubrir no sólo lo relativo al establecimiento y completación de llamadas de voz sino también otros parámetros relevantes en llamadas vocales, así como otras aplicaciones que forman parte de los servicios ofrecidos en las*

⁴³ Comisión Federal de Telecomunicaciones, “*Resolución mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011, disponible en línea http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5206919&fecha=30/08/2011, última fecha de consulta el 3 de diciembre de 2018. El numeral 3.1 del PTFCSLM, establecía expresamente estas condiciones para llevar a cabo las mediciones de los indicadores:

“3.1. Las mediciones en campo de los indicadores se llevarán a cabo por la Comisión con base en un programa periódico. Las mediciones serán efectuadas de manera aleatoria, sin previo aviso y simultánea a todos los concesionarios en condiciones equivalentes y dentro de las zonas de cobertura garantizada que los mismos concesionarios declaren para cada uno de los servicios a ser evaluados.”

redes actuales del servicio local móvil, como son la mensajería de texto y el acceso a Internet."⁴⁴

En ese orden de ideas, lo que se buscaba regular no era solo la calidad en los servicios de voz, sino también de nuevas aplicaciones ofrecidas a través de la medición de indicadores de calidad que expresaran la percepción de los usuarios, esto es, que tales indicadores no fueran extraídos de los sistemas de registro de los concesionarios, sino que fueran obtenidos a través de mediciones directas desde fuera de la red.

2.3.1 Normatividad internacional sobre calidad de los servicios móviles.

Existen diversos documentos emitidos por organizaciones internacionales que han planteado la necesidad establecer la calidad como un elemento necesario para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, principalmente por lo que se refiere a los servicios móviles.

En tal sentido, es dable advertir que la idea de calidad en dichos servicios se orienta a la satisfacción de necesidades de comunicación del usuario, es decir, la satisfacción del usuario se encuentra asociada a mediciones de calidad desde el ámbito objetivo y subjetivo, con lo cual la mayoría de países definen dentro de sus condiciones de calidad, indicadores técnicos e indicadores de atención al cliente, de tal forma que la medida de la calidad del servicio refleje un todo. Como ejemplo de lo anterior, a continuación se citan algunos de los instrumentos que reflejan la necesidad de contar con calidad en los servicios de telecomunicaciones.

De acuerdo con la recomendación UIT-T E.800, la calidad del servicio (QoS) se encuentra conformada por la totalidad de las características de un servicio de telecomunicaciones que determinan su capacidad para satisfacer las necesidades explícitas e implícitas del usuario del servicio.⁴⁵

⁴⁴ Comisión Federal de Telecomunicaciones, *op. cit.*

⁴⁵ Unión Internacional de Telecomunicaciones, Recomendación UIT-T E.800, disponible en línea en https://www.itu.int/rec/dologin_pub.asp?lang=s&id=T-REC-E.800-200809-I!!PDF-S&type=items, última fecha de consulta el 3 de diciembre de 2018.

De dicha recomendación se precisan los “cuatro puntos de vista de la calidad del servicio”, a efecto de hacer las distinciones entre el papel del proveedor del servicio y el usuario o cliente, en donde el primero es el responsable de realizar la ingeniería del servicio para planificar un determinado nivel de calidad (QoS ofrecida) y la implementación y mantenimiento de la misma (QoS lograda); asimismo, el usuario o cliente es caracterizado como el agente que tiene expectativas de la calidad (necesidades de QoS), y percibe la calidad lograda por el proveedor (QoS percibida).



Figura 2. Polos de la calidad de servicio. Fuente: Recomendación UIT-T E.800

A su vez, el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones ("ETSI", por sus siglas en inglés), se ha centrado en las características del rendimiento de la red y el equipo terminal, lo cual implica una relación entre la calidad del servicio con el desempeño de la red, esto es, para que el usuario o cliente alcance la QoS deseada, el proveedor es el responsable de mantener un desempeño de la red aceptable mediante la planeación, el diseño y mantenimiento de sus elementos.

Por otra parte, la calidad de experiencia (QoE) incluye la percepción del usuario o cliente, abarcando así el componente correspondiente a la evaluación subjetiva.

Cabe mencionar que según la Recomendación ETSI TS 102 250-1,⁴⁶ factores tales como pérdida de información y retraso contribuyen como medidas

⁴⁶ Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones, “ETSI TS 102 250-1”, disponible en línea en https://www.etsi.org/deliver/etsi_ts/102200_102299/10225001/02.02.01_60/ts

objetivas de la QoE. Estos factores, junto con componentes humanos tales como emociones, antecedentes lingüísticos, ruido, motivación, entre otros, son determinantes en la aceptabilidad general de cualquier servicio de telecomunicaciones por parte del usuario final.

En este sentido, debe mencionarse que la QoE puede constituirse como un diferenciador clave con respecto a la competencia en la oferta de servicios. De este modo, a los usuarios de los servicios de red puede no importarles cómo se logra un nivel adecuado de calidad de servicio; lo que les importa es qué tan bien un servicio cumple con sus expectativas (por ejemplo, en términos de precio, eficacia, operabilidad, disponibilidad y facilidad de uso).



Capítulo 3

La resolución que sanciona el incumplimiento a los parámetros de calidad del servicio local móvil



Capítulo 3: La resolución que sanciona el incumplimiento a los parámetros de calidad del servicio local móvil.

Previo al análisis de la resolución P/IFT/231015/468, conviene precisar que no es intención llevar a cabo una relatoría de las circunstancias observadas durante el desarrollo del monitoreo realizado por el Instituto para verificar el cumplimiento del PTFCSLM o bien, de la secuela del procedimiento sancionatorio.

Las cuestiones anteriores se describen dentro de las consideraciones de la propia resolución, mismas que son consultables en la versión pública que se encuentra disponible en el portal de internet del IFT, por lo que a efecto de evitar transcripciones innecesarias, se refiere el contexto de dichas circunstancias y el análisis se centrará en los puntos o elementos que la resolución consideró relevantes y que permitieron al Pleno del Instituto, con base en la información que conformaba el expediente, tomar una decisión respecto al cumplimiento o no del PTFCSLM en perjuicio de los usuarios.

Ahora bien, en el PTFCSLM se establecieron las bases para que el servicio local móvil se prestara en las mejores condiciones de calidad en el territorio nacional en beneficio de los usuarios, fijando indicadores y valores que permitieran estimar el grado de desempeño de las redes del servicio local móvil; asimismo, dicha regulación se instauró como de observancia obligatoria para los operadores del servicio de telefonía móvil.

Con base en lo anterior, durante el periodo comprendido entre el dieciocho de enero y siete de febrero de dos mil quince, el IFT verificó en diversas ciudades de la República Mexicana los servicios de telefonía y SMS con el objeto de que el servicio local móvil se prestara en las mejores condiciones de calidad en territorio nacional en beneficio de los usuarios, entre ellas, la ciudad de León, en el Estado de Guanajuato.

De las mediciones realizadas a los concesionarios que prestaban sus servicios en dicha ciudad, el Instituto detectó el veintiuno de enero de dos mil quince, diversas inconsistencias vinculadas a la red de la empresa Pegaso PCS, S.A. de C.V. (PEGASO), que fueron catalogadas durante la etapa de postproceso

de las mediciones como eventos fallidos en las tecnologías GSM (2G) y UMTS/GSM (3G/2G).



Figura 3. Medición de proporción de intentos de llamada fallidos. Fuente: IFT⁴⁷

3.1 Procedimiento sancionatorio

A raíz de esos resultados, se consideró que sólo PEGASO excedió el indicador “*proporción de intentos de llamadas fallidos*” al rebasar el 3% permitido del valor de cumplimiento en la tecnología GSM (2G) con un 4.06% y en la tecnología UMTS/GSM (3G/2G) con un 5.22%, lo que dio pie al inicio del procedimiento administrativo de imposición de sanción⁴⁸ por el probable incumplimiento a los numerales 2.1.1., 2.2. y 2.3 del PTFCSLM.

⁴⁷ Instituto Federal de Telecomunicaciones, Usuarios y audiencias, disponible en línea en <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/calidad-en-el-servicio-movil>, última fecha de consulta 8 de diciembre de 2018.

⁴⁸ El artículo 297, primer párrafo, de la LFTR establece que para la imposición de las sanciones previstas en dicha ley, se seguirán las reglas establecidas en el Capítulo II, denominado Sanciones en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y se tramitarán en términos de la LFPA, la cual prevé dentro

Ahora bien, respecto de la conducta que le fue imputada a PEGASO, ésta fue combatida, basando su defensa en 4 argumentos principales:

- Que la Dirección General Adjunta de Vigilancia del Espectro Radioeléctrico (DGAVESRE) explícitamente no estaba facultada para proponer el inicio del procedimiento sancionatorio, ya que sus facultades sólo le permitían realizar tareas técnicas encaminadas a entender estadísticamente y en términos de calidad, los servicios que emplean el espectro radioeléctrico y, en su caso, a lo más que podría realizar era proponer visitas de inspección- verificación con la finalidad de identificar si se estaba infringiendo alguna disposición de telecomunicaciones,
- Que el monitoreo del espectro radioeléctrico no cumple las formalidades esenciales del procedimiento, al no precisar de la presencia del concesionario y no dar la oportunidad de imponerse de esa actividad, en tanto que, las verificaciones obligan a la autoridad a respetar el derecho de defensa y audiencia,
- Que si se llegare a equiparar el monitoreo a las visitas de inspección- verificación, tendrían que surtir las mismas reglas relativas a la caducidad del origen del acto administrativo que derivó en el procedimiento de imposición de sanción y;
- Que las pruebas realizadas por el monitoreo para comprobar los índices de calidad del servicio que refiere el PTFCSLM, no se le dieron a conocer, por lo que desconocía si estaban apegadas a la metodología del PTFCSLM.

Una vez sustanciado el procedimiento sancionatorio antes mencionado, con base en los elementos que se disponían en el expediente, así como de las manifestaciones y pruebas que fueron ofrecidas por PEGASO durante la secuela procesal del mismo, el Instituto determinó que se había actualizado la infracción a

de su Título Cuarto, Capítulo Único, el procedimiento para la imposición de infracciones y sanciones administrativas, esto es, i) otorgar garantía de audiencia al presunto infractor; ii) desahogar pruebas; iii) recibir alegatos y iv) emitir la resolución que en derecho corresponda.

los numerales 2.1.1., 2.2. y 2.3 del PTFCSLM, al haberse excedido el valor de cumplimiento del indicador “*proporción de intentos de llamadas fallidos*” y que dicha conducta era sancionable, en términos del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR.

3.1.1 Elementos ponderados en la resolución

Los elementos ponderados por el Instituto para arribar a dicha conclusión, se pueden resumir de la siguiente forma:

- El IFT, al tener a su cargo el ejercicio de facultades de regulación, supervisión y verificación sobre la prestación de los servicios de telecomunicaciones, podía llevar cabo el monitoreo, supervisión y vigilancia del espectro radioeléctrico para verificar el cumplimiento de los índices de calidad a que debían sujetarse los prestadores de los servicios de telecomunicaciones; lo anterior, por ser actividades de carácter técnico inherentes a las facultades del Instituto; por tanto, su función era determinar que el uso del espectro radioeléctrico se ajustara a la normatividad aplicable y que su utilización, fuera eficiente para el funcionamiento correcto de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad.
- Que la información y resultados obtenidos por los trabajos de monitoreo llevados a cabo por la DGAVESRE, podían derivar en la sustanciación de los procedimientos correspondientes, es decir, hasta antes de la iniciación del procedimiento administrativo de imposición de sanción, la propuesta no tenía un carácter vinculante, ni sujetaba o vinculaba a proceso alguno a PEGASO, por lo que debe entenderse como un comunicado interno entre autoridades y de su análisis, podía derivar la aplicación de los ordenamientos jurídicos que fueran competencia del Instituto, a través del órgano o área administrativa del IFT que estuviera facultada para ello.
- Si bien el monitoreo que realizó la DGAVESRE, era una actividad eminentemente técnica, inherente a las facultades del IFT que no constituía una verificación, ya que tenía como finalidad la supervisión, vigilancia y administración del espectro radioeléctrico y efectivamente, también cierto

era que no constituía un acto de molestia que debiera cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, ello en razón de que así se estableció en las condiciones de los títulos de concesión de PEGASO, es decir, que se determinó su sujeción al PTFCSLM para que las mediciones fueran efectuadas de manera aleatoria, sin previo aviso y simultáneamente a los concesionarios en condiciones equivalentes, en función que se requería que los indicadores de calidad medidos en campo reflejaran la experiencia real desde el punto de vista del usuario.

- Que el monitoreo, sus resultados y el dictamen o informe remitidos por la DGAVESRE proponiendo el procedimiento sancionatorio, no reunían las características de un acto de autoridad al ser una opinión relacionada con el incumplimiento detectado, esto es, una comunicación entre autoridades que no le imponía obligación o restricción a algún derecho para ser catalogado como un acto de molestia susceptible de caducar.
- Que contrario a lo que señaló PEGASO, las mediciones de los indicadores de calidad del PTFCSLM en la ciudad de León, Estado de Guanajuato, estuvieron a su disposición, e incluso, cómo se determinaron u obtuvieron las variables que se utilizaron para obtener los resultados de las mismas.

Ahora bien, PEGASO ofreció como pruebas de su parte, una documental consistente en la copia simple del acuerdo de inicio de procedimiento administrativo de imposición de sanción, así como el citatorio y la cédula de notificación de dicho documento; la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

Caber precisar que dichas pruebas fueron los únicos medios de convicción que fueron aportados por PEGASO durante el procedimiento sancionatorio a efecto desvirtuar la conducta imputada, mismas que al ser valoradas en la resolución fueron insuficientes para desvirtuar el presunto incumplimiento a los numerales 2.1.1., 2.2. y 2.3. del PTFCSLM, en razón de que sólo acreditaban el inicio del procedimiento y su notificación, la existencia del monitoreo practicado, el dictamen respectivo y los acuerdos emitidos para la sustanciación del procedimiento administrativo de imposición de sanción, así como la presentación

de los escritos de manifestaciones y pruebas y alegatos presentados por parte PEGASO, sin llegar a tener un alcance más allá de lo señalado para desvirtuar el presunto incumplimiento a los numerales antes mencionados.

Con base en los elementos antes descritos, el Pleno del Instituto resolvió imponer a PEGASO por el incumplimiento a los numerales 2.1.1., 2.2. y 2.3. del PTFCSLM, derivado de haber rebasado el valor de cumplimiento correspondiente al 3% establecido en el Plan en 4.06% y 5.22% en las tecnologías GSM (2G) y UMTS/GSM (3G/2G), respectivamente, una multa mínima por el 1% de sus ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio fiscal inmediato anterior con fundamento en el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR,⁴⁹ que al tratarse del monto mínimo señalado en la Ley, no se tuvo obligación de razonarla, es decir, no necesitó de realizar un análisis pormenorizado de elementos como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, entre otros, para determinar dicho monto.

3.1.2 Puntos destacados

⁴⁹ Artículo 298 de la LFTR. *“Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente:*

...

B. *Con multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por:*

...

IV. *Otras violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto; así como a las concesiones o autorizaciones que no estén expresamente contempladas en el presente capítulo.”*

De lo resuelto por el Pleno del IFT, se advierte que la resolución P/IFT/231015/468 que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, establece:

- Un buen precedente que ejemplifica cómo a través de dicha regulación (el PTFCSLM), se fijaban las bases para impulsar una mayor calidad de los servicios en beneficio de los usuarios.
- Se estableció el carácter obligatorio de garantizar la calidad de la prestación de los servicios telecomunicaciones móviles.
- Que al no existir una facultad expresa en el estatuto para que la DGAVESRE pudiera proponer el inicio de un procedimiento, se atendió a la naturaleza técnico-jurídica sustentada en la iniciativa de reforma y en la legislación secundaria para investir como facultad inherente del IFT la vigilancia del espectro.
- Que el artículo 15, fracción XLVII, de la LFTR establece como atribución del Instituto fijar los índices de calidad por servicio y a su vez, el artículo 63 de la ley en cita establece que será el IFT el responsable de la supervisión y control técnico de la calidad del servicio.
- Que el artículo 20, fracciones I, VI y VIII del Estatuto, infieren la facultad inherente para supervisar la calidad de los servicios por parte de la DGAVESRE y responder ante el Titular de la Unidad de Cumplimiento del resultado del ejercicio de sus atribuciones.
- Además, se advierte que el procedimiento realizado para la medición de la calidad no se realizó de manera exclusiva para PEGASO, sino que fue desahogado para todos los concesionarios con cobertura en la ciudad de León, Estado de Guanajuato, en condiciones equivalentes y de manera simultánea.
- Que la imposición de la sanción, en términos del artículo 298, inciso B, fracción IV, de la LFTR, es un ejercicio de integración de los tipos administrativos en blanco en el modelo del Estado regulador, ya que si bien dicho precepto no establece de manera concreta y real la supuesta infracción a sancionar, también lo es que remite a otras fuentes como los

planes técnicos fundamentales para que esta se complemente, es decir, el principio de reserva de ley pasa de ser absoluto, a ser relativo, como ocurre en este asunto.⁵⁰

3.2 Impugnación ante el PJF

Ahora bien, con base en el diseño de la reforma en telecomunicaciones de 2013 y en lo establecido en la LFTR, los actos del IFT están sujetos al control jurisdiccional,⁵¹ en tal sentido, la resolución P/IFT/231015/468 fue impugnada por PEGASO mediante juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, cuyo resultado fue amparar a PEGASO, dejando sin efectos la resolución y la multa que le fue impuesta.

La decisión emitida por el Juzgado, se considera que es una intervención al criterio técnico del Instituto, básicamente por dos razones:

- 1) Debido a que durante el juicio de amparo se admitió un elemento novedoso que no fue parte de la litis planteada en el procedimiento sancionatorio de origen, no obstante que PEGASO estuvo en aptitud de hacerlo valer y,
- 2) La determinación de que operó la caducidad del plazo para emitir la resolución en el procedimiento sancionatorio.

⁵⁰ Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, p. 592.

⁵¹ Artículo 312 de la LFTR. Las normas generales, actos u omisiones del Instituto podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Dicha disposición tiene origen en el artículo 28 constitucional, en su fracción VII, a partir de la reforma en materia de telecomunicaciones de 11 de junio de 2013, al establecer el juicio de amparo indirecto como el único medio de impugnación en contra de los actos del Instituto.

3.2.1 Elementos novedosos en el amparo

Respecto del primer punto, el elemento novedoso que hizo valer PEGASO fue señalar que la muestra de 1200 llamadas que establece el PTFCSLM, era ilegal y no confiable, ya que durante el periodo en que se llevó a cabo el monitoreo, se presentó un evento “extraordinario” del 14 de enero al 8 de febrero de 2015, consistente en la Feria Regional de León, incrementando el volumen de llamadas y por tanto, la muestra debió variar en función del tráfico.

Es decir, que la feria regional que refirió debió ser tomada en cuenta y excluida para efectos del monitoreo durante el periodo en que se llevó a cabo éste, puesto que el tráfico de llamadas se incrementó incidiendo en los resultados del monitoreo, haciendo no confiable la muestra por degradación de la capacidad espectral.

Cabe mencionar que esta fue una situación que no fue planteada en el procedimiento sancionatorio de origen por parte de PEGASO y que a su consideración, fue un evento extraordinario. Al efecto, en el juicio de amparo ofreció una pericial en materia de estadística para demostrar que el tamaño de la muestra y la metodología utilizada, no representaba la realidad fáctica del tráfico de llamadas que ocurre en la red del concesionario.

Ahora bien, para efectos de la decisión del Juzgado de distrito en la sentencia que se emitió en el juicio de amparo, dicha probanza no fue determinante para la concesión del mismo, dado que no acreditó que la muestra fuera incorrecta, sin embargo, si bien no fue argumentado o probado durante la secuela del procedimiento sancionatorio, resultaba entonces injustificado examinarlo en esa instancia, toda vez que no fue del conocimiento del IFT, por tanto, no estaba este Instituto en posibilidad de emitir pronunciamiento alguno respecto de argumentos que no se hicieron valer en el procedimiento de origen, en tanto que PEGASO estuvo en aptitud de hacerlo en el momento procesal oportuno, es decir, durante la secuela del procedimiento sancionatorio.

En consecuencia, la materia del juicio de garantías se encuentra circunscrita a la propia materia de la litis del procedimiento administrativo de imposición de sanción de origen, por lo que no debieron de introducirse cuestiones

ajenas a fin de ampliar las manifestaciones vertidas por la quejosa previamente, lo que se ve ilustrado por la siguiente tesis jurisprudencial:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 69/2001 ()]. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia referida, al considerar que el principio de litis abierta derivado del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cobra aplicación únicamente cuando la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo. De haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente, como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción, se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, para procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible y evitar su impugnación en sede jurisdiccional, esto porque la autoridad*

administrativa puede ejercer cualquiera de las acciones inherentes a sus facultades de comprobación y supervisión, como lo es, entre otras, solicitar información a terceros para compulsarla con la proporcionada por el recurrente o revisar los dictámenes emitidos por los contadores públicos autorizados, lo que supone contar con la competencia legal necesaria y los elementos humanos y materiales que son propios de la administración pública. Por tanto, tal prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, pues no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación. Estimar lo contrario significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal y declarar la nulidad de sus actos por causas atribuibles al particular.”

52

Adicionalmente, la Feria Regional de León no se trataba de un evento extraordinario, ya que ésta se llevaba a cabo año con año y era una situación que era del conocimiento de todos los concesionarios de telefonía móvil en la región, por lo que correspondía a ellos tomar las previsiones necesarias para cumplir con la obligación de prestar el servicio con calidad en cualquier momento, en tal sentido, si hubiera existido un gran impacto y degradación de la capacidad espectral, la misma habría sido motivo para que todos los concesionarios

⁵² Tesis 2a./J. 73/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, p. 917.

evaluados resintieran dicha afectación, menoscabando la calidad en la prestación del servicio.

3.2.2 Caducidad

En cuanto al segundo punto, que si es determinante para la concesión del amparo en favor de PEGASO, el Juzgado de distrito consideró que operó la caducidad del plazo para emitir la resolución en el procedimiento administrativo de imposición de sanción, dado que el Instituto otorgó indebidamente un plazo para formular alegatos que no estaba contemplado en la LFPA, es decir, la etapa de alegatos en el procedimiento sancionatorio pasa inadvertida para el Juzgador, acotando el procedimiento a la presentación del escrito de manifestaciones y pruebas.

Para efecto de analizar lo anterior, deben precisarse los puntos relativos al otorgamiento de la etapa de alegatos, esto es:

- i) El plazo para emitir resolución debe computarse a partir del día siguiente al que se haya presentado en el procedimiento administrativo de imposición de sanción, las manifestaciones y pruebas dentro de los plazos establecidos en los artículos 74 y 60 de la LFPA, y
- ii) El haberse otorgado un plazo adicional de alegatos en términos del artículo 56 de la LFPA.

Al respecto, debe señalarse que la Primera Sala de la SCJN ha señalado dentro del derecho al debido proceso⁵³ dos núcleos que inciden en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

En el primer núcleo encontramos la denominada “*garantía de audiencia*” que se integra por las siguientes etapas:

- (i) la notificación del inicio del procedimiento,
- (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa,
- (iii) la oportunidad de alegar; y,

⁵³ Tesis: 1a. LXXV/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, p. 881.

- (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada como parte de esta formalidad

En el segundo núcleo se encuentra la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley.

Ahora bien, es indudable que los procedimientos deben garantizar una adecuada y oportuna defensa previo al acto privativo. Para hacer efectiva la adecuada y oportuna defensa, observando la “*garantía de audiencia*” ésta debe contener requisitos mínimos conocidos como formalidades esenciales del procedimiento, los cuales son esencialmente el núcleo duro del debido proceso, en las que se instituyen entre otras etapas la oportunidad de alegar.⁵⁴

Con base en lo anterior, tenemos que la etapa de alegatos no es en sí misma una formalidad sino una exigencia de la garantía de audiencia que en su caso, todos los procedimientos seguidos en forma de juicio deben observar y la consecuencia de no observarlos implicaría dejar de cumplir con ella, lo que se ilustra con la siguiente tesis:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AUN CUANDO EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA NO PREVÉ PLAZO PARA FORMULAR ALEGATOS, SI LA AUTORIDAD CONSIDERA QUE DEBE OTORGARSE, ESA ACTUACIÓN ES LEGAL. Los artículos 72 y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen los requisitos a que está sujeto el procedimiento administrativo sancionador al prever, respectivamente, que una vez notificado el infractor de su inicio, contará con quince días para señalar lo que a su interés estime conducente y, en su caso, ofrecer pruebas, así como que concluida esa etapa, dentro de los diez días siguientes, la autoridad dictará por escrito la resolución correspondiente, la que será notificada personalmente o por correo certificado. En consecuencia, aun cuando el segundo de los preceptos indicados no señala plazo para

⁵⁴ Tesis: P./J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133.

formular alegatos, si la autoridad considera que debe otorgarse, esa actuación es legal, pues corresponde al desenvolvimiento trazado para el procedimiento y su ejercicio permite al gobernado una defensa adicional a la inicial, por la que se le permite formular manifestaciones sobre los puntos cuestionados o controvertidos y las pruebas, para desvirtuar las imputaciones que se le hacen.”⁵⁵

Ahora bien, los alegatos, como etapa procesal se consideran como la parte del procedimiento en la que, una vez desahogadas las pruebas y vistas las constancias que integran el expediente, las partes realizan argumentaciones con el fin de demostrar que las pruebas han confirmado los hechos afirmados.

Al respecto, José Ovalle Favela señala que *“la función de los alegatos consiste en otorgar a las partes la oportunidad para expresar sus argumentos sobre el valor de las pruebas practicadas para demostrar que los hechos afirmados en sus escritos iniciales han quedado probados, y que, en cambio, las pruebas de la parte contraria no comprobaron los hechos afirmados por dicha parte; pero, además, para manifestar los argumentos jurídicos que demuestren la aplicabilidad de las normas jurídicas invocadas como fundamento de su respectiva acción o su excepción.”⁵⁶*

En ese orden de ideas si bien es cierto el procedimiento administrativo de imposición de sanción en términos de la LFPA, se regula en los artículos 72 y 74, también lo es que, de acuerdo a lo señalado en el presente apartado, las leyes y el debido proceso deben de observar la garantía de audiencia en todas sus etapas.

⁵⁵ Tesis I.1o.A.E.70 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo III, p. 2110.

⁵⁶ OVALLE Favela, José, “Los Alegatos Como Formalidad Esencial del Procedimiento”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, núm. 8, Enero-Junio 2003, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cj/cj7.htm>, última fecha de consulta 13 de febrero de 2019.

En ese sentido, para efectos de otorgar la debida garantía de audiencia debe considerarse otorgar el máximo beneficio mediante el derecho a presentar alegatos, tal y como aconteció al momento de sustanciarse el procedimiento sancionatorio por el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad del servicio local móvil seguido en contra de PEGASO.

Esto es, los alegatos no son una opción para la autoridad sino una obligación que debe observarse a efecto de que el gobernado no se encuentre en estado de indefensión en el procedimiento.

3.3 Revisión ante la SCJN

Ahora bien, a pesar del fallo emitido por el Juzgado de distrito y que éste fue recurrido tanto por PEGASO como por el Instituto, mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al existir planteamientos de inconstitucionalidad respecto a la falta de relación entre las conductas sancionadas por el artículo 298 de la LFTR, el tribunal se declaró incompetente para conocer del recurso y lo remitió a la SCJN, quien asumió la competencia para conocer de éste.

3.3.1 Inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR

En la ejecutoria que se emitió para resolver el recurso de revisión, la SCJN determinó que el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR era inconstitucional en la porción normativa que establece un porcentaje de sanción mínima del 1% del ingreso del infractor, debido a que sancionaba en el mismo porcentaje mínimo tanto a las conductas que producen efectos poco dañinos como aquellas que causan una seria afectación jurídica o material en la presentación de los servicios, por lo que tal porcentaje de sanción mínimo resultaba excesivo al no poder analizar la conducta atribuida y los efectos causados por ésta.

Es decir, la SCJN estimó que la multa mínima era contraria al artículo 22 de la CPEUM porque se trata de un rango mínimo de sanción excesivo que permite que cualquier conducta construida a partir de la normativa aplicable (tipos

administrativos en blanco) sea sancionada con base en la misma proporción mínima (1% del ingreso acumulable), sin atender a la conducta en particular y a los efectos que ésta produce (frente al bien jurídico protegido):

“ ...

Dicho de otro modo, dado que existen conductas no previstas expresamente por el legislador (pero sí en la ley y demás normativa aplicable) cuyo incumplimiento es susceptible de sanción conforme al artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las cuales pueden ser muy variadas, entonces los efectos generados por cada una de esas conductas particulares serán igualmente distintos, generando diferentes grados de afectación al bien jurídico protegido (espectro radioeléctrico); sin embargo, el referido precepto legal establece a esas conductas diferentes, un mismo porcentaje mínimo de sanción (1%), lo cual impide distinguir el grado de afectación producido con la conducta sancionable.

...

... por lo que se refiere al límite inferior de la sanción prevista en el inciso B) del artículo 298 de la ley en comento (1%), el legislador no contempló la posibilidad de que las conductas a que se refiere ese inciso produzcan efectos menos lesivos, o bien, sean de menor entidad jurídica y, por consiguiente, que esas conductas puedan sancionarse con un porcentaje de ingreso menor al 1%...”⁵⁷

Como se puede observar, la SCJN consideró que una conducta como la que está contemplada en el PTFCSLM, cuyo incumplimiento es susceptible de sanción conforme al artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR, puede ser muy

⁵⁷ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Versión pública de la ejecutoria dictada en amparo en revisión 693/2017, pp. 74 y 77, disponible en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2017/2/2_219395_3317.docx, última fecha de consulta 7 de enero de 2019.

variada, es decir, una conducta abierta que requiere de un ejercicio de integración normativa, dado que se tratan de incumplimientos a lo previsto en planes técnicos fundamentales y ello, puede tener alcances distintos, al haber diferentes grados de afectación al bien jurídico protegido.

3.3.2 Interferencias del control jurisdiccional

De lo expuesto en el presente caso en estudio, se puede señalar que resulta sumamente relevante el actuar por parte del PJF y la SCJN con relación a la resolución P/IFT/231015/468, en tanto que se considera que los órganos jurisdiccionales no ponderaron el papel del Instituto como regulador de los parámetros técnicos de calidad de los servicios de telecomunicaciones, a efecto garantizar la calidad de los mismos y los derechos de los usuarios.

En efecto, se puede decir que el análisis del acto regulatorio sujeto al control jurisdiccional, no fue revisado como tal sino como un acto administrativo en el que se tenía que cuidar el principio de legalidad, por lo que la resolución P/IFT/231015/468 examinada bajo esa línea de estudio, si bien no fue calificada de ilegal si lo fue la sanción establecida en el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR, por haberse considerado que la porción normativa del 1% resultaba excesiva frente a los parámetros a que se refiere el citado artículo en su inciso A), que va del 0.01% al 0.75% de los ingresos acumulables del infractor.

En ese sentido, se estima que los órganos jurisdiccionales debían haber considerado el marco normativo que regula la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, esto es, cómo el bien jurídicamente tutelado y el derecho de los usuarios fueron afectados con la conducta realizada por PEGASO.

Lo anterior, considerando que la función de los tribunales especializados es precisamente verificar el cumplimiento de una norma técnicamente especializada, dónde el regulador, es el medio o instrumento que tiende a verificar que el cumplimiento del marco normativo por parte de los sujetos regulados, resguarden, entre otros, el derecho que tienen los usuarios a recibir la prestación de un servicio con calidad, con independencia de analizar si la LFTR establece distintos grados de gravedad para determinar la sanción correspondiente.

Para lo anterior, tanto la SCJN como el PJJ, debían tener en cuenta que los usuarios son personas físicas o morales que adquieren o reciben servicios de telecomunicaciones, es decir, son destinatarios finales de un servicio público de interés general que en principio se espera sea entregado por el proveedor de servicios en condiciones de calidad y por el cual, el usuario a cambio de dicha prestación otorga una contraprestación; de lo que se sigue que, de no otorgarse el servicio en tales condiciones, es evidente que se vulneran, entre otras cosas, el derecho de los usuarios a recibir un servicio con calidad, ocasionando un detrimento para los usuarios y en vía refleja, una afectación al interés general en la prestación de servicios públicos, como lo son los de telecomunicaciones.

Así las cosas, tanto el PJJ como la SCJN debieron considerar que los usuarios son en la cadena de servicios el eslabón más frágil, ya que los mismos no tienen la posibilidad de negociar las condiciones en que debe prestarse el servicio de telecomunicaciones y se encuentran en una situación de desventaja que los ubica como la parte débil de la relación con el prestador del servicio, razón por la cual se instituyen y se dotan con facultades e incluso constitucionales autónomas a autoridades administrativas, como lo es el propio IFT, para que a través de un marco regulatorio, no sólo pueda supervisar y vigilar la prestación de los servicios de telecomunicaciones sino que ejerza las acciones necesarias para garantizar que los servicios se ofrezcan en condiciones de calidad, con el objeto de que los derechos de los usuarios sean plenamente garantizados.

En resumen, los órganos jurisdiccionales debían haber considerado para su análisis que:

- Los derechos de los usuarios están contemplados en la CPEUM,
- Que el Instituto es el órgano regulador autónomo en el sector de las telecomunicaciones, que tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de los parámetros técnicos de calidad de los servicios de telecomunicaciones y,
- Que en términos del artículo 191, fracción VII, de la LFTR, se estableció expresamente el derecho de los usuarios a que les provean los servicios de telecomunicaciones conforme a los parámetros técnicos de calidad.

Lo anterior, ya que dichas premisas son la base con la cual se construye o se cimienta la necesidad de que los servicios de telecomunicaciones se otorguen en condiciones de calidad; sin embargo, parece que esta perspectiva no fue considerada como parte del análisis a que se encontraban obligados dichos tribunales especializados y en su caso, ponderar el estudio en el que se centró su decisión, esto es, si las conductas que se contemplan en el régimen de sanciones de la LFTR, particularmente, las de su artículo 298, inciso B), fracción IV, se encontraban graduadas, y en su caso, realizar la colisión de derechos presentados a su consideración para después emitir el fallo correspondiente, lo cual no se pudo advertir de la ejecutoria emitida.

No obstante lo anterior, para la SCJN el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la LFTR, al sancionar tanto una conducta menos lesiva como hasta aquella que resulta ser más grave con el equivalente del 1% de los ingresos del infractor, por la violación a disposiciones como el PTFCSLM, resultó excesiva, al haberse estimado que la conducta sancionada en la resolución P/IFT/231015/468 procedía de la realización de pruebas técnicas relacionadas con el espectro radioeléctrico y que por tal razón, no era una conducta tan grave para imponer una multa en el porcentaje antes señalado sin que se haya ponderado que los servicios de interés general, como lo son los servicios de telecomunicaciones, se hayan visto afectados con la conducta realizada por PEGASO y en consecuencia, dejar de observar el respeto al derecho de los usuarios.

Cabe señalar que la SCJN pierde de vista que dentro de las recomendaciones de la OCDE y de los fines que perseguía la reforma en materia de telecomunicaciones de 2013, es que se implementara un régimen de sanciones en la LFTR lo suficientemente efectivo para inhibir la comisión de infracciones a las disposiciones que regulan la materia, al ser contrarias al sano desarrollo del sector de telecomunicaciones y en consecuencia, como un mecanismo de protección de los derechos de los usuarios.

Bajo esa óptica, no parece razonable que la SCJN dejara de lado el marco que regula la prestación un servicio público de interés general y que establece la instrumentación de mecanismos que garanticen que, en caso de que el proveedor

de servicios lo incumpla en detrimento de los usuarios, pueda ser sancionado, puesto que el bien jurídicamente tutelado de acuerdo a dicha normatividad, es que los servicios de telecomunicaciones se presten a los usuarios guardando proporción con la calidad en que debe proveerse el servicio y la contraprestación dada o recibida.

En ese sentido, el principal objeto de regulación de la LFTR son los servicios públicos de telecomunicaciones, de lo que se sigue que, los usuarios son la principal razón de tales servicios y por ello deben encontrarse en el centro de dicha regulación.

Parece ser que el control jurisdiccional actúa más como un ente legalista que no hace una ponderación de los derechos de los usuarios, y que por el contrario, se convierte en un verdadero control revisor de la actividad regulatoria del Instituto y de su criterio técnico especializado, más que un órgano jurisdiccional especializado en la materia. Esto es, son tribunales garantistas que en palabras de Cassagne, suelen ignorar esa ponderación “*cuando consideran que beneficia a las empresas prestadoras de servicios públicos*”.⁵⁸

No debe perderse de vista que los servicios de telecomunicaciones, como servicios de interés general, cuentan con una generalidad de sujetos que no se encuentran en el mismo plano de igualdad que los oferentes del servicio, que por una parte, carecen de la posibilidad de discutir en forma particular los términos y condiciones en que se prestará el servicio y por otra, se enfrentan al interés particular del prestador del servicio, es decir, dos derechos en contrapeso que en principio, debería de favorecerse a los de la generalidad que son la parte débil y que es a la que debe tutelarse, respecto de aquel que tiene poder económico y la libertad de imponer sus condiciones.

Así en el presente caso, al parecer se validó la libertad de violar el derecho de los usuarios, de acuerdo a lo resuelto por la SCJN: no es una conducta tan grave el no otorgar un servicio en condiciones de calidad a una generalidad.

⁵⁸ CASSAGNE, Juan C., *Derecho administrativo*, 7a. ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2002, t. II, p. 415.

Habría sido interesante que la SCJN analizara por qué el bien jurídicamente tutelado, los derechos de los usuarios a tener servicios de telecomunicaciones con calidad, pudo haber sido violado por el prestador de servicios infractor, a diferencia de haber centrado su análisis en los distintos grados de la sanción y establecer que la violación al bien jurídicamente tutelado lo era el espectro radioeléctrico.

En efecto, si se considera que se tienen derechos fundamentales como los que refieren los artículos 6º y 7º de la CPEUM, en los cuales el bien jurídicamente tutelado es la comunicación entre las personas que tiene dos perspectivas, recibir información y dar información, empleando como herramienta los servicios de telecomunicaciones que deben prestarse de manera continua, permanente y con calidad, puede decirse que a partir de las mediciones que llevó a cabo el IFT para comprobar el cumplimiento de los parámetros de calidad del servicio local móvil en la ciudad de León, Estado de Guanajuato, dichas perspectivas fueron vulneradas a raíz de los resultados obtenidos en esas mediciones.

Incluso, aun cuando se presentó el evento de la Feria Regional de León, ésta fue una circunstancia general para todos los prestadores de servicios, por lo que tal suceso no podría eximir de responsabilidad a la empresa prestadora de servicio de telecomunicaciones que sobrepasó los límites permisibles de los parámetros de calidad del PTFCSLM.

Ahora bien, no obstante que se canalizaron esfuerzos por parte del legislador para construir el marco legal aplicable a partir de la reforma estructural en materia de telecomunicaciones de 2013, con base en las recomendaciones de la OCDE y promover el pleno ejercicio de los derechos a la información y a la libre expresión, es posible advertir que a pesar de que en dicha reforma se implementaron los tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, en la práctica los mismos continúan siendo solamente impartidores de justicia que no admiten un acto regulatorio implementado a partir de la propia norma, como lo fue la resolución P/IFT/231015/468.

Así las cosas, puede decirse que la resolución P/IFT/231015/468 no se trataba de un acto meramente administrativo que fuera erróneo, contradictorio o

ambiguo con la propia regulación o bien, que estuviera mal fundado o de manera insuficiente, que hiciera necesaria la intervención del control jurisdiccional. Por el contrario, lo grave es que el control jurisdiccional si lesiona el bien jurídico de los usuarios y eso queda impune a partir de lo que determina la SCJN como ente legalista.

Así, con independencia de que tan grave era la conducta infractora y si era excesiva la sanción impuesta, estaría justificada una decisión diferente que se encontraría en la propia exposición de motivos del dictamen por el que se expide la LFTR, para explicarse que los usuarios “*Son la razón de ser de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de los servicios de telecomunicaciones*”,⁵⁹ y tener presentes que sus derechos eran el bien jurídicamente tutelado.⁶⁰

En las condiciones relatadas, tanto la SCJN como el PJF, funcionan como tribunales de justicia y no como tribunales especializados, ya que no revisten y facultan el acto regulatorio del Instituto y a éste como regulador, al no abandonar la clásica concepción de acto administrativo.

⁵⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, 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, *op, cit.*, p. 311.

⁶⁰ Incluso, puede decirse que el fruto de esos esfuerzos a partir de las recomendaciones de la OCDE, que derivaron en una reforma promovida por el “Pacto por México” a las estructuras estratégicas que no funcionaban, fueron afectados por la decisión de control jurisdiccional, que pierde de vista cuál es la racionalidad económica en los objetivos de la rectoría del Estado respecto de los servicios de telecomunicaciones como área estratégica, para la planeación de la actividad económica y el desarrollo nacionales.



Conclusiones



Conclusiones

Las telecomunicaciones han permitido el intercambio de información a distancia por distintos medios que han sido producto del avance tecnológico y que en razón de ello, han redefinido el ejercicio de los derechos humanos a la información y libre expresión, dando como consecuencia que a partir de las nuevas necesidades que se presentaron con los avances tecnológicos, surgieran los derechos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Por otra parte, se ha visto que al ser las telecomunicaciones servicios públicos que deben ser garantizados por el Estado con el objeto de satisfacer una necesidad de interés general, como la comunicación, se han convertido en insumos estratégicos que impactan en el crecimiento y desarrollo económico, el cual debe ser planeado y dirigido por el Estado, conservando a su cargo esta actividad estratégica, pero con la posibilidad de permitir la participación de los particulares en la prestación de dichos servicios para la mejor distribución de beneficios económicos y para el ejercicio de los derechos de los usuarios.

En función de ello, a efecto de maximizar tales derechos y a procurar establecer la prestación de servicios de telecomunicaciones como cuestión de interés público, surge en el modelo de Estado regulador la figura de la agencia especializada como respuesta a ese entorno que se desarrolla en áreas estratégicas.

Así es como tiene cabida el IFT, creado a partir de la reforma en materia de telecomunicaciones de 2013, a efecto de hacer extensivos los beneficios de la economía y el acceso de la sociedad a las telecomunicaciones, como servicios públicos de interés general que permitirán el ejercicio de sus derechos.

En ese contexto del Estado regulador, cobra relevancia su papel como promotor de los derechos de los usuarios, ya que ejerce una función elevada a rango constitucional que está vinculada y en coordinación con las funciones tradicionales del Estado, que si bien no denota subordinación o dependencia de éste, goza de autonomía referida a la distribución de competencias en materias específicas y especializadas.

De lo anterior se puede apreciar, que uno de los principales objetivos derivados de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, fue garantizar que los servicios relativos se debían prestar en las mejores condiciones de calidad en beneficio de los usuarios, por lo que correspondía al Estado y, en específico al IFT, monitorear y vigilar que así sucediera.

Como nota distintiva, el IFT, a diferencia de su antecesora, la extinta COFETEL, presenta un diseño y estructura más robustos para ser autónomo en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, con el objeto de emitir sus resoluciones con independencia y sin injerencias, sustentándose en su criterio técnico especializado en la materia.

Bajo ese contexto, se ha visto que la resolución P/IFT/231015/468 que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, fue emitida por el IFT como órgano regulador creado por mandato constitucional, como un ente autónomo al que se le otorgaron atribuciones regulatorias de suma importancia, no sólo para cuestiones técnicas, sino también para resolver cuestiones regulatorias sustantivas que condicionan el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información y que en la actualidad, se trasladan a los derechos de los usuarios.

Se considera como se dijo anteriormente que la resolución P/IFT/231015/468 que sanciona el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad el servicio local móvil, es un buen precedente que ejemplifica cómo el IFT a través de sus regulaciones, fijaba las bases para impulsar una mayor calidad de los servicios de telecomunicaciones, al hacer efectiva la regulación sancionando el incumplimiento a los parámetros técnicos de calidad en beneficio de los usuarios.

La función regulatoria ejercida por el Instituto se cumplió mediante la emisión de la resolución P/IFT/231015/468, al haberse acreditado el incumplimiento de la normatividad en materia de calidad y, por haber sido sancionada la infracción cometida; sin embargo, también es de hacer notar que el Instituto se vio acotado en su papel como regulador, cuando interviene la decisión del control jurisdiccional, lo que desvirtúa su rol sustantivo.

Si bien, las decisiones del Instituto y los actos emitidos por la aplicación de normas generales en la materia, son objeto del escrutinio judicial al verse sometidas a la revisión de los tribunales federales, éstos no deben llegar al grado de abordar el estudio de las determinaciones de regulador, ya que inhibe que ejerza su función en el sector de telecomunicaciones de manera independiente, siendo necesario que los órganos jurisdiccionales deban ser controles de la legalidad de los actos del Instituto, sin llegar a sustituir el criterio técnico.

En efecto, las decisiones jurisdiccionales no consideraron a los usuarios como destinatarios finales de un servicio público de interés general, ni los mecanismos contemplados en la norma para inhibir las conductas realizadas en detrimento de sus derechos y en su lugar, actuaron sin ponderar la actividad regulatoria del Instituto y su criterio técnico especializado en favor de los derechos de los usuarios.

El actuar de los órganos jurisdiccionales no fue el de tribunales especializados en la materia, sino de tribunales de justicia que ven al acto regulatorio como un acto administrativo; asimismo, dejaron de considerar en sus determinaciones los derechos de los usuarios como bien jurídico tutelado, lo que evita se logre plenamente la reforma en materia de telecomunicaciones, restando eficacia a los actos del Instituto.

Con base en las consideraciones anteriores, se estima que sería positivo proponer impulsar una reforma administrativa al PJF, para los siguientes fines:

- A) Establecer la especialización efectiva para los órganos jurisdiccionales en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, pues si bien estructuralmente las condiciones legales están dadas para ello, lo cierto es que en la práctica no ocurre así. Lo anterior, toda vez que en dichos órganos se llegan a designar juzgadores que pudieran tener una amplia experiencia en el desempeño de la función jurisdiccional en otras ramas del derecho, pero no cuentan con la instrucción debida en competencia económica y el tecnificado sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, por lo que su perfil debe ser afín a esas materias,

- B) Que los juzgadores especializados tengan actualización constante en competencia económica y telecomunicaciones y radiodifusión, a efecto de entender la función regulatoria y,
- C) Ser elegidos mediante un sistema de concurso en donde demuestren conocimiento en materias especializadas de competencia económica y telecomunicaciones y radiodifusión.

Bibliografía

ALVAREZ, Clara L., Derecho de las telecomunicaciones, 2ª ed., México, Fundalex – UNAM, disponible en línea <http://claraluzalvarez.org/wp-content/uploads/2014/10/Clara-Luz-Alvarez-Dcho-Telecom-2013-final.pdf>, última fecha de consulta 27 de septiembre de 2018.

Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, año XVII, núm. 4060-II, 8 de julio de 2014, disponible en línea en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/jul/20140708-II.pdf>, última fecha de consulta 7 de noviembre de 2018.

CASSAGNE, Juan C., *Derecho administrativo*, 7a. ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2002, t. II.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Qué son los derechos humanos*”, disponible en línea en http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos, última fecha de consulta 1 de octubre de 2018.

CUSTOS, Dominique, “La noción estadounidense de regulación”, en Marcou, Gérard y Moderne, Franck (comp.), *Derecho de la regulación, los servicios públicos y la integración regional: Comparaciones y comentarios*, Colombia, Universidad del Rosario, 1998, t. I.

Diario Oficial de la Federación, “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*”, publicado el 4 de abril de 2006, disponible en línea en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2122874&fecha=11/04/2006, última fecha de consulta el 19 de octubre de 2018.

Diario Oficial de la Federación, “*Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, publicado el 10 de junio de 2011, disponible en línea en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, última fecha de consulta el 1 de octubre de 2018.

Diario oficial de la Federación, “*Resolución mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Calidad del Servicio Local Móvil*”, disponible en línea en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5206919&fecha=30/08/2011, última fecha de consulta el 3 de diciembre de 2018.

Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, publicado el 11 de junio de 2013, disponible en línea en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013, última consulta realizada el 19 de octubre de 2018.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, 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, disponible en línea http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-04-1/assets/documentos/DICTAMEN_MATERIA_TELECOMUNICACIONES.pdf, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

FAYA Rodríguez, Alejandro, “De la COFETEL al IFT: la historia de un violento péndulo”, *Cinco reguladores*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2013, disponible en línea en <http://www.cidac.org> <http://reddecompetencia.cidac.org>, última fecha de consulta el 19 de octubre de 2018

FLORES Salgado, Lucerito L., *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1a. ed., 2015, disponible en línea en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4304-temas-actuales-de-los-derechos-humanos-de-ultima-generacion>, última fecha de consulta el 27 de febrero de 2019.

GÓMEZ ISA, Felipe, *Derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, disponible en línea en http://www.unescoetxea.org/ext/manual_EDS/pdf/11_derechos_castellano.pdf, última fecha de consulta el 1 de octubre de 2018.

GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Roberto, *Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación*, disponible en línea en <https://www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651/>, última fecha de consulta el 1 de octubre de 2018.

GORDILLO, Agustín, “La regulación económica y social”, Capítulo VII, disponible en línea en http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo7.pdf, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

Instituto Federal de Telecomunicaciones, Usuarios y audiencias, disponible en línea en <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/calidad-en-el-servicio-movil>, última fecha de consulta 8 de diciembre de 2018.

JIMENEZ, Pablo E., *Derecho Constitucional Argentino*, Argentina, Tomo II, Capítulo XXI, disponible en línea en http://www.profesorjimenez.com.ar/web/wp-content/uploads/2015/07/021_DerechoConstitucional.pdf, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

JORDANA, Jacint, “Regulación y políticas sociales: las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina”, *Papeles de Trabajo del INDES*, Serie I-63, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el diario Oficial de la Federación el

LÓPEZ Ayllón, Sergio y Haddaou Ruíz, Alí, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, *Gestión y Política Pública*, México, volumen XVI, núm. 1, I semestre de 2007.

OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD Publishing, disponible en línea en https://www.oecd-ilibrary.org/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-mexico_5kg3l68rl4jd.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264166790-es&mimeType=pdf, última fecha de consulta 12 de octubre de 2018

Organización Mundial de Comercio, “Ámbito de las telecomunicaciones básicas y de los servicios con valor añadido”, disponible en línea en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_coverage_s.htm#basic, última fecha de consulta el 12 de febrero de 2019.

OVALLE Favela, José, “Los Alegatos Como Formalidad Esencial del Procedimiento”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, núm. 8, Enero-Junio 2003, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cj/cj7.htm>, última fecha de consulta 13 de febrero de 2019

Pacto por México, disponible en línea en http://www.pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/Iniciativa_Reforma_Constitucional_Telecom.pdf, última fecha de consulta 7 de julio de 2018.

RAMOS Peña, Luis A, “Los servicios públicos y la concesión administrativa”, *Lecturas jurídicas*, México, núm. 15, época, VI, abril 2011, disponible en línea en http://fd.uach.mx/maestros/2011/06/20/Revista_Lecturas_Juridicas15.pdf, última fecha de consulta el 19 de febrero de 2019.

Reforma en Materia de Telecomunicaciones, resumen ejecutivo, disponible en línea en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66463/12_Telecomunicacion.es.pdf, última fecha de consulta 7 de noviembre de 2018

RUIZ MIGUEL, Carlos, “La tercera generación de los derechos fundamentales”, *Revista de estudios políticos*, España, 1991, disponible en línea en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2137515.pdf>, última fecha de consulta 1 de octubre de 2018.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Versión pública de la ejecutoria dictada en amparo en revisión 693/2017, disponible en línea en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2017/2/2_219395_3317.docx, última fecha de consulta 7 de enero de 2019

TAMBUSSI, Carlos E., “Los derechos de usuarios y consumidores son derechos humanos”, *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, Perú, vol. 12, núm. 13, 2014, disponible en línea en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5157806.pdf>, última fecha de consulta 9 de octubre de 2018.

Tesis P./J. 46/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 26, t. I, enero de 2016, p. 339.

Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, p. 592.

Tesis 2a./J. 73/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, p. 917.

Tesis: 1a. LXXV/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, p. 881.

Tesis: P./J. 47/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133.

Tesis I.1o.A.E.70 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo III, p. 2110.

Tesis: I.1o.A.E.206 A (10a.); *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV, p. 2638.

Tesis: I.1o.A.E.216 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, p. 1994.

Tesis: 2a./J. 169/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, p. 536.

Unión Internacional de Telecomunicaciones, Recomendación UIT-T E.800, disponible en línea en https://www.itu.int/rec/dologin_pub.asp?lang=s&id=T-REC-E.800-200809-I!!PDF-S&type=items, última fecha de consulta el 3 de diciembre de 2018.

Unión Internacional de Telecomunicaciones, Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales, disponible en línea en https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/3F/01/T3F010000010001PDFS.pdf, última fecha de consulta 12 de febrero de 2019.

VENTURA RODRÍGUEZ, Manuel E., *“Deferencia y Discrecionalidad, control judicial y el debilitamiento del Poder Ejecutivo en el Derecho Administrativo,”* disponible en línea en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/ManuelVentura.pdf, última fecha de consulta el 28 de enero de 2019.

Versión pública de la resolución P/IFT/231015/468, emitida por el Pleno del IFT en su XXIV Sesión Ordinaria del 23 de octubre de 2015, disponible en línea en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/versionpublicaucpift231015468.pdf>, última fecha de consulta el 28 de enero de 2019