

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ANA ROSA PÉREZ GONZÁLEZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. KARLA ANGÉLIKA RODRÍGUEZ SEGURA
CED. PROFESIONAL No. 3289352



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ana Rosa Roca
Gonzalez

FECHA: 6/07/06

FIRMA: 

AGRADECIMIENTOS

PRIMERO A TÍ, DIOS MIO TE DOY LAS GRACIAS
POR BENDECIRME CON LA FAMILIA QUE TENGO
Y DARME LA OPORTUNIDAD DE COMPARTIR
CON ELLOS MIS LOGROS.

A TI PAPITO QUE TE AMO Y TE
ADMIRO.
QUE ERES MI INSPIRACIÓN PARA
LOGRAR MÁS METAS
EN LA VIDA Y SIN TÍ JAMAS HUBIERA
LOGRADO LO QUE TENGO.

A TÍ MAMI, GRACIAS POR DARME LA VIDA,
ESTAR SIEMPRE CONMIGO Y SER UNA MADRE
EXCEPCIONAL. TE ADORO.

A MIS HERMANITOS PRECIOSOS,
CON MUCHO CARIÑO. LOS QUIERO
MUCHISÍSIMO

A MIS CASI HERMANITOS
ALE Y PATY GRACIAS POR SUS CONSEJOS,
ESTAR SIEMPRE CONMIGO
EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS.
LOS SUPER ADORO

A TI MI GRAN AMIGO OBETH
DE VERDAD GRACIAS POR SER MI
ANGELITO

A MIS ABUELITOS, MIS PRIMOS:
Y A TODA MI GRAN FAMILIA
CON CARIÑO

A TODOS MIS AMIGOS DE COFETEL
QUE DE UNA U OTRA MANERA HAN
CONTRIBUIDO EN LA ELABORACIÓN
DE ESTE TRABAJO. LOS QUIERO
MUCHO

GONZALO MONTERO PÉREZ †
MI "GRAN MAESTRO" QUE ME DIÓ
TODO SU APOYO Y CONSEJOS.
CON TODA MI ADMIRACIÓN Y RESPETO.
LIC. DONDE QUIERA QUE ESTÉ LE DEDICO
MI TESIS, TAL Y COMO SE LO PROMETÍ.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

II

CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

1.1 Aspectos Generales de las Telecomunicaciones	2
1.2 Fundamentos Constitucionales	8
1.3 Ley Federal de Telecomunicaciones	13
1.4 Reglamento de Telecomunicaciones	19
1.5 Ley Orgánica de La Administración Pública Federal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Atribuciones y Facultades en materia de telecomunicaciones	20
1.6 Tratado de Libre Comercio de América del Norte	21
1.7 Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones	24
1.8 Nuevo Reglamento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones	25

CAPÍTULO II. MARCO TEORICO DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

2.1 Concepto	32
2.2 Naturaleza Jurídica	34
2.3 Sujetos	37
2.4 Plazo	39
2.5 Derechos y Obligaciones del Concesionario	41
2.6 Extinción de la Concesión	43
2.7 El Título de Concesión	45

CAPÍTULO III. ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA NEGATIVA Y AFIRMATIVA FICTA

3.1 El Silencio Administrativo	48
3.2 Negativa Ficta	51
3.3. Afirmativa Ficta	60
3.4. Breve Comparativo del Derecho de Petición con las Figuras de Negativa y Afirmativa Ficta	66

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

4.1 Las Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones	74
4.2 Su Objeto y Requisitos del Acuerdo por el que se establece el Procedimiento para el Registro de Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones	77
4.3 Análisis Jurídico del Silencio Administrativo dentro del Acuerdo por el que se establece el Procedimiento para el Registro de Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones	83
4.4 Criterios Judiciales	91

CONCLUSIONES	99
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

Con el Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, emitido por el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones Carlos Casasus López Hermosa, el 18 de marzo de 1996, (en lo sucesivo, el "Acuerdo") se buscó dar a conocer a los concesionarios y permisionarios los requisitos que deben de cumplir ante la Comisión para solicitar el registro, o en su caso, la autorización de las tarifas.

El Acuerdo establece los requisitos de forma para presentar las solicitudes, pero no por que los concesionarios cumplan con estos requisitos, la Comisión está obligada a emitir la Constancia de Registro, ya que la Comisión debe realizar un análisis exhaustivo para determinar que las tarifas presentadas por los operadores para prestar sus servicios son equitativas y no están en detrimento de la competencia. Además de que no por el hecho que haya transcurrido los 10 días hábiles que establece el Acuerdo para que autoridad emita pronunciamiento alguno, se entienda que la Comisión resolvió de forma positiva a sus intereses, promoviendo la figura de la afirmativa ficta, como múltiples veces pretenden argumentar en los diversos medios de impugnación.

En este sentido, la Comisión perdería su facultad de órgano regulador para convertirse en sólo registrador de las mismas, ya que en la realidad se trata de desconocer las atribuciones de la Comisión al considerar que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones el registro

solo tiene la finalidad de dar publicidad, es decir, ser materia de consulta pública por parte de los usuarios del servicio.

¿Qué consecuencias trae aparejadas el que una tarifa salga al mercado sin ser analizada y revisada por la Comisión?

Es importante que se reconozca el carácter de autoridad que tiene la Comisión como el ente encargado de regular las telecomunicaciones en nuestro país y su trascendencia dentro del mercado. Asimismo, el que las empresas de telecomunicaciones gocen del pleno derecho de fijar sus propias tarifas, tomando en cuenta el tipo de servicio que se pretende prestar, la calidad del mismo etc., estarán bajo los criterios que la Comisión determine.

Al formar parte de la industria de las telecomunicaciones se conocen de forma palpable las deficiencias que tiene la legislación aplicable y la propia Comisión, misma que se ve reflejada en una carencia de sanciones y que los operadores prácticamente presten los servicios bajo sus propias condiciones en perjuicio del usuario. En este sentido, debe de trabajarse en emitir nuevas disposiciones legales que dejen a un lado las lagunas existentes en materia de telecomunicaciones, para evitar dejar abierta la posibilidad de que los operadores se beneficien de dichas carencias. Por eso es muy importante que queden bien definidos los criterios de regulación con los instrumentos jurídicos vigentes.

En tal virtud, el objetivo del presente trabajo de tesis fue entonces el analizar el procedimiento de registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones que la Comisión Federal de Telecomunicaciones emitió con el objeto de dar a conocer a los concesionarios y permisionarios de lo

servicios de telecomunicaciones los requisitos que se deben de cumplir para que se proceda a emitir la Constancia de Registro de Tarifas, vigilando siempre lo decretado por la Ley de la materia.

Reconocer la facultad de la Comisión como autoridad para emitir sus propias disposiciones y que los concesionarios se obliguen a cumplir las mismas, ya que siendo el único órgano regulador que hasta antes de las reformas no había sido elevado a una ley federal lo ha tomado en verdaderas ineficiencias jurídicas y fácticas.

La estructura del presente trabajo consiste en cuatro capítulos que inicia con los antecedentes de las telecomunicaciones, posteriormente el marco jurídico que regula las telecomunicaciones en México, en él se dará una breve reseña de los cambios que ha sufrido como ya se dijo anteriormente, la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el que novedosamente se incorpora la figura de la radiodifusión.

En el segundo capítulo, se estudió de forma general los requisitos para obtener una concesión, su concepto, las obligaciones y derechos de los concesionarios.

Asimismo, en el siguiente capítulo se analizó particularmente las figuras jurídicas de negativa y afirmativa, tan importantes en el derecho público, a través de las cuales se configuran cuando por el silencio de la autoridad se da una respuesta ya sea favorable o negativa a los intereses del particular.

Posteriormente, en el capítulo cuarto entramos al análisis principal de este trabajo de tesis, que fue el Acuerdo por el que se establece el

procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, en el que se determinó que el particular no puede elegir cuál es la figura jurídica que deberá de aplicarse al silencio de la autoridad, sino es la propia ley la que lo determina.

CAPÍTULO I
MARCO JURÍDICO DE LAS
TELECOMUNICACIONES

1.1 Aspectos Generales de las Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones son fundamentales para mejorar la calidad de vida, simplificar la convivencia social, la productividad económica y la interacción con el mundo que nos rodea. La diversidad en las telecomunicaciones ha alcanzado importancia estratégica por considerarse un servicio básico para la sociedad; sin embargo, persisten en nuestro país rezagos de infraestructura, distribución geográfica y disponibilidad.

Una de las disciplinas más importantes la constituye las telecomunicaciones, toda vez que fortalece la unión entre los mexicanos, reafirma nuestra cultura, acerca a la población a servicios de educación y salud, aumenta la productividad de la industria y el comercio, y facilita la comunicación de México con el resto del mundo (Lozano, 2002).

Con la apertura del mercado, nos dice la empresa Telecomunicación Corporativa Telcor, en su curso denominado "Introducción a la Regulación de las Telecomunicaciones", (2004, p. 4-3) la estructura de la oferta de servicios de telecomunicaciones se ha diversificado fundamentalmente en las siguientes áreas: servicios de telefonía básica (larga distancia, local, pública), telefonía rural, comunicación vía satélite (posiciones orbitales y bandas de frecuencia asociada, envíos y recepción de señales, telepuertos, comunicaciones radio marítimas, etc), radiocomunicación (celular, troncalizado, radiocalización, punto a punto, puntomultipunto, etc.) redes informáticas (Internet), radio y televisión restringida, servicio telegráfico (reservado al Estado).

Ahora bien, pero ¿Qué son las telecomunicaciones? ¿De dónde surgen y cómo han evolucionado? Antes de comenzar con el desarrollo del presente trabajo de tesis, diremos que en sentido amplio, las telecomunicaciones comprenden tal como lo señala el artículo 3 fracción XIV de la Ley Federal de Telecomunicaciones como "los medios para transmitir, emitir o recibir, signos, señales, escritos, imágenes fijas o en movimiento, sonidos o datos de cualquier naturaleza, entre dos o más puntos geográficos o cualquier distancia a través de cables, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos".

Desde el punto de vista etimológico, la palabra "telecomunicación" significa comunicar a distancia, mientras que "comunicar" proviene de la raíz latina *communicare*, que traducido significa "hacer común" algo. La información se envía desde una fuente y se hace llegar al receptor por medio de un mensaje a través de un canal de comunicación; el destinatario suele estar separado del emisor una cierta distancia, pudiendo ésta llegar a ser de cientos miles de kilómetros, como el caso de una sonda espacial en comunicación con su base de seguimiento en la Tierra (Espínosa de los Monteros, p.3)

El concepto telecomunicaciones se ha enriquecido por la emergencia de medios interactivos como la misma telefonía, Internet, televisión y televisión restringida, que paulatinamente van desapareciendo las diferencias tecnológicas existentes entre ellos, ya que con la convergencia que en la actualidad está surgiendo en todas las empresas de este ramo podrán ofrecer al mercado de las telecomunicaciones telefonía, Internet y televisión al mismo tiempo.

Los medios de transmisión pueden clasificarse de varias maneras:

Según su naturaleza física:

- Materiales: sólidos (cable), líquidos (agua) y gaseosos (atmósfera).
- No materiales (el vacío del espacio)

En función de que sean creados o no por el hombre:

- Naturales: atmósfera, tierra, etc.
- Artificiales: cables de pares, fibra óptica, etc.

En sistemas no tan simples, en los que hay multitud de orígenes de señales y destinatarios, también se pueden clasificar en función de la morfología del sistema:

- Conexiones punto a punto
- Redes de comunicación

Si en un sistema de telecomunicación se exceptúan el origen y el destinatario de las señales, así como el protocolo, el modelo resultante es lo que llamamos un sistema de transmisión, es decir, el conjunto formado por los procesadores de emisión y recepción, y el medio de comunicación.

Podemos decir entonces, que las telecomunicaciones en la actualidad se conforman básicamente por tres grandes medios de transmisión: *(i) cables* que se refiere a la conducción de señales eléctricas a través de distintos tipos de líneas tales como las redes de cables metálicos (de cobre, coaxiales, hierro galvanizado, aluminio) y la fibra óptica; *ii) radio* en donde para sus transmisiones se utilizan señales eléctricas por aire o el espacio en bandas de frecuencias relativamente angostas; y *iii) satelitales* que

presuponen el uso de satélites artificiales estacionados en la órbita terrestre para proveer comunicaciones a puntos geográficos determinados (Ruelas, 1995, p. 43).

En Agosto del año de 1990 dice Lozano Alarcón (2002, p. 1003) se modifica el Título de Concesión de Teléfonos de México para preparar, precisamente, su privatización, ya que recordemos, dicha empresa era la principal de telecomunicaciones en México. Los servicios se prestaban a través de esta paraestatal, y el propio Estado fungía, por medio de la Secretaría de Comunicaciones, y Transportes como autoridad reguladora y, también, como administradora de dicha entidad.

Este documento modificado representó, el primer instrumento regulatorio importante de la apertura de las telecomunicaciones en México e imponía condiciones y establecía derechos que sólo a Telmex y únicamente a ella concernían.

Entre sus objetivos que encerraba la adecuación a dicho título concesionario destacaba:

- Desarrollar eficientemente la red pública telefónica del país;
- Mejorar la calidad del servicio telefónico;
- Sentar las bases para una sana competencia;
- Permitir la adecuada interconexión con las nuevas redes de larga distancia a partir del primero de enero de 1997;
- Eliminar los subsidios cruzados entre los distintos servicios que prestaba la paraestatal, y

- Promover aumentos en la productividad de la empresa que se tradujesen, finalmente, en mejores precios al consumidor.

Por último y antes de proceder al análisis del marco jurídico de las telecomunicaciones, se precisarán los elementos básicos de ésta, mismas que se encuentran plasmadas en el artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

El artículo 3 de la Ley en sus fracciones I a la XIV define los siguientes elementos.

I. Banda de frecuencias: porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas;

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

III. Estación terrena: la antena y el equipo asociado a ésta que se utiliza para transmitir o recibir señales de comunicación vía satélite;

IV. Frecuencia: número de ciclos que por segundo efectúa una onda del espectro radioeléctrico;

V. Homologación: acto por el cual la Secretaría reconoce oficialmente que las especificaciones de un producto destinado a telecomunicaciones satisfacen las normas y requisitos establecidos, por lo que puede ser conectado a una red pública de telecomunicaciones, o hacer uso del espectro radioeléctrico;

VI. Órbita satelital: trayectoria que recorre un satélite al girar alrededor de la tierra;

VII. Posiciones orbitales geoestacionarias: ubicaciones en una órbita circular sobre el ecuador que permiten que un satélite gire a la misma velocidad de rotación de la tierra, permitiendo que el satélite mantenga en forma permanente la misma latitud y longitud;

VIII. Red de telecomunicaciones: sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario;

IX. Red privada de telecomunicaciones: la red de telecomunicaciones destinada a satisfacer necesidades específicas de servicios de telecomunicaciones de determinadas personas que no impliquen explotación comercial de servicios o capacidad de dicha red;

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

XI. Secretaría: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

XII. Servicios de valor agregado: los que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada;

XIII. Sistema de comunicación vía satélite: el que permite el envío de señales de microondas a través de una estación transmisora a un satélite que las recibe, amplifica y envía de regreso a la tierra para ser captadas por estación receptora, y

XIV. Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos.

Ahora bien, ya que se precisaron los conceptos antes descritos se precisarán las bases en las que descansa el marco regulatorio de las telecomunicaciones en nuestro país.

1.2 Fundamentos Constitucionales

El Derecho Constitucional, según el maestro Tena Ramírez (1993, p. 52), se define en sentido estricto como "la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno: la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y que garantiza al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica"

En este sentido, el Derecho Constitucional es vértice del equilibrio de la vida nacional pues de él nacen los demás compendios regulatorios.

En este sentido nos enfocaremos al que marca la base de regulación de las telecomunicaciones en nuestro país.

Lozano (2002) nos señala en los Estudios jurídicos de homenaje al XC Aniversario de la ELD, que como primer paso, se presentó la iniciativa para reformar el artículo 28 de la Constitución para permitir la inversión privada en ferrocarriles y en comunicación vía satélite. Hasta ese momento, enero de 1995, ambas áreas se consideran estratégicas y su prestación como servicio público estaba reservada al Estado mexicano. Sin embargo, las condiciones prevalecientes en la frágil economía nacional y, desde luego, el hecho de que se contaba con la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas y en los gobiernos estatales, permitió toda la serie de reformas

constitucionales tendientes a concretar el cambio estructural iniciado a finales de los ochentas.

Los objetivos de la apertura, desde el principio, fueron claros. El sector de las telecomunicaciones cobraba cada vez mayor relevancia a nivel mundial y, en el caso de México, inserto ya en un mercado norteamericano de libre comercio y en pleno auge de modernización, la entrada de nuevos prestadores de servicios con el consecuente impulso a la modernidad tecnológica, mejorar la calidad y tarifas al público, se convirtió en un auténtico deber del Estado.

Los cuatro propósitos de la apertura, entonces, consistían en: fomentar la inversión privada en el sector; promover la competencia entre prestadores de servicios; facilitar el cumplimiento de las normas aplicables mediante la implantación de procesos suficientemente desregulados y simplificados; y brindar y óptimas condiciones para los servicios de carácter social y de seguridad nacional.

Es así que, el 2 de marzo de 1995, se promulga la reforma el artículo 28 constitucional en materia de comunicación vía satélite, con lo cual quedaba preparado el terreno para la expedición de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones.

De lo destacado de la reforma, fue el expreso señalamiento de que tal área pasaba de ser estratégica a prioritaria, y que las vías generales de comunicación asociadas a la actividad serían consideradas de dominio público y, por tanto, inalienables. Se previó, entonces, la posibilidad de concesionar su explotación comercial pero nunca el traslado de dominio de

la mismas (Lozano, 2002, p.993). El Estado continúa siendo rector de estas actividades sobre las cuales está facultado para otorgar concesiones o permisos a particulares para su manejo y administración, protegiendo siempre la seguridad y soberanía de la nación, y estableciendo el dominio de estas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Por lo que toca a la comunicación vía satélite, cabe mencionar que es un renglón fundamental para el programa de modernización económica. En donde el Estado sin dejar de reconocer la importancia del sector, admite sus propias limitaciones y reconoce el hecho de que, para hacer eficiente y ampliar la capacidad del servicio, es necesaria la participación privada y social, así como la competencia que ello trae consigo. Es decir que, para consolidar el nuevo esquema económico, implantado bajo el impulso modernizador y globalizador de los últimos años, de conformidad con el artículo 25 constitucional, nuevos actores pueden desarrollar y manejar empresas de telecomunicaciones, a través de permisos y concesiones.

De acuerdo con esto, comenta Farah (1995) en el Anuario Publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre las razones contenidas en la última iniciativa de reformas al párrafo cuarto del artículo en referencia, encontramos que si bien el Estado considera imprescindible mantener la rectoría en las comunicaciones vía satélite para salvaguardar la seguridad y los intereses soberanos de la nación, acepta la necesidad de que los particulares participen en el establecimiento, operación y explotación de satélites. En el entendido que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes, continuarán siendo del dominio del Estado. De esta manera, también se persigue como política fundamental, fomentar la competencia en el sector, evitando prácticas que restrinjan el acceso a los consumidores o sean discriminatorias. (Farah Gebara, 1995).

Así las cosas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula las telecomunicaciones en sus artículos 28 y 73 fracción XVII. Como ya se dijo anteriormente, la última reforma que sufrió el párrafo 4º del artículo 28 de nuestra Carta Magna en lo que se refiere a las telecomunicaciones, antes a dicha reforma, establecía que ciertas actividades económicas denominadas por el propio constituyente como áreas estratégicas sólo podrían ser realizadas por el Gobierno Federal. Dichas áreas estratégicas constituyen determinados sectores donde se realizan actividades económicas consideradas por el constituyente mexicano como áreas de vital trascendencia para la nación, desde el punto de vista económico, político y social del país. Por su importancia, nuestra Constitución reserva dichas actividades estratégicas para que sean manejadas de manera exclusiva por el poder público, no por los particulares.

El Diccionario Jurídico Mexicano (1995, p. 209) define al área estratégica como el "conjunto de Actividades económicas-producción y distribución de bienes y servicios que exclusivamente realiza el Gobierno Federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la Administración Pública por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional". El área estratégica implica que el Gobierno Federal realiza dicha actividad económica de manera exclusiva, por lo que la participación privada, directa, nacional o extranjera, se encuentra prohibida. Para tales efectos se ha encomendado al Estado mexicano desarrollar dichas actividades estratégicas de forma exclusiva, a través de organismos públicos descentralizados cuya propiedad y control deben permanecer siempre al Estado.

Ahora bien, con las reformas al párrafo 4º del artículo 28 constitucional, la comunicación vía satélite dejan de ser un área estratégica y pasan a ser un área prioritaria, que el Diccionario Jurídico Mexicano (1995, p. 210) define como "el conjunto de actividades económicas-producción y distribución de bienes y servicios que el Gobierno Federal mediante las empresas públicas, realiza por si o en concurrencia con los sectores social y privado a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras por razones circunstanciales o imperativas de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional". Dicha reforma señala prevé a la letra:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La Comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

Por su parte, el artículo 25 constitucional faculta al Estado para participar por sí o con los sectores social y privado en el desarrollo de las

áreas prioritarias, por lo que es a través de la Ley Federal de Telecomunicaciones que se definen las acciones.

Asimismo, en el párrafo antepenúltimo del artículo 28 prescribe textualmente lo siguiente: *“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraerían el interés público”*.

De lo anterior, se deduce que el sector de las telecomunicaciones se encuadra dentro del área prioritaria ya que el Estado permitirá a través de una concesión, figura jurídica que más adelante analizaremos, facultar al sector privado para que proporcione a los gobernados servicios públicos en esta materia.

1.3 Ley Federal de Telecomunicaciones

Lozano (2002) nos dice que con la Ley Federal de Telecomunicaciones, se busca promover la disponibilidad en todo el territorio nacional de los servicios diversos de telecomunicaciones; ofrecer más y mejores opciones a los consumidores, y tener precios internacionalmente competitivos en estas actividades, así como regular las necesidades existentes en esta materia que surgen del avance tecnológico. De igual manera, tiene como propósito coadyuvar a que los diversos agentes económicos tengan acceso a

servicios de telecomunicaciones de alta calidad y bajo costo que permita a la economía en su conjunto aumentar la competitividad, estimulando a la vez la producción, las inversiones, el empleo y el desarrollo general de nuestro país.

El H. Congreso de la Unión expidió nuestra actual Ley Federal de Telecomunicaciones, eje medular de la regulación jurídica de las telecomunicaciones en nuestro país.

Dicho ordenamiento normativo es de orden público y sus objetivos son:

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

En tal virtud, por Decreto de 6 de junio de 1995, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos promulgó y ordenó la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Es importante precisar, que la Ley Federal de Telecomunicaciones es reglamentaria de la reforma constitucional de marzo de 1995. Sin embargo, esta Ley va más allá de establecer la reforma constitucional, en el sentido de que además de establecer los términos en que la iniciativa privada intervendrá, actualiza las regulaciones sobre el espectro radioeléctrico y las redes de telecomunicaciones.

Sus principales puntos son:

- El Estado mantiene el dominio directo sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.
- Establece el procedimiento para otorgar concesiones, mediante licitación pública, tanto para el uso del espectro radioeléctrico como de la explotación de satélites.
- La inversión extranjera no podrá rebasar el 49 % en la propiedad de las empresas del ramo, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular.
- Se definen las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ("SCT") para la evolución adecuada del mercado de las telecomunicaciones, particularmente en el campo de la competencia de los prestadores de servicios .
- Las redes públicas no tienen limitaciones en cuanto al tipo de servicio que pueden proveer y deberán permitir la interconexión a otros operadores en condiciones equitativas y no discriminatorias.
- Las tarifas de las redes se pueden fijar libremente. Sin embargo, la SCT se reserva el derecho de establecer obligaciones específicas en relación con tarifas, calidad de servicio e información para los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica.
- Se crea el Registro de Telecomunicaciones con la finalidad de que los operadores y los usuarios puedan conocer la información más relevante de los diversos prestadores de servicios. En complemento de lo anterior, la Ley modifica el régimen regulatorio de los servicios

de valor agregado, al fijar que para la prestación de éstos se requiera exclusivamente su inscripción en dicho registro.

- Sienta las bases para la interconexión obligatoria entre redes públicas de telecomunicaciones bajo los principios de diseños de arquitectura abierta de red y establece un procedimiento para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) resuelva los desacuerdos que se susciten en esta materia.

Dicho ordenamiento legal, estaba compuesto de 74 artículos y 11 transitorios, disponiendo en su artículo décimo primero transitorio que a más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal debía constituir un órgano desconcentrado de la SCT con autonomía técnica y operativa, el cual debía tener la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

La exposición de motivos de la iniciativa de Ley, de dicho ordenamiento establece como sus objetivos principales:

- Promover la disponibilidad, en todo el territorio nacional, de los diversos servicios de telecomunicaciones; ofrecer más y mejores opciones a los consumidores, y tener precios internacionalmente competitivos en estas actividades.
- Coadyuvar a que los diferentes agentes económicos, tengan acceso a servicios de telecomunicaciones de alta calidad y bajo costo, lo cual permitirá a la economía en su conjunto, aumentar la competitividad, estimulando a su vez la producción, las inversiones, el empleo y el desarrollo general de la Nación.

- Fomentar de manera directa, las inversiones en este sector, generando empleo en el mismo y en las industrias primarias relacionadas con las telecomunicaciones, especialmente en el gremio manufacturero, y el de la construcción. De manera directa, al ser un insumo fundamental para prácticamente todas las actividades productivas, el contar con mejores y más accesibles servicios de telecomunicaciones promoverá la actividad económica y el crecimiento del empleo.

La exposición de motivos a que nos referimos, destaca como aspectos relevantes los siguientes:

- El establecimiento de procesos de licitación pública para el otorgamiento de concesiones cuando se trate de uso, explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público.
- La participación de los particulares en el establecimiento, operación y explotación de satélites, a través del otorgamiento de concesiones para este efecto por parte del Gobierno Federal.
- La posibilidad de otorgar concesiones sobre derechos de emisión y recepción de frecuencias, asociadas a sistemas satelitales extranjeros, que puedan prestar servicios en el territorio nacional, sujeto a la existencia de reciprocidad en los tratados que se celebren en esa materia, para los operadores de satélites mexicanos.
- Se introduce la posibilidad de que empresas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, conocidas comúnmente como revendedoras, puedan operar

en México mediante permiso que expida la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- La obligación a cargo de los operadores de redes públicas de telecomunicaciones, de permitir la interconexión a otros operadores en condiciones equitativas y no discriminatorias, con el objetivo de garantizar una sana competencia.
- La libre determinación por pare de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y de empresas comercializadoras, de sus tarifas en los términos que les permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Por último, es importante no pasar inadvertido que en el proceso de elaboración del presente trabajo de tesis, el martes 11 de abril de 2006 después de una serie de controversias suscitadas en el H. Congreso de la Unión se aprobaron las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión.

Anterior a dichas reformas, la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión estaban comprendidas en diferentes ordenamientos jurídicos para cada uno de dichos servicios.

Principalmente las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones consisten en:

- Se eleva a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a una ley de carácter federal, y se adiciona el artículo 9-A, reconociendo las facultades de la misma.

- Se le atribuye a la Comisión el regular el servicio de radiodifusión, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Se establece un sistema por virtud del cual el otorgamiento de concesiones sólo será posible mediante licitación a través de subasta pública.
- En el Registro Federal de Telecomunicaciones habrán de inscribirse los datos relativos a los concesionarios y permisionarios de radiodifusión, es decir, de radio y televisión de señal abierta, además de los datos que ya obran en dicho Registro, por cuanto hace a los concesionarios de sistemas de telecomunicaciones.

1.4 Reglamento de Telecomunicaciones

El presente reglamento constituye un punto de partida en la eliminación de la participación estatal en la construcción y prestación de los servicios de telecomunicaciones. A ciencia cierta no se sabe cuales de todas sus partes han sido derogadas por la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 pero, constituyó el primer paso para la participación en los crecientes servicios que nacen con el advenimiento de la tecnología digital, el uso de los satélites modernos y la fibra óptica.

Es cierto que este ordenamiento no corresponde exactamente al espíritu de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que fue expedido en 1990, donde la política de las telecomunicaciones todavía no estaba desregulada al grado que ahora conocemos. Sin embargo, la carencia de un reglamento de la propia Ley Federal de Telecomunicaciones ha convertido

al de 1990, en el supletorio de gran parte de las reglamentaciones que prevé la misma Ley e, incluso, muchas de sus disposiciones muestran plena congruencia con ella y seguramente servirán de base para las nuevas reglamentaciones que se expidan en su momento, siempre y cuando prevalezcan los propósitos de libre concurrencia y competitividad que privilegia la política de las telecomunicaciones, sobre los intereses económicos, así como las disposiciones relativas a los monopolios y protección al consumidor.

1.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Atribuciones y Facultades en materia de Telecomunicaciones.

En el año de 1982, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de diciembre de 1976, sufre algunas modificaciones en las cuales se replantea totalmente las facultades de la SCT definidas en el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las fracciones II, II y XV del artículo 36, señalan las tareas que en materia de telecomunicaciones tiene dicha Secretaría, predominantemente, las tareas de organización y administración.

En 1986 se invierte el papel de organizador de los servicios públicos que prestaba la SCT por el de inspector y regulador, ya que las telecomunicaciones se trasladan a organismos desconcentrados a fin de mejorar la calidad del servicio.

El 29 de diciembre de 1996, el Reglamento Interior de SCT sufre su última modificación en cuanto a sus atribuciones en esta materia, reestructurándose al efecto, las facultades y distribuciones de sus demás órganos internos, el objeto de adecuarlos al nuevo marco económico, técnico y legal que en este sector se presenta. En el mes de agosto de 1996, y en virtud de lo dispuesto por el artículo Decimoprimer Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se acordó la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa, el cual tiene la organización y facultades para promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país. Dentro de las reformas al Reglamento Interior de la SCT, se adicionó, en este sentido, el Artículo 37 bis, mismo que contempla las facultades y atribuciones de la nueva Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Es importante resaltar, que tanto el Reglamento Interno de la SCT como el Reglamento Interior de la Comisión sufrieron reformas en el mes de diciembre de 2005 y enero del 2006, respectivamente, que más adelante se analizarán. Aunado, a que se están discutiendo reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones en el H. Congreso de la Unión.

1.6 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o NAFTA por sus siglas en inglés, es un documento definitorio para la liberación del mercado de las telecomunicaciones. De sus 8 campos identificados para promover la inversión de empresas privadas, 5 contienen lineamientos de política,

encaminados a la libre competencia y a la promoción de la inversión extranjera.

Dicho documento fue firmado por los Ejecutivos de los tres países Carlos Salinas de Gortari, George Bush y Brian Mulroney el 17 de diciembre de 1992.

El 1° de enero de 1994 entró en vigor dicho Tratado que suscribieron los Jefes de los Estados de México, Canadá y Estados Unidos y fue ratificado por los órganos legislativos de los tres países.

El ex presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari en la presentación del texto oficial del Tratado puntualiza que éste "es un conjunto de reglas que servirá para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios que, desde hace tiempo, tienen lugar entre nuestras tres naciones".

El capítulo XIII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte regula las medidas aplicadas a las personas físicas y morales de otra Parte relativas al acceso y al uso de las redes públicas y al servicio público de telecomunicaciones. También contempla la prestación de los servicios mejorados o de valor agregado y las medidas de normalización respecto de la conexión de equipo Terminal u otro equipo de las redes de telecomunicaciones.

Es importante resaltar que el Tratado de Libre Comercio reconoce la facultad de los Estados Parte de mantener a un prestador monopólico de las redes o servicios públicos de telecomunicaciones. Sin embargo, cuando

dicho prestador, directamente o a través de su filial, preste servicio mejorados no incurrirá en prácticas contrarias a la libre competencia en dicho mercado, ya que puede perjudicar con ellos a los prestadores de las otras Partes. Dichas prácticas incluyen los subsidios cruzados, la conducta predatoria y al acceso discriminatorio a las redes y a los servicios de telecomunicaciones.

Sin duda alguna, cada uno de los países Partes reconocieron la importancia de promover la competencia en todos los sectores de la economía incluyendo en consecuencia el Capítulo XV al Tratado de Libre Comercio denominado "Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado. El propio Tratado define a la empresa del Estado, como una empresa propiedad o bajo control de una parte mediante participación accionaria.

No obstante lo anterior, el Tratado no contiene mas que principios fundamentales respecto de la política de antimonopolio, es decir, las partes se comprometieron en términos generales a fomentar la competencia para el funcionamiento eficiente de los mercados sin comprometerse en lo individual a adoptar medidas especiales de combate al monopolio o restricciones para la creación de monopolios y estancos.

En este sentido, el crecimiento impresionante de la industria de las telecomunicaciones fomenta que México adopte las medidas necesarias para que haya una verdadera regulación no sólo al interior sino también al exterior, ya que jurídicamente deben consolidarse nuevas formas de regulación en beneficio de todos.

En este orden de ideas, el capítulo XIII denominado "Telecomunicaciones" del TLC garantiza que personas de otra parte tengan acceso a, y puedan hacer uso de cualquier red o servicio público de telecomunicaciones ofrecidos en su territorio o de una manera transfronteriza, asimismo establece normas que se podrán imponer a la conexión de redes de equipo de telecomunicaciones para impedir los daños y facilitar a los usuarios seguridad y acceso a la tecnología.

Finalmente, es importante resaltar que en concordancia con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, de conformidad con la fracción X del artículo 89 constitucional y ratificados por el Senado, que no la contravengan, forman parte del derecho vigente mexicano, por lo que su observancia obliga a todas los gobernados en los términos pactados.

1.7 Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

De conformidad con lo dispuesto en el artículo Décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el 9 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa.

En términos generales se creó para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país con el propósito de fomentar la competencia en el sector, dar seguridad jurídica a la inversión y formar recursos humanos especializados.

Asimismo, el 9 de diciembre de 1996 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la COFETEL en el cual se describen con precisión la estructura y 16 las funciones con las que cuenta para el desempeño de las atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen.

El Reglamento Interno de la COFETEL fue reformado el 22 de julio de 1999, con el objetivo fundamental de establecer en forma más precisa las funciones de cada una de las áreas que conforman a la Comisión y hacer más ágil su gestión administrativa.

Cabe destacar que a través de esta reforma, se creó la Coordinación General Ejecutiva.

Dichas modificaciones se efectuaron tomando en cuenta las inquietudes y necesidades de la industria, con el propósito de atender eficazmente los requerimientos del sector, mediante la delimitación y especialización de las labores que han sido encomendadas a la Comisión mediante su Decreto de creación y el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

1.8 Nuevo Reglamento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

El Pleno de la Comisión aprobó su nuevo Reglamento Interno, en cumplimiento con lo establecido en los artículos 37 Bis y Segundo Transitorio del Decreto que Reforma, Adiciona y deroga el Reglamento

Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2005.

El 2 de enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Comisión, destaca Paulin, E. (2006). La Comisión expide su nuevo reglamento. *Gaceta Cofetel*, número 21, 6-9. y señala "el cual permite a la Comisión instrumentar una nueva organización administrativa más moderna y eficiente, toda vez que establece competencias dirigidas a mejorar la calidad y efectividad de su trabajo regulatorio, en apego a su Decreto de Creación de 1996....".

"En concordancia con el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 que establece el objetivo de reestructurara las unidades administrativas del sector de comunicaciones y transportes con apego a criterios de innovación organizacional, mejora de gestión pública, esquemas que faculten y fomenten la participación y el trabajo en equipo, procesos de calidad, y plataformas tecnológicas de información".

Dicho Reglamento nos señala en su artículo 1º que la Comisión tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos, para regular, supervisar y promover el eficiente desarrollo de las telecomunicaciones, que le encomiendan el Decreto por el que sea crea a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, este Reglamento Interno y demás ordenamientos aplicables.

En sentido, se le agrega el calificativo "supervisar" a diferencia del Reglamento emitido en 1996 en el que se limitaba a ordenar que tenía a su cargo el objeto de "regular" y "promover".

El verbo supervisar, cobra una nueva dimensión en el sentido de que si bien es cierto la Comisión sólo podrá proponer ante la Secretaría propuestas de sanción, no así el iniciar un procedimiento de sanción a los operadores de los servicios de telecomunicaciones, nos proporciona la facultad de vigilar de forma más efectiva la actuación de los concesionarios en la prestación de los servicios. Aunado a que en su artículo segundo señala que la Comisión gozará de autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones y acuerdos, así como para realizar sus funciones.

En la práctica hemos encontrado, la importancia de que estén bien definidas las funciones de una dependencia y plasmadas en el texto legal, para evitar que se pretendan interpretaciones oscuras y al momento de defenderlas ante un Tribunal Judicial, el concesionario no busque argumentos incisivos para tratar de demostrar la "incompetencia" de la Comisión al emitir sus disposiciones administrativas.

La nueva organización establecida en el artículo 4º del Reglamento es la siguiente:

"Artículo 4o.- Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Comisión contará con las unidades administrativas y órganos internos siguientes:

I.- Pleno;

II.- Presidente;

III.- Unidades de:

a) Prospectiva y Regulación,

b) Servicios a la Industria y

c) Supervisión y Verificación;

IV.- Direcciones Generales:

a) Prospectiva Regulatoria,

b) Regulación "A",

c) Regulación "B",

d) Regulación "C",

e) Redes, Espectro y Servicios "A",

f) Redes, Espectro y Servicios "B",

g) Supervisión,

h) Verificación "A",

i) Verificación "B", y

j) Defensa Jurídica;

V.- Coordinaciones Generales de:

a) Comunicación Social,

b) Consultoría Jurídica,

c) Organización y Tecnologías de la Información, y

d) Administración;

Esta nueva estructura, desaparecen las áreas denominadas de Planeación y Análisis Económico, Asuntos Jurídicos, así como la de Ingeniería y Tecnología, mismas que dependían de cada unos de los Comisionados encargados de las mismas. Ahora, lo que se buscó con la nueva estructura fue la integración de las Áreas y los asuntos se gestionan y resuelven en un mismo procedimiento, con el fin de evitar la canalización de los asuntos de una unidad a otra, asimismo que cada una de las unidades se integren por funcionarios de diversas disciplinas, abogados, ingenieros y economistas, entre otros. No obstante, hemos visto en la práctica que esta reforma no fue la más afortunada, el rezago sigue siendo el mismo y están un tanto ambiguas las atribuciones que deben desempeñar las áreas.

Antes de la emisión del nuevo Reglamento, la Dirección General de Tarifas e Integración Estadística era la unidad encargada del análisis de la solicitud del registro de tarifas, así como del Registro de Tarifas.

En la actualidad, dos áreas son las encargadas del procedimiento de tarifas provocando que sea más lento el procedimiento, ya que deben emitirse dictámenes y posteriormente mandarse al área encargada del registro para la emisión de la Constancia de Registro de Tarifas, cuando antes se hacía todo en un mismo procedimiento, ahora la Dirección de Regulación se enfoca sólo ha realizar un análisis mas detallado para supervisar que se cumpla con lo ordenado por el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que ordena que los concesionarios y permisionarios fijen sus propias en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia y posteriormente se envíe dicho dictamen para su registro.

Finalmente, cabe destacar que en las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones publicadas el 11 de abril del año en curso en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo Quinto Transitorio establece que "... el Reglamento Interior de la Comisión deberá ser expedido por el Titular del Ejecutivo Federal en un plazo no mayor de 90 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto."

En este sentido, se encuentra transcurriendo el término para que a la brevedad se expida el nuevo reglamento de la Comisión, que se adecue a las reformas antes mencionadas, ya que como se dijo anteriormente, se incorpora el servicio de radiocomunicación para que sea regulado por dicho órgano desconcentrado, y en consecuencia, se incorpora un nuevo comisionado que se encargue de dicho servicio.

Como se puede observar; en el presente capítulo se puntualizaron los antecedentes de las telecomunicaciones y el marco jurídico de la misma en nuestro país.

A continuación, en el siguiente capítulo se realizará un análisis jurídico de la concesión, que es un acto jurídico a través del cual el gobierno concede a un particular para que explote un servicio público, en este caso para explotar una red pública de telecomunicaciones y se provea a los gobernados de los diferentes servicios de telecomunicaciones.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO DE LAS
TELECOMUNICACIONES
EN MÉXICO

2.1 Concepto

Existen diversas formas en que los servicios de telecomunicaciones se pueden prestar. Ahora bien, las formas en que los servicios públicos pueden ser prestados, incluyendo la concesión y nos da una breve e interesante descripción Baez (1997, p. 320-326) que a continuación se detalla:

- a. **Administración directa.** En este caso la administración pública asume entera y privativamente la gestión del servicio, sin intervención ni participación del particular en ella. Esta modalidad presenta dos variantes: la centralizada y descentralizada. La primera es una dependencia de la administración pública, la cual se reserva todo el poder de dirección, administración etc. sobre ella, y la segunda se le reconoce como una entidad con personalidad jurídica propia con facultades para discernir sobre su administración, dirección, etc.

- b. **Arrendamiento y administración o gestión interesada.** En este caso la administración pública toma a su cargo la empresa, establece tarifas y está a las pérdidas y ganancias pero le confía a un particular, que recibe por esto una participación beneficiosa, por lo que el particular es sólo un gestor que depende de la

administración pública encargada de proporcionar el servicio público en la medida y términos pactados con la administración.

- c. Empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público. En este caso los particulares manejan el servicio público bajo las normas de derecho privado, con intervención del poder público que varía según las diversas legislaciones. En México se consideran empresas de economía mixta aquéllas en las que el Estado se reserva la dirección de las empresas como accionista mayoritario por aportación de capital en acciones preferente.
- d. Servicios públicos subvencionados. Estos son en los que el Estado no interviene en el manejo, sino que el mismo está en manos de los particulares, pues son ellos los que aportan su patrimonio, pero que no tiene la capacidad económica para su manejo por insuficiencia en sus ingresos lo que no les permite un manejo eficiente de los mismos. En este caso el Estado rodea a la empresa con determinados privilegios, entre los cuales se cuentan con subvenciones, subsidios, exenciones de impuestos y otros beneficios.
- e. Concesión.

La legislación mexicana prevé el otorgamiento de concesiones en dos materias, según lo confirman los párrafos noveno y décimo del Artículo 8 constitucional:

- a) Para la prestación de servicios públicos
- b) Para la explotación de bienes del Estado

2.2 Naturaleza Jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión existen diversas opiniones de los tratadistas. Algunos mencionan que es un contrato, otros un acto mixto en virtud de que tiene una parte contrato, una parte acto administrativo u una parte reglamentario y finalmente aquéllos que la consideran como un acto administrativo.

Para el maestro Gabino (1979, p.248) la concesión es "el acto administrativo por el cual se concede a un particular el manejo y la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado"

Asimismo, para el doctrinario Serra (1974, p. 259) nos dice que la concesión "es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una concesión o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".

Para el maestro Acosta (1986, p.856) el término de concesión puede tener varios significados:

"a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley; y,

2. Para establecer y explotar un servicio publico, también dentro de los límites y condiciones que establezcan la ley.
- b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.
 - c) Puede también entenderse por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión*.

Actualmente, en la mayoría de las ocasiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedir el otorgamiento forzoso de las mismas. En estos términos, nos adherimos a lo señalado por el maestro Acosta Romero, en el sentido de que la concesión es un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión.

El carácter de discrecional para el otorgamiento de concesiones por partes de las autoridades administrativas radica en el hecho que ésta no está obligada a concederlas, puesto que el solicitante tiene que cumplir con ciertos requisitos, como capacidad económica, técnica y jurídica para estar en aptitud de obtener la concesión.

En este sentido, el artículo 28 de nuestra carta magna, en su décimo párrafo, establece que "el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de bienes

de dominio de la Federación, y que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de dichos servicios y la utilización social de los bienes en uso o explotación. El Estado en su calidad de concesionante y los particulares como concesionarios, deberán sujetarse a las leyes que regulan el servicio público o los bienes concesionados, proporcionando el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión; ello genera certidumbre para los gobernados respecto a las consecuencias de sus actos y acota las atribuciones de las autoridades correspondientes para impedir actuaciones arbitrarias, con lo que se respeta la garantía de seguridad jurídica consignada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Advierte nuestro máximo órgano jurisdiccional que, no es óbice a lo anterior el hecho de que en el título de concesión se establezca que el concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos expedidos con posterioridad al otorgamiento de ésta, puesto que se entiende que sólo podrá estar sujeto a aquellas disposiciones u ordenamientos normativos que se vinculen con el objeto de la concesión explotada, atendiendo al régimen de concesión de servicios y bienes públicos previsto por el referido artículo 28 constitucional.

En este orden de ideas, nos encontramos con el fundamento constitucional de la Administración Pública para otorgar concesiones, el cual se encuentra plasmado en el artículo 134 constitucional, que a la letra dice:

"Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones del Estado...”

Ahora bien, en la materia se encuentra que los fundamentos legales para el otorgamiento de concesiones se encuentran establecidos en la Ley de Vías Generales de Comunicación. El artículo 8 de dicha reglamentación establece que será necesario obtener concesión o permiso del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes si se quiere construir, establecer y explotar cualquier vía general de comunicación o cualquier servicio conexo a éstas.

2.3 Sujetos

Las partes que intervienen en la concesión son:

1. La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal.
2. El concesionario
3. Los usuarios, únicamente en el caso de la concesión de un servicio público.

El concesionario debe cumplir con determinados requisitos legales como ya se había mencionado anteriormente, que se establecen en las leyes y que constituyen el régimen a aplicarse. Dentro de estos requisitos es importante determinar que el concesionario sea una persona capaz de conformidad con las leyes en la materia, un ejemplo de éstos es la nacionalidad.

En este sentido, en el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que señala que "Las concesiones a que se refiere esta Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana....", asimismo, el segundo párrafo de dicho artículo ordena "La participación de la inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49% por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor".

Es decir, de lo anterior se desprende que si se trata de telefonía móvil si podría darse el caso de que la participación extranjera sea mayor a la nacional, siempre y cuando haya dictamen favorable de la Comisión de referencia.

El concesionario debe de cumplir con determinados requisitos legales que le establecen las leyes y que constituyen el régimen a aplicarse. Dentro

de estos requisitos es importante determinar que el concesionario sea una persona capaz de conformidad con las leyes de la materia, un ejemplo de esto puede ser la nacionalidad. Asimismo, se deberá de contemplar que el concesionario tenga una capacidad técnica, puede medirse en 2 rubros, uno personal y otro material. El primero se refiere a que el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular o mediante el personal que contrate y el segundo consiste en contar con los medios necesarios para prestar la concesión, es decir equipo, instalaciones, etc. Por último será necesario que el concesionario cuente con una capacidad financiera, ya que debe contar con el capital necesario que le permita contratar al personal, adquirir equipo, bienes, etc. para prestar la concesión.

La legislación mexicana establece en forma expresa que las concesiones que se otorgan para explotar, establecer o construir vías generales de comunicación solamente se podrán otorgar a los ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas bajo las leyes de nuestro país y que los socios extranjeros que llegaren a tener dichas sociedades, quedan obligados a pactar en forma expresa la Cláusula Calvo, so pena de perder todos los derechos y bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación en beneficio de la nación mexicana.

2.4 Plazo

Las concesiones se otorgan generalmente por plazos determinados, con el objeto de que el concesionario goce de los beneficios derivados de la concesión durante ese tiempo. La temporalidad de los plazos se determina

según la materia concesionada y las ideas políticas que afecten a los gobiernos. Es decir, en países centralistas o conservadoras se otorgan concesiones por plazos muy cortos, en cambio en países cuyas políticas han sido calificadas de liberales, existen incluso concesiones con plazos indefinidos. Actualmente en México los plazos que se otorgan son de corta duración y depende mucho de la materia concesionada, por lo general son plazos de 20 o 30 años.

El hecho de que una concesión no tenga un término, no quiere decir que deje de serlo, ni que la misma puede llegar un fin, ya que existe la facultad de autoridad de revocarla en cualquier momento por lo que el factor de que sea indeterminada no le da modalidad de perpetúa.

En este sentido el artículo 19 de la Ley determina que las concesiones de bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos a juicio de la Secretaría. Para ello debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. El concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretende prorrogar.
2. Se solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión
3. Se deberán aceptar las nuevas condiciones

La Secretaría tendrá 180 días naturales para resolver lo conducente.

2.5 Derechos y Obligaciones del Concesionario

Cuando se otorga una concesión se generan derechos y obligaciones para las partes, como prestarlo por parte del concesionario, fomentarlo por parte del Estado y utilizarlo por parte del usuario.

Los derechos que derivan de la concesión generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, sino ejecutarlos por si mismo vigilar en forma personal su ejercicio. En nuestro derecho el régimen de la concesión le impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, aunque se puede dar el caso bajo el cumplimiento de ciertos requisitos y el consentimiento de la autoridad concedente.

En materia de telecomunicaciones el primer párrafo del artículo 13 de la Ley General de Vías de Comunicación establece la personalidad de estos derechos: "Los individuos o las empresas a quienes se les otorgue una concesión o permiso para construir o explotar vías generales de comunicación, llevarán a cabo por si mismos esa construcción o explotación y no podrán en ningún caso, organizar sociedades a quienes cedan los derechos adquiridos en la concesión o permiso"

Asimismo, en este artículo se establece que para ceder los derechos y obligaciones de una concesión ya otorgada se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Obtener la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- La concesión haya estado vigente por un término mayor a cinco años.
- El beneficiario haya cumplido con todas sus obligaciones.

En la legislación mexicana se prohíbe transmitir, ceder, gravar o enajenar las concesiones y en caso de que se realicen esos actos en contra de esa prohibición, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará. Esta prohibición se aplica cuando esos derechos se ceden, hipotecan, gravan o enajenan a Gobiernos o Estados extranjeros al admitirlos como socios en las empresas concesionadas.

En cuanto a la propiedad de los bienes objeto de la concesión se entiende que son la propiedad del concesionario, aunque dicha propiedad se encuentra limitada en los términos ya establecidos.

Cuando se concesionan servicios públicos el concesionario tiene el derecho al cobro de tarifas, mismas que consisten en el precio que paga el usuario por la prestación del servicio. Estas tarifas se fijan en forma unilateral por el Estado, aunque existe la posibilidad de que los concesionarios sean escuchados. La finalidad que persiguen las tarifas es que el concesionario pueda obtener una utilidad la cual pueda invertir en mejorar el servicio. No obstante, en el caso de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en términos del artículo 60 (Ley Federal de Telecomunicaciones, 1995) los concesionarios fijarán libremente sus tarifas, siempre y cuando sean en condiciones de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

El régimen jurídico que se aplica en la concesiones es Derecho Público, pero en el caso de los servicios públicos existe una segunda relación que se da entre concesionario y los usuarios de los mismos. Estas relaciones son de carácter contractual y se rigen por el Derecho Privado generalmente se dan mediante la celebración de contratos civiles y mercantiles.

El concesionario tiene las siguientes obligaciones:

- a. Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión
- b. No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión sin el debido consentimiento de la autoridad cedente.
- c. Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público o efectuar la explotación de los bienes objeto de la concesión.
- d. No ceder, traspasar o gravar los bienes destinados a la concesión sin la autorización de la autoridad cedente.
- e. Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes; y,
- f. Prestar el servicio público o explotar los bienes en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

Las obligaciones del Estado en relación con las condiciones son el vigilar que se otorguen de conformidad con la ley, fomentar y asegurar la prestación de los servicios públicos o la explotación de los bienes y respetarlos lineamientos de las concesiones otorgadas.

2.6 Extinción de la concesión

Las concesiones se pueden extinguir por los siguientes motivos:

1. Cumplimiento del plazo. Esto sucede cuando la concesión ha llegado el término establecido, salvo en los casos en que se puede prorrogar. Cuando el plazo se cumple, la autoridad ejerce la institución de la reversión, mediante la cual los bienes afectos a la concesión pasan

nuevamente a ser propiedad del Estado sin necesidad de una contraprestación. En materia de comunicaciones el derecho de reversión se encuentra establecido en el Artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

2. Falta de objeto. Esto sucede cuando se hace imposible la prestación del servicio público, o cuando se agotan los bienes explotables.
3. Revocación. Esto sucede cuando el concesionario no cumple con las obligaciones que se le impongan, por lo tanto la autoridad que otorgó la concesión tiene el derecho de revocarla. La revocación a diferencia de la rescisión contractual se da en materia de concesiones ya que se trata de un acto administrativo que se otorga en forma unilateral por parte de la autoridad, por lo que la rescisión contractual no puede aplicarse a las concesiones en virtud de que no existe un acuerdo de voluntades otorgado en la forma de un contrato, sino que en el acto administrativo la autoridad establece los lineamientos y el particular decide si se adhiere a ellos o no.
4. Caducidad. Sucede cuando el concesionario no cumple con los requisitos que se establecen en la concesión, reglamentos o leyes dentro de los plazos marcados para ello. En materia de comunicaciones la caducidad se contempla del artículo 29 al 37 de la Ley Generales de Comunicación.
5. Rescate. Sólo opera en las concesiones que se otorgan para la explotación de bienes, y consiste en la facultad que tiene la autoridad de rescatar los bienes objeto de la concesión por causa de utilidad pública indemnizando al concesionario por las inversiones que hubiere realizado y por la privatización que se le hace del plazo de la explotación.
6. Renuncia. Se da cuando el concesionario renuncia a los derechos otorgados mediante la concesión.
7. Quiebra del concesionario.

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, determina de forma puntual lo que es susceptible de concesionar. Primeramente, excluye la bandas de uso libre y de uso oficial, entendiendo las primeras como aquellas bandas de frecuencia que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro, las segundas, se refieren a las destinadas al uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa.

Finalmente cabe destacar, que para el otorgamiento de concesiones se sigue un procedimiento que se establece en la ley, el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación con el objeto de hacerle publicidad y los participantes a obtener una concesión lo conozcan. Al otorgarse una concesión la autoridad emite un documento que establece los lineamientos y condiciones bajo los cuales se otorga la misma, este documento es conocido como Título de Concesión, mismo que generalmente es publicado en Diario Oficial de la Federación.

2.7 El Título de Concesión

Anteriormente se señaló quiénes son las partes involucradas en la concesión, los derechos y obligaciones que se derivan de ésta, así como el plazo.

Sin embargo, es importante conocer cuáles son los requisitos para obtener un Título de concesión para explotar una red pública telecomunicaciones.

Ahora bien, ya que se precisaron los conceptos antes descritos, se definirán cuáles son los requisitos mínimos que todo concesionario debe de cumplir para obtener un título de concesión, mismo que se encuentran precisado en el artículo 18 de la Ley, que a continuación se señalan:

1. El nombre y domicilio del concesionario;
2. Las bandas de frecuencia objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;
3. Los programas de inversión respectivos;
4. Los servicios que podrá prestar el concesionario;
5. Las especificaciones técnicas del proyecto;
6. El período de vigencia;
7. Las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión, y
8. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.

En este capítulo se describieron los requisitos que toda persona física o moral que pretende prestar los servicios de telecomunicaciones debe de cumplir para hacerse acreedor a obtener un título de concesión con la finalidad de explotar una red pública de telecomunicaciones.

Ahora bien, en el siguiente capítulo se analizarán particularmente las figuras jurídicas de negativa y afirmativa ficta, tan importantes en el derecho público, a través de las cuales se configuran cuando por el silencio de la autoridad se da una respuesta ya sea favorable o negativa a los intereses del particular, ello para que posteriormente entremos al análisis principal de este trabajo de tesis, que es el Acuerdo por el que se establece para el procedimiento de tarifas los servicios de telecomunicaciones.

CAPÍTULO III
ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA NEGATIVA
Y AFIRMATIVA FICTA

Antes de entrar al desarrollo de las figuras objeto de este capítulo, analizaremos en primer término una figura del Derecho Administrativo que por razones obvias constituye el género de las especies que se conceptualizan como negativa ficta y afirmativa ficta.

3.1. El silencio administrativo

Diversos autores mexicanos han sostenido distintas teorías que pretenden explicar de una manera u otra al llamado silencio administrativo. Para el caso que ahora nos ocupa, se tomará en cuenta la concepción de algunos destacados doctrinarios mexicanos sobre este tópico.

Acosta (1983, p. 394) en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, dice lo siguiente:

"El silencio administrativo es una institución de esta materia, y algún autor estima que es consecuencia de la falta de forma en el acto administrativo. Nosotros consideramos que el silencio administrativo no es falta de forma, sino que es falta absoluta de acto, pues entendemos que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o actos administrativo, y por tanto, afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la

autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos”.

Coincido plenamente con el autor en la parte relativa a que el Silencio Administrativo no puede conceptualizarse como ausencia de la forma en el acto, sino por el contrario la conceptualización que se realiza es como ausencia del acto administrativo de manera definitiva.

Asimismo, Acevedo (1974, p.264) nos dice sobre el silencio administrativo lo que en seguida se transcribe:

“Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa”.

Sobre lo anterior, cabe comentar que efectivamente debido a la ambigüedad del silencio administrativo se puede pensar que la autoridad ha resuelto tanto en negativo como en sentido positivo, pero esto hasta no exista una norma jurídica que le otorgue determinado significado al mencionado silencio, esto es, que le otorgara cierto significado dentro de un ámbito normativo determinado.

Continuando con la consulta de diversos autores mexicanos, en seguida se pone a consideración lo sostenido por Serra (1974, p.280), respecto del silencio de la administración.

"Es necesario, por lo tanto, que esa abstención de la autoridad administrativa tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa. No puede darse una respuesta positiva porque con ello se afectarán intereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario.

La mejor solución adecuada es aquella que estima que si pasado un término limitado no se obtiene respuesta de la Administración, debe presumirse que hay una resolución negativa. Es una forma *sui generis* de manifestarse la voluntad de la Administración Pública y permitir al particular la continuación de los trámites y de los recursos procedentes."

Al respecto cabe señalar que, si bien es cierto que el establecimiento de respuestas fictas de manera Afirmativa podría llevar repercusiones no favorables para ciertos intereses nacionales, también lo es que dicha aseveración no se debe tomar en términos absolutos, desterrando del mundo jurídico-positivo, la figura de la Afirmativa Ficta porque puede suceder que en algunas materias, como el de las telecomunicaciones, no sea adecuada la implementación de esta figura, pero en otras tantas sea favorable para los administrados que se enfrentan constantemente a la pasividad del gobernante. Asimismo, tampoco podría presumirse el acto negativo, hasta en tanto la norma jurídica no se lo atribuya de manera expresa. Además podemos señalar que la figura en comento no es una presunción sino por el contrario es una ficción.

3.2. La Negativa Ficta

La jurisprudencia, como la doctrina, coinciden en que la ausencia de resolución expresa implica la existencia de una resolución que resuelva la instancia planteada, es decir que no basta para destruir la negativa ficta la existencia de una resolución cualquiera, como podría ser una resolución de mero trámite, sino que es indispensable, a fin de que no llegue a configurarse la Negativa Ficta, el que exista una resolución que ponga fin a la instancia del particular.

Esta regla general tiene una excepción consignada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece en un segunda párrafo:

"Artículo 37.-.....

Quando se requiera al promovente que cumpla con los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido".

Como se puede observar, en la hipótesis antes mencionada, la negativa ficta no llega a configurarse en tanto el promovente no de cumplimiento al requerimiento efectuado, de tal manera que el término legal de tres meses, necesario para tal efecto, no corre sino hasta que el particular dé contestación al requerimiento de la autoridad.

Cabe señalar que la Sala Superior ha establecido tesis al respecto, en el sentido de que la negativa ficta se configura aunque el peticionante no hubiera cumplido totalmente con el requerimiento.

"NEGATIVA FICTA.- CONFIGURACIÓN DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA CUANDO EL PARTICULAR CONTESTA EL REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD AUNQUE NO PRESENTE LA DOCUMENTACIÓN COMPLETA.- Si se acredita que el particular fue requerido para que presentara diversa documentación, y éste desahoga dicha prevención, aún sin acompañar la documentación requerida, la autoridad se encuentra obligada a resolver su instancia con los elementos que tengan en su poder y no guardar indefinido silencio"

"Revisión No. 1817/87.- Resuelta en sesión de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez.- Secretario: Lic. Celestino Herrera Gutiérrez."

RTFF, 3ª Epoca, Año III; Mayo 1990, p.46.

Este aspecto encierra a su vez, una de las cuestiones más trascendentes en el problema de definir la naturaleza de la Negativa Ficta: la de precisar que clase de resolución es la que compone la Negativa Ficta, si una resolución que concluye la instancia del particular en cuanto al fondo de lo pedido exclusivamente; o si dicha figura jurídica puede quedar integrada con cualquiera otra resolución que ponga fin a la instancia no resuelta, aún sin ser una resolución en cuanto al fondo de la misma.

La exigencia de que la Negativa Ficta implique la existencia de una resolución que ponga fin a la instancia, proviene del citado artículo 37, que establece que la Negativa Ficta suple la ausencia de la resolución expresa.

Derivado de lo anterior, una resolución Negativa Ficta no debe considerarse forzosamente de fondo. Al respecto, resulta inherente el criterio de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la siguiente tesis:

“NEGATIVA FICTA.- EN SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN PUEDE INCLUIRSE CUESTIONES PROCESALES Y DE FONDO.- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, que señala que en el caso de negativa ficta, la autoridad expresará en la contestación de la demanda los hechos y el derecho en que se apoya la misma, debe concluirse que la fundamentación y motivación de una negativa ficta puede comprender tanto cuestiones de orden procesal o de forma, como cuestiones de fondo”.

Revisión No. 784/78.- Resuelta en sesión de 8 de mayo de 1980 , por mayoría de 5 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Mario Cordera Pastor.- Secretario: Lic. Celestino Herrera Gutierrez.”

RTFF No. 12, correspondiente a los meses de mayo y junio de 1980, pág. 117.

No obstante lo anterior, el criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito es otro, toda vez que en su concepto, la resolución de la Negativa Ficta debe entenderse en todos los casos como una resolución de fondo, y por consiguiente, a la autoridad a la que se le imputa la misma, sólo puede dar fundamentos respecto al fondo del asunto en su escrito de contestación de demanda.

Al respecto, a continuación se exponen las siguientes tesis del Segundo y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

"NEGATIVA FICTA, SI SE CONFIGURA RESOLUCIÓN Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL, EL TRIBUNAL DE MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO. Cuando se entabla demanda de nulidad contra una negativa ficta, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe limitarse a anular aquella negativa para el efecto de que la autoridad demandada pronuncie una resolución expresa, sino que está obligado a decidir la controversia, tomando en consideración las argumentaciones aducidas en la instancia a la que no dio respuesta, los fundamentos que esgrima la autoridad en su contestación (los cuales habrán de referirse al fondo del problema) y, en su caso, lo que se alegue en la ampliación de la demanda".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 620/76.- Laminadora Foto Zinc, S.A.-
1 enero de 1977.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jesús Toral Moreno.

Semanario Judicial de Federación, junio 1995, página 531.

“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION NO PUEDE DECLARAR SU VALIDEZ APOYANDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCION QUE LA MOTIVO (ARTICULO 37 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION). El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que entró en vigor a partir del primero de enero de 1983, establece que: “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución o bien esperar hasta que ésta se dicte”. El contenido del precepto transcrito es sustancialmente igual al del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación anterior. Ahora bien. Es incorrecto que se reconozca la validez de una resolución negativa ficta, con fundamento en una causa de improcedencia del recurso o promoción que la motivó, pues si ha transcurrido, a juicio de la Sala Fiscal, el tiempo necesario para considerar que se ha configurado la aludida negativa ficta, las autoridades fiscales no pueden hacer valer en su contestación argumentos respecto de la procedencia o improcedencia de promoción o recurso que motivo la negativa, lo que debió ser materia de resolución expresa emitida dentro del plazo de ley, o en su defecto dentro de los cuatro meses

que señala el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1995; sino que debe señalar los fundamentos y motivos del fondo en los cuales se basaron para negar lo que se les solicitó, integrándose la litis ante el Tribunal Fiscal de la Federación en estos casos de negativa ficta, con la demanda de nulidad de la misma, la contestación que deberá explicar las razones de fondo que dieron fundamento a la contestación negativa, la ampliación de demanda si se produce, y su contestación”.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 889/81.- Montec Construcciones, S.A.- 28 de septiembre de 1982.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Amparo directo 893/81.- Distribuidora Capi, S.A.- 28 de septiembre de 1982.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Amparo directo 203/84.- Ómnibus Cristobal Colón, S.A. de C.V.- 24 de abril de 1984.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Amparo directo 2553/94.- Creaciones Glamour, S.A.- 20 de abril de 1995.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo directo 4973/96.- Tectónica y Construcciones, S.A de C.V..- 29 de noviembre de 19996.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor.- Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Semanario Judicial de la Federación, junio 1995, página 481.

Planteada así la cuestión, son claras las dos posturas que al efecto se han adoptado. La primera de ellas, que considera que la resolución negativa ficta es una resolución de fondo de lo pedido; y la segunda, que precisa que la negativa sólo implica una negativa tácita de la instancia, con el único propósito de brindar a su autor un medio de defensa en contra del silencio de la autoridad.

Ahora bien, en el texto vigente de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y entrada en vigor a partir del 1º de junio de 1995, incorpora al derecho administrativo la negativa y afirmativa que antes sólo se aplicaba en materia fiscal. Dicho Ley en su artículo 17 reza lo siguiente:

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

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

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

De la lectura del artículo 17 transcrito anteriormente, se desprenden los siguientes elementos:

- a. Las autoridades administrativas tienen la obligación de resolver las peticiones que se les plantean en un término de tres meses, término que es supletorio, toda vez que si la ley específica establece otro, se debe atender a éste último.
- b. Igualmente, a menos de que la ley específica le otorgue al silencio de la autoridad un sentido afirmativo, transcurrido el término respectivo, o en su caso el de tres meses, sin respuesta de la autoridad, el promovente debe considerar que su instancia fue resuelta en sentido negativo, en este caso, la negativa ficta se configura por disposición de ley, por lo que no es una prerrogativa del particular.
- c. En caso de negativa ficta, el promovente puede solicitar a la autoridad omisa una constancia de falta de resolución. Sobre el particular, Rueda (1999, p. 93) opina que “dicha constancia es un elemento novedoso

tratándose de la figura negativa ficta, y en la práctica será muy interesante ver el uso que se le puede dar a la misma, el cual, no podrá ser otro que el de fincar responsabilidades a los servidores públicos, pues dicha constancia no puede constituir un requisito para la procedibilidad de algún medio de defensa que se interponga contra el silencio de la autoridad, sino únicamente un elemento de prueba”.

- d. En caso de que la ley específica le de al silencio de la autoridad un sentido favorable, el promovente asimismo podrá solicitar una constancia.
- e. Por último, el artículo 17 de la Ley en comento, prevé la posibilidad de que administrativamente se presenté la configuración de dos negativas fictas a un mismo asunto.

Lo anterior es así, ya que el último párrafo del artículo en cuestión prevé la hipótesis de que cuando se interponga el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley en cita contra una negativa de resolución, y éste a su vez no sea resuelto en un plazo de tres meses, deberá entenderse confirmada la resolución respectiva en sentido negativo a los intereses del promovente.

Ello, atenta contra la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, ya que pueden pasar ocho meses sin tener respuesta por parte de las autoridades respecto a la instancia, para después poder recurrir a los demás medios de defensa previstos contra el silencio de las autoridades.

Ahora bien, en líneas anteriores se estableció que dentro del derecho administrativo, existen las figuras jurídicas que se conocen comúnmente como afirmativa o negativa ficta, es decir, que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, deba tenerse como resuelta en sentido positivo o negativo, según sea el caso. La doctrina como la jurisprudencia sostienen que para que se

otorgue el mencionado efecto, debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso. Es decir, para que en una solicitud o trámite presentado ante una autoridad y cuyo cumplimiento por parte de ésta, se realice fuera del plazo que determinan las leyes y asimismo, se pueda obtener una respuesta tácita, que en algunos ordenamientos jurídicos se establece en sentido negativo y en otros en positivo, todo esto con el fin de superar el estado de incertidumbre que se produce por esa omisión de la autoridad, requiere necesariamente encontrarse contemplada en la ley, de manera expresa o que se pueda deducir de su interpretación jurídica, puesto que se trata de una presunción legal y no de una presunción humana.

3.3 Afirmativa Ficta

La Afirmativa Ficta significa que la falta de respuesta por parte de la autoridad transcurrido el plazo dentro del cual debió resolver una instancia formalmente presentada ante ella por un particular, éste debe interpretarla como una resolución favorable a sus intereses.

Al respecto, cabe mencionar que generalmente se piensa que la figura de la Afirmativa Ficta representa una tramitación expedita, toda vez que constituye una presión para que las autoridades correspondientes acorten el plazo para la emisión de sus resoluciones.

En la siguiente tesis de jurisprudencia se hace referencia a los antecedentes en materia de Afirmativa Ficta en el Derecho Administrativo.

"FICTA. LA AFIRMATIVA ES OPERANTE CUANDO SE TRATA DE LA FIJACION DE PRECIOS DE MEDICINAS PARA CONSUMO HUMANO. El Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del país; y con fundamento además en los artículos 9, 11, 25 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió el Acuerdo de siete de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, en el que, dispuso de acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberían de instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas, en el que se estableció lo siguiente: "Artículo 4ºk) Fijar en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en lo casos que no se dé solución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo": Posteriormente, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial con apoyo de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley sobre Atribuciones de Ejecutivo Federal en Materia Económica y en el Decreto del Ejecutivo Federal para el Fomento y la Regulación de la Industria Farmacéutica de veintitrés de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, expidió el

"Acuerdo que modifica el que Establece las Reglas de Operación para la Fijación o Modificación de Precios de los Medicamentos sus sesenta días para resolver las solicitudes de aumento de precios de las medicinas. En tales condiciones, aunque el secretario del Ramo no lo haya indicado así en la tercera de las reglas de operación para la fijación o modificación de precios de conformidad con el referido 4º., inciso k) del acuerdo de fecha siete de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro. "La resolución tácita en sentido favorable a los interesados", por estar señalados y fijados los efectos de la inactividad de la Administración Pública, una vez transcurrido el plazo de sesenta días previsto para la contestación de las solicitudes referidas. Por otra parte, no resulta necesaria la existencia de un ordenamiento general que establezca la "doctrina del silencio administrativo" para todos los precios oficiales, toda vez que se trata de una materia regulada por las leyes específicas, y en el caso por acuerdos que se encuentran emitidos con base en la Constitución Política del país".

Contradicción de tesis. Varios 3/88. Sustentada entre el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de agosto de 1991. Mayoría de 3 votos. Disidentes: Fausta Moreno Flores y Carlos de Silva Nava. Voto Particular de la Ministra Fausta Moreno Flores. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Pablo Domínguez Peregrina.

Tesis de Jurisprudencia 13/91 aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el ocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno. Mayoría de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Carlos de Silva Nava, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano y Fausta Moreno Flores. Ausente: Noé Castañón León.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Segunda Sala, Tomo: VIII, Diciembre de 1991, Tesis: 2ª/J. 13/91, Página: 39

Ahora bien, la figura de la Afirmativa Ficta en el Código Financiero del Distrito Federal se presentó por primera vez en el año de 1999, al respecto en la exposición de motivos de dicho Código, presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se estableció lo siguiente:

"La presentación de las solicitudes de pago diferido o en parcialidades implica la actitud del contribuyente de cumplir el pago a su cargo, por lo que se considera que en estos casos es conveniente que opere la afirmativa ficta ante la no respuesta de la autoridad, para asegurar la expedites del trámite"

En línea con lo anterior, cabe resaltar que en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación

el 31 de mayo de 1996, por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se establece:

"5. ACCIONES A DESARROLLAR.

Instrumentación de la figura de la positiva ficta en los trámites ante las autoridades federales. Para las resoluciones de los trámites relativos a actividades no consideradas altamente riesgosas, el proceso de revisión establecerá la figura de la positiva ficta, la cual consiste en la autorización automática de la solicitud de que se trate cuando la autoridad no responde dentro de un plazo previamente determinado. Esta figura tiene como propósito fundamental dar a las empresas certidumbre acerca del plazo preciso de respuesta de su solicitud. Se instrumentará para todos los requisitos y trámites previstos en la legislación federal, así como en la normatividad expedida de aquéllos que se refieran a actividades altamente riesgosas, así como de los permisos, registros o autorizaciones cuya entrega material resulte indispensable (por ejemplo, el registro federal de contribuyentes y el registro empresarial ante el INFONAVIT).

Para las figuras de alto riesgo se establecerá la figura de la negativa ficta, la cual consiste en el rechazo de la solicitud en cuestión cuando la autoridad no dé a ella en un plazo determinado, esta figura tiene la finalidad de dar certidumbre jurídica a los particulares.

Como se puede observar, mediante dicho Programa se establece como una de las acciones a desarrollar por parte del Gobierno Federal, la instrumentación de la figura de la Positiva Ficta para la resolución de trámites relativos a actividades no consideradas como riesgosas, toda vez que la negativa ficta se reserva para aquellas actividades de alto riesgo.

En este sentido, es evidente que la figura de la Afirmativa Ficta o Positiva como algunos autores le llaman, debe de estar plasmado dentro de un texto de carácter jurídico (Acuerdo, Reglamento etc.) previamente emitido por la dependencia administrativa para regular su actuación ante los gobernados, ello con la finalidad de que los procesos sean de una forma más expedita, siempre y cuando que la afirmativa ficta que se aplique al caso en particular no traiga aparejada un riesgo eminente a la sociedad en general, ya que como nos comenta Sánchez (2004, p. 72) en su libro intitulado *"Los medios de Impugnación en materia administrativa"*, lo siguiente: "En nuestro derecho, la figura que ha tenido relevancia ha sido la negativa ficta y no tanto la positiva ficta, debido a los riesgos que implica su adopción dado que se otorgarían beneficios a los particulares sin que proceda un análisis cuidadoso, por parte de la Administración Pública".

Por ende, es de vital importancia que esté plasmado en el texto jurídico vigente aplicable al caso en concreto, de qué forma la afirmativa ficta podrá ser aplicada para que no se haga mal uso de ella.

3.4 Breve Comparativo del Derecho de Petición con las figuras de Negativa y Afirmativa Ficta.

La Negativa Ficta y en consecuencia la Afirmativa, son consideradas por algunos autores como inconstitucionales, por considerarse a todas luces violatorias del artículo 8º que consagra nuestra Carta Magna, que textualmente prescribe lo siguiente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”

Bajo esta consideración, Acosta (1996, p. 230) dice sobre la negativa ficta: “resulta un trámite que sólo retrasa la resolución de los asuntos a cargo de las autoridades, entorpece la eficacia del procedimiento y abre instancias que en el fondo son inútiles”. Asimismo no señala, “cuando una administración pública no resuelve, en el plazo legalmente establecido, la pretensión de un administrado, no sólo incumple a un deber constitucional que genera de suyo responsabilidad, sino perturba gravemente el equilibrio del ordenamiento”.

Ahora bien, los requisitos para elevar una petición ante la autoridad son:

1. Por escrito
2. En breve término
3. Que se dé a conocer al peticionario (sujeto activo)

De lo anterior, se deduce que los funcionarios están obligados a dar una respuesta a toda petición formulada por el gobernado, pues en caso contrario, quien tenga interés puede demandar ante el Poder Judicial Federal la violación a su derecho público subjetivo garantizado en el texto constitucional, por medio del Juicio de Amparo.

Sobre ello, se cita la siguiente Tesis Jurisprudencial y precedentes que señala:

***PETICION, DERECHO DE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** Cuando se eleva a la autoridad una petición que implica el ejercicio de un recurso administrativo, no basta la admisión del mismo para que se satisfaga en su esencia lo previsto por el artículo 8° constitucional, ya que es a todas luces erróneo pretender que el derecho de petición en relación con el citado recurso se tenga por satisfecho con un solo acuerdo admisorio del mismo, o bien, por el hecho de que el peticionario tenga conocimiento de que se encuentra en trámite, toda vez que aceptar lo anterior sería desvirtuar el elevado principio que rige esta garantía y que es precisamente el evitar la

incertidumbre que puede ocasionar para los gobernados el silencio y la inactividad burocrática.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Amparo en revisión 1064/87. María Dolores y Carlos Morales Martínez, 27 de agosto de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chavéz . Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Amparo en revisión 10008/87. María de la Luz Reyes Vda. De Pérez, 22 de octubre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chavéz . Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Amparo en revisión 1624/87. Rosendo Gandulfo Sánchez. 26 de noviembre de 1987. Unanimidad de Votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chavéz . Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Amparo en revisión 1978/87. Felipe Ramírez Martínez. 18 de febrero de 1988. Hilario Bárcenas Chavéz . Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Amparo en revisión 1794/87. Eduardo Sánchez Medina. 3 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: José Luis Sierra López.

Siguiendo con la lógica jurídica que detalla la jurisprudencia citada, obliga a la autoridad a dar una solución de fondo a su petición, pues no es suficiente que el funcionario haga del conocimiento al mismo que se

encuentra en trámite, sino es dar una respuesta congruente al escrito presentado por el peticionario.

Bajo este orden de ideas, el silencio administrativo ocasiona verdadera incertidumbre al solicitante. Ahora bien, tampoco podemos alejarnos de la realidad y visualizar a la figura de la negativa ficta o positiva como innecesaria, ya que es un instrumento jurídico que permite a la autoridad a resolver de una forma jurídicamente viable, como es el caso del estudio que más adelante se realizará de las figuras de Afirmativa y Negativa Ficta dentro del Acuerdo para el procedimiento del registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

Cabe resaltar, que no podemos confundir el derecho de petición con la Negativa Ficta, pues son dos figuras que si bien es cierto instan a la autoridad a resolver debido a la falta de respuesta a las solicitudes presentadas por los gobernados, no deben confundirse. Sobre el particular, se cita la siguiente tesis jurisprudencial que dice:

*No. Registro: 192,641

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta

X, Diciembre de 1999

Tesis: 2a./J. 136/99

Página: 245

PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA.

Cuando se reclama en amparo la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, no es procedente sobreseer en el juicio con base en que el silencio de la autoridad constituyó una negativa ficta, por las razones siguientes: 1) porque la aludida garantía constitucional no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas (como la negativa ficta) que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias; 2) porque la negativa ficta es una institución que, por sus características peculiares, es optativa para los particulares, la cual, por surgir debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la solicitud, no puede satisfacer el objeto primordial que se persigue con la garantía que tutela el artículo 8o. constitucional; y 3) porque el Juez de amparo no puede prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnado el silencio de la autoridad, cuando precisamente se le está pidiendo que obligue a esa autoridad a dar una respuesta, como lo exige el artículo constitucional invocado. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando el particular optó por impugnar la resolución

ficta, ya no puede, válidamente, exigir contestación expresa, pues en tal supuesto clausuró su derecho de petición.

Contradicción de tesis 51/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (en la actualidad Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito). 29 de octubre de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 136/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve.*

De la jurisprudencia antes descrita, resaltan los siguientes puntos:

1. El particular debe de elegir en primera instancia el medio de impugnación que mejor convenga a la falta de respuesta por parte de la autoridad.
2. Ahora bien, si se decide por promover un amparo indirecto el Juez de Distrito no debe sobreseer el juicio alegando que el derecho de petición no fue violado al configurarse la negativa ficta, ya que dicho derecho no puede estar supeditado ni limitado a la existencia de figuras

plasmadas en leyes secundarias y tampoco, dicha autoridad decida cual es el medio de defensa que el particular debió promover.

3. Al impugnar la negativa ficta, se extingue el derecho del gobernado para promover el juicio de garantías.

En este capítulo, quedaron precisados las figuras jurídicas que surgen por la abstención de la autoridad a contestar las peticiones formuladas por los gobernados, pero qué sucede cuando una petición no es contestada. Esto da derecho independientemente del medio de impugnación que el particular elija para combatir el silencio de la autoridad, a que dicha persona ya sea física o moral realice una actividad que el gobernante aún no ha analizado, ni revisado. En el siguiente capítulo se examinará la interpretación que habrá de realizarse cuando la Comisión Federal de Telecomunicaciones, no ha contestado las solicitudes del registro de tarifas de los concesionarios y permisionarios ¿Cómo una negativa o una afirmativa ficta?

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO POR EL QUE SE
ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA EL
REGISTRO DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE
TELECOMUNICACIONES

4.1. Las Tarifas De Los Servicios De Telecomunicaciones

El control administrativo sobre las tarifas de los servicios de telecomunicaciones es otra de las formas de tutela pública del usuario de estos servicios. La intervención de la Administración en relación con las tarifas se presenta con distintos grados de intensidad. En función del tipo de servicio y del nivel de concurrencia en el mercado. La administración podrá establecer criterios o principios de tarifarios.

En este mismo sentido, el Diccionario Jurídico Mexicano (2002, p. 3628) señala que: "El concepto de tarifa está íntimamente ligado a la figura de la concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares la realización de aquellos servicios públicos que no puede atender en forma directa y como contraposición se establece una cuota general que servirá para cubrir el importe del servicio otorgado".

En este orden de ideas, entraremos en materia y analizaremos en el CAPITULO V denominado "De las tarifas" de la Ley Federal de Telecomunicaciones (Ley Federal de Telecomunicaciones, 1995)

El artículo 60 de dicha Ley prescribe:

"ART. 60.- Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente sus tarifas de los servicios de

telecomunicaciones en términos que permitan la prestación de dichos servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia”.

Bajo esa tesitura, los operadores de los servicios de telecomunicaciones gozan de plena libertad para fijar las tarifas que cobrarán a sus usuarios por los servicios de telecomunicaciones prestados, siempre y cuando cumplan con lo ordenado por el artículo 7 en relación al numeral antes transcritos, dichas requisitos son:

- Calidad
- Competitividad
- Seguridad
- Permanencia

Lo anterior, para fomentar que los servicios de telecomunicaciones se presten:

- Mejores precios
- Diversidad y calidad en beneficio de los usuarios
- Promover una adecuada cobertura social

Esto es, sí hay una libertad tarifaria pero está supeditada a que se cumplan las condiciones antes señaladas.

En este mismo orden de ideas el artículo 61 de la Ley en cita, prescribe lo siguiente:

"ART. 61.- Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría previamente a su puesta en vigor. Los operadores no podrán adoptar prácticas discriminatorias en la aplicación de las tarifas autorizadas."

De lo anterior se desprende, que antes de que una tarifa entre al mercado deberá ser registrada por la autoridad, en este caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones deberá de registrar la tarifa, siempre y cuando cumpla con lo ordenado por lo artículos antes invocados y el Acuerdo por el que se establece el procedimiento del registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones

Por otro lado, el artículo 62 de la Ley en comento, ordena que " los concesionarios no podrán otorgar subsidios cruzados a los servicios que proporcionan en competencia, por sí o a través de sus empresas subsidiarias o filiales".

Es importante precisar que el Título de Concesión de Telmex en su condición 6-2 (Modificación al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., 1990, [http://www.cft.gob.mx/wb2/COFETEL/COFE Titulos de concesion](http://www.cft.gob.mx/wb2/COFETEL/COFE_Titulos_de_concesion)) — define a un subsidio cruzado "...cuando una empresa preste un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los costos incrementales promedio de largo plazo, y simultáneamente presta otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales promedio de largo plazo".

En este mismo sentido, el costo incremental promedio de largo plazo se define como *"... la suma de todos los costos en que una empresa tiene que incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente. Los costos incrementales deberán ser comparables a los de una empresa eficiente, de tal forma que las tarifas reguladas sean competitivas internacionalmente"*.

4.2. Objeto y Requisitos del Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el Registro de Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones

El 18 de noviembre de 1996, el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Carlos Casasus López Hermosa emitió al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, El Acuerdo por el que se establece el procedimiento del registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones (Acuerdo por el que se establece el procedimiento del registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, 1996, http://www.cft.gob.mx/wb2/COFETEL/COFE_Acuerdos_y_resoluciones),- cuyo Objeto señala en su numeral primero lo siguiente:

"1. Objeto.

El presente procedimiento tiene por objeto dar a conocer a los concesionarios y permisionarios de los servicios de telecomunicaciones los requisitos que deberán cumplir ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones para el registro y, en su caso, autorización de las tarifas y los

planes de descuento de los servicios de telecomunicaciones de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones.”.

En este sentido, dicho Acuerdo señala a los operadores de telecomunicaciones claramente las formalidades que deben de observar para presentar sus solicitudes ante la Comisión.

Por su parte el numeral 2, señala lo siguiente:

“2. De las solicitudes del registro. Las solicitudes de registro de tarifas deberán presentarse por duplicado, firmadas por el representante legal del concesionario o permisionario, con cuando menos quince días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretenda poner en vigor la tarifa de que se trate.

Las tarifas incluidas en la solicitud de registro correspondiente deberán expresarse en pesos, moneda de curso legal en los Estados Unidos Mexicanos. Deberá de especificarse, además:

- a) Fecha de inicio de vigencia,*
- b) Cuotas por modalidad, tipo de servicio, plan o paquete tarifario,*
- c) Reglas de aplicación de las tarifas,*
- d) En su caso, tablas de descuento, y*

e) En su caso, penalidades o políticas de comercialización."

A los requisitos antes transcritos, podríamos llamarlos requisitos de forma, ya que sólo se necesita que se cumplan con estas formalidades para estar en aptitud de presentar ante la Comisión las solicitudes tarifarias.

Ahora bien, el Acuerdo en su numeral 3 denominado "Del registro y entrada en vigor de la tarifas, ordena:

"De cumplir con las formalidades exigidas al efecto en el presente procedimiento, la Comisión registrará las tarifas en un plazo que no exceda de diez días hábiles, contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

La Comisión, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstas en este procedimiento, expedirá al interesado la constancia de registro correspondiente.

No podrán aplicarse tarifas o descuentos que no estén debidamente registrados conforme a este procedimiento y demás disposiciones aplicables. En cualquier caso, las tarifas sometidas a registro iniciarán su vigencia en la fecha de establecida al efecto en la constancia de registro, la cual deberá ser siempre posterior a la expedición de dicha constancia.

Tratándose de las tarifas o planes de descuentos sujetos a autorización, el inicio de vigencia de los mismos se especificará en el oficio de autorización respectivo.

Los contratos tipo que celebren los concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones con sus usuarios, deberán registrarse ante la Comisión, debiendo observar las disposiciones legales y administrativas aplicables.

De lo anterior, se resalta lo siguiente:

1. La Comisión deberá registrar las tarifas en el término de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.
2. Una vez "verificado" el cumplimiento los requisitos y formalidades previstas en dicho procedimiento, se expedirá la constancia correspondiente.
3. No podrán aplicarse tarifas o descuentos que no estén debidamente registrados conforme a este procedimiento y demás disposiciones aplicables. Sobre este punto, es importante precisar, que no sólo es cumplir con lo que establece el Acuerdo, sino también la propia Ley Federal de Telecomunicaciones.

El Acuerdo nos habla de una "Constancia", el cual es el documento que ampara al concesionario o permisionario para poder aplicar las tarifas por los servicios de telecomunicaciones que presta.

El numeral 4 señala que dicho documento deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Número de folio de la constancia de registro;*
- b) Nombre y domicilio del concesionario o permisionario y de su representante legal;*
- c) Fecha de la recepción de la solicitud de registro;*
- d) Los datos de identificación de la tarifa o paquete tarifario, indicando el tipo, cobertura, modalidad y descripción de los servicios a los que se aplicarán;*
- e) Políticas de comercialización;*
- f) En su caso, descuentos aplicables;*
- g) Fecha de entrada en vigor de la tarifa y, en su caso, de los descuentos, y*
- h) La indicación de que deberá informarse a la Comisión cuando la tarifa registrada dejaré de aplicarse.*

El numeral 5 faculta a la Comisión, para que en cualquier momento, solicite información que a juicio de la propia autoridad resultará relevante en relación a las tarifas registradas o en proceso de registro. De esta forma, la Comisión podrá llevar a cabo una evaluación más completa, en caso de que la presentada sea insuficiente.

De este numeral se puede advertir, que no sólo por que el concesionario cumpla con los requisitos señalados en el numeral 2 antes invocado, de forma simultánea se emitirá la Constancia de Registro de Tarifas, pues la información a que refiere el artículo que se analiza, es específicamente qué llevó al concesionario o permisionario a fijar dicha tarifa. Ahora, en el supuesto que sea una tarifa registrada, la Comisión en ningún momento pierde su facultad para seguir evaluando la tarifa fijada por el propio concesionario y no porque el Acuerdo lo señale en este numeral, sino por

que el Estado a través de sus diferentes entes administrativos no pueden perder en ningún momento su facultad de regulación y vigilancia.

Por otro lado, el numeral 6 indica el domicilio donde deberán presentarse las solicitudes. El artículo 7, faculta a la Comisión para que en cualquier momento se modifique el contenido de dicho Acuerdo.

Asimismo, el numeral 8 ordena que las infracciones que la Comisión conozca en ejercicio de sus atribuciones en materia tarifaria deberá informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual aplicará las sanciones correspondientes.

Cabe destacar, que el artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, enumera las infracciones a dicho ordenamiento y las sanciones que se aplican, particularmente en su apartado C fracción I, se precisa una multa de 2,000 a 20, 0000 salarios mínimos por contravenir disposiciones tarifarias.

Sobre el particular, es claro que en materia de sanciones la actuación de la Comisión está muy limitada, pues si bien cierto, el artículo 25 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones faculta a la Unidad de Supervisión y Verificación, a través de las Dirección General de Supervisión y la Dirección General de Verificación, a preparar y emitir propuestas de sanción a la Secretaría, con motivo de las funciones de supervisión y visitas de inspección, respectivamente, practicadas a los concesionarios, permisionarios, operadores, registratarios y demás prestadores de servicios de telecomunicaciones, propiamente la Comisión no sanciona sólo "propone". Y es por eso que en este rubro de sanciones, es

muy ineficiente el sistema para penar las violaciones a la Ley y a sus propios Títulos de Concesión.

Y provoca como se le conoce la "doble ventanilla", pues lejos de aplicar verdaderas sanciones, se sigue un camino que resulta tortuoso y sólo entorpece el procedimiento sancionatorio. Y surge la interrogante, cómo se garantiza al usuario que el servicio de telecomunicaciones que recibe es más adecuado en cuanto a calidad y precio, si la autoridad no sanciona las ineficiencias y no incentiva a que se ofrezcan con eficacia.

Siguiendo el orden de los numerales del Acuerdo, por último señalaremos el 9 y 10, que ordenó la entrada en vigor de dicho Acuerdo y la obligación a los concesionarios y permisionarios que se encontraban en operación en ese momento, a apegarse a lo ordenado en el Acuerdo.

4.3 Análisis Jurídico del Silencio Administrativo

En el capítulo tercero de la presente tesis, apreciamos las diferencias entre las figuras jurídicas creadas por ficciones de la ley, la Negativa y Afirmativa Ficta, en este capítulo han quedado señalados el contenido del Acuerdo materia de la presente tesis.

Ahora lo que se debe analizar, es qué figura jurídica nace cuando la Comisión se abstiene de contestar las solicitudes de registro de tarifas formuladas por los operadores de los servicios de telecomunicaciones, dentro del término de 10 días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud de registro de tarifas.

En la práctica, diversos concesionarios de los servicios de telecomunicaciones por convenir a sus intereses, argumentan en los diversos medios de impugnación, que el silencio en el que incurre COFETEL al no expedir su Constancia de Registro de Tarifas en el término de 10 días hábiles, se debe entender que se ha configurado la Afirmativa Ficta, aún y cuando no esté de manera expresa en el Acuerdo, ya que según alegan que al cumplir los requisitos establecidos en el mismo, les concede el derecho de forma simultánea a aplicar las tarifas aún y cuando no se les haya expedido la Constancia de Registro de Tarifas.

En este orden de ideas, la Exposición de Motivos a la Ley Federal de Telecomunicaciones, señala en su parte conducente:

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

Del extracto que anteriormente se transcribe, podríamos interpretar que el legislador quiso decir que sólo es para efectos de "publicidad" (¿?) en el caso no admitido que así fuera; Qué certeza jurídica se le otorgaría al mercado de las telecomunicaciones? si por el simple transcurso del tiempo una tarifa saliera a la competencia sin previamente ser analizada por la autoridad competente. ¿No se estaría desnaturalizando el contenido del artículo 60 de la Ley que ordena que tarifas deberán permitir que los

servicios de telecomunicaciones se presten en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia?

Así que deberá desecharse todo argumento que pretenda encontrar en la exposición de motivos a la Ley Federal de Telecomunicaciones, la razón suficiente para suponer que la Constancia de Registro sólo es para efectos de publicidad y no así el documento que ampara al operador para aplicar una tarifa dentro del mercado, y así fomentar la sana competencia de las telecomunicaciones en México.

Bajo este tenor, se cita la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Octubre de 2003

Tesis: I.7o.A.55 K

Página: 1008

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY.

Las exposiciones de motivos contenidas en una iniciativa de ley, así como los debates del legislador suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, carecen de todo valor normativo, tomando en consideración los siguientes elementos: a) El artículo 14, segundo párrafo, del Pacto Federal, que prevé el

principio de seguridad jurídica, dispone que nadie podrá ser afectado en su esfera jurídica, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; es decir, tal dispositivo constitucional no hace referencia a las observaciones y justificaciones expresadas por el autor de la iniciativa legal, ni a los argumentos que señalen los legisladores para aprobar, modificar, derogar o abrogar una norma de carácter general; b) Por la publicidad de la norma, que se refiere a que los órganos del Estado encargados de difundir las normas en los respectivos ámbitos de su competencia, tales como el Diario Oficial de la Federación, Gacetas o Periódicos Oficiales, generalmente publican solamente el contenido de las leyes o artículos aprobados mediante el proceso legislativo o, en su caso, refieren cuáles normas han sido abrogadas o derogadas, pero no suelen imprimir las iniciativas de ley y debates que dieron origen a las mismas. Por ende, no se puede invocar un derecho u obligación por la simple circunstancia de que el mismo se infiera de la exposición de motivos de la iniciativa de ley o de los debates del legislador, si no se plasmó expresamente en el articulado de la norma correspondiente; sin que sea lógico el argumento de que la interpretación teleológica subjetiva o exegética de la disposición legal permita introducir elementos contemplados durante el proceso legislativo, pero no reflejados en el cuerpo legal, pues tal medio de interpretación requiere que el intérprete de la norma acuda a la exposición

de motivos, debates o preámbulo que dieron origen a una ley o tratado internacional para interpretar uno o varios preceptos ambiguos u oscuros, con la plena conciencia de que se están tomando en consideración cuestiones que son ajenas a la norma y, por ende, no forman parte de ella.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1987/2003. Chris K. Kowalski y otro. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

De lo anterior se desprende que:

- I. Los argumentos que exprese el legislador para debatir sobre la creación de una norma o ley, carecen de todo valor probatorio.
- II. No se puede invocar un derecho u obligación por el simple hecho de que el mismo se infiera de la exposición de motivos, tanto de la iniciativa o los debates del legislador, si no se plasmó en el articulado correspondiente.

En este orden de ideas, no es factible justificar que se han cumplido con todos los requisitos prescritos por el Acuerdo y que el Registro sólo es para el efecto de dar a conocer a los usuarios las tarifas que pagan por los servicios , ya que aún y cuando en la Exposición de Motivos señale que las tarifas sólo deberán de registrarse para consulta pública, lo cierto es que la Exposición

de Motivos sólo es un medio auxiliar de interpretación legislativa cuando el contenido del texto legal es oscuro e impreciso.

En este mismo sentido, el Reglamento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, 2006, http://www.cft.gob.mx/wb2/COFETEL/COFE_Reglamento_Interno_de_la_Comision_Federal_2) faculta a la Dirección General de Prospectiva Regulatoria, a través de la Dirección de Regulación de Tarifas a analizar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que requieran de autorización.

Sobre el particular, cabe mencionar que en la doctrina, los conceptos de "autorización" y "permiso" se emplean como sinónimos, tal y como se puede advertir de lo señalado por el Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII (P-Reo), editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, respecto del concepto de "permiso administrativo", mismo que en su parte conducente señala:

"El maestro Gabino Fraga encasilla al permiso administrativo entre los actos jurídicos directamente orientados a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado, y lo define como "un acto administrativo, por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal a establecido para el ejercicio del derecho de un particular". Así como el elemento fundamental del concepto, resulta ser un derecho preexistente, cuyo ejercicio está limitado por la norma jurídica y que es

invocada por un particular frente al Estado. Olivera Toro, explica que el permiso administrativo o autorización tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que existe "la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones".

.....

"Existen en esta distinción sutilezas que ponen de relieve la sinonimia que existe entre la autorización y permiso. En efecto, al asumir Serra Rojas que la autorización es un acto por el cual la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, cuando se ha probado que reúnen los requisitos legales para ejercerlo, emplea elementos de la definición que sobre el permiso administrativo aplican Fraga y Olivera Toro. De aquí que sea importante subrayar: autorización y permiso en la doctrina tiene la misma significación y el satisfacer los requisitos legales para obtenerlo equivale a levantar un obstáculo o prohibición para ejercer la actividad, allanándose así las posibilidades de su ejercicio, pues de lo contrario la prohibición eliminaría la hipótesis de la existencia de un derecho previo que tiende a ampliar la esfera del particular"

En tal virtud, de lo transcrito anteriormente se desprende que:

1. El permiso administrativo es un acto jurídico por el cual se remueve un impedimento que la norma legal establece para el ejercicio del derecho de un particular.
2. Es un derecho preexistente, es decir, el solicitante goza de ese derecho siempre y cuando la autoridad administrativa se haya cerciorado que cumple con los requisitos establecidos en la ley, hasta en tanto, el ejercicio de ese derecho no se puede ejecutar.
3. Es evidente que aún y cuando el Acuerdo no establezca un procedimiento para llevar a cabo una "Evaluación de la Tarifa", dicho Acuerdo en su numeral 2 señala entre otras cuestiones:

"La Comisión una vez verificado el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstas en este procedimiento expedirá al interesado la constancia de registro correspondiente.."

De este apartado se desprende indubitablemente lo siguiente:

- Que la Comisión debe **"verificar"**, lo que se traduce que para llevar a cabo dicha verificación, se debe realizar un estudio o análisis para expedir la Constancia de Registro de Tarifas
- No por el hecho de que el concesionario cumpla con los requisitos de forma establecidos en el apartado 2 del Acuerdo correspondiente, la Comisión está obligada a resolver de manera favorable a los intereses del solicitante, ya que no se debe pasar inadvertido el hecho de que el Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones se emitió al amparo de la Ley

Federal de Telecomunicaciones, sienta necesario que todo concesionario o permisionarios cumpla con lo establecido por los artículos 60 y 61 de dicho ordenamiento.

En este orden de ideas, tal y como ha quedado plasmado en el capítulo anterior, no está a elección del particular cuál es la figura jurídica que deberá aplicarse al silencio de la autoridad, ya que particularmente lo que le da vida jurídica a la Afirmativa Ficta es el que este plasmada en un texto jurídico, por los riesgos que implica su aplicación, ya que como se señaló se otorga beneficios a los particulares sin que se proceda a realizar un análisis cuidadoso y detallado por parte de la administración pública federal, así que dicha figura se deja para los trámites de bajo riesgo que no implica ningún peligro a la sociedad.

4.4 Criterios Judiciales sobre El Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

En la actualidad el crecimiento acelerado de las telecomunicaciones ha desencadenado que nuestra legislación vaya un paso atrás de los múltiples servicios que se van presentando, sin que haya una norma jurídica que nos establezca como regular estos nuevos servicios. Esto provoca, que los concesionarios se valgan de argumentos muchas veces carentes de sentido y poco respeto por la autoridad reguladora.

En la práctica se han presentado diversas impugnaciones con el fin de atacar el procedimiento que la propia Comisión ha creado para regular las tarifas que fijan de forma libre los operadores.

A continuación se analizará, algunos de los razonamientos que el Poder Judicial ha establecido respecto al Acuerdo materia de la presente tesis.

4.4.1 Juicio de Nulidad

La Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de Justicia Federal resolvió en el Juicio de Nulidad promovido por la empresa Teléfonos de México, S.A. de C.V. , respecto al criterio de dicha actora en su capítulo de conceptos de ilegalidad, que en éste y varios medios de impugnación como es el recurso de revisión administrativo regulado en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o en el Juicio de Amparo, que el Acuerdo por el que se establece el procedimiento de registro de tarifas contiene una figura equivalente a la Afirmativa Ficta, de ahí que si la autoridad no lleva a cabo el registro en el término de 10 días hábiles, se entiende que dicha empresa puede aplicar las tarifas presentadas para su registro.

Bajo estos supuestos, la Sala emitió los siguientes criterios:

- a. "...el registro de tarifas no se reduce a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de COFETEL, verifique simplemente el cumplimiento de requisitos formales por parte de los concesionarios, sino que es de interés público que esa Comisión

verifique las tarifas fijadas por los concesionarios cumplan con los requisitos de fondo, máxime si se trata de Telmex, quien tiene poder sustancial en el mercado dominante, y por ello la propia ley le establece obligaciones adicionales...”.

- b. “...De aceptar el criterio de la actora, la COFETEL perdería su facultad de supervisión de las tarifas fijadas por los concesionarios de los servicios de telecomunicaciones y su calidad de autoridad, para ser sólo un registrador de tarifas fijadas...”
- c. “... es inatendible el argumento de la actora al pretender que el Acuerdo de Registro de Tarifas en el citado acuerdo contiene una figura equivalente a la afirmativa ficta, aunque no esté establecida de manera expresa...”
- d. “...si el Pleno de la COFETEL no registra las tarifas propuestas por los concesionarios dentro del término de 10 días, no puede operar la afirmativa ficta, pues se trata de una figura que no está expresamente regulada en las disposiciones aplicables, y si la Ley Federal de Telecomunicaciones es omisa en establecer la consecuencia jurídica del silencio de la autoridad, debe aplicarse en forma supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo...”.

Ahora bien en relación al artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, estudiado en el capítulo anterior, la misma Sala manifiesta lo siguiente:

- e. “... el artículo transcrito es muy claro, y es aplicable al caso concreto: El Acuerdo de Registro de Tarifas establece un plazo de 10 días para que el Pleno de la COFETEL registre las tarifas solicitadas por los concesionarios (plazo distinto al establecido en el artículo transcrito), y

transcurrido el plazo aplicable (10 días) se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario, y en la especie, no hay otra disposición legal o administrativa de carácter general que prevea lo contrario. Por ello, si la autoridad demandada omitió resolver sobre el registro de las tarifas propuestas por la hoy actora, debió entender resuelta su solicitud en sentido negativo, y esperar la resolución, o bien interponer los medios de defensa procedentes, ocurriendo en la especie el primero...”

- f. “ es pertinente aclarar que el numeral 3 del mismo Acuerdo de Registro de Tarifas establece que los concesionarios no podrán aplicar tarifas que no estén debidamente registradas, por lo que sí en la especie, aún no han sido registradas las tarifas, Teléfonos de México, S.A. de .C.V. no podrá aplicarlas en virtud de que su registro le fue rechazado, mientras la COFETEL no decida otorgar el registro mediante una resolución debidamente fundada y motivada, en la que se determine que las tarifas propuestas por esta empresa cumplen con todos los requisitos legales tanto de forma como de fondo, por lo tanto, es evidente que Teléfonos de México, S.A. de C.V. no puede aplicar ninguna tarifa que no se encuentre debidamente registrada ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones...”.

En términos de lo anteriormente manifestado, ha quedado claro que la actuación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es el de realizar un análisis de fondo de acuerdo a lo ordenado por la Ley Federal de Telecomunicaciones, la abstención de la Comisión de no resolver las peticiones de registros de tarifas caen en el supuesto de una Negativa Ficta en términos del artículo 17-A antes citado de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, por lo que, en términos del artículo 61 de la Ley de la materia, los concesionarios y permisionarios deberán de abstenerse de aplicar tarifas no registradas, ya que para que en México tenga una verdadera competencia en el mercado de las telecomunicaciones la Comisión debe promover que los operadores ofrezcan tarifas más competitivas, atractivas en beneficio de la sociedad y éstos se vean reflejadas en mejores servicios, ajustados a la tecnología que cada vez se desarrolla de una manera más dinámica

4.4.2 Juicio De Amparo

El Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, al resolver un juicio de amparo indirecto promovido por Teléfonos de México, S.A. de C.V., ante la manifestación de la quejosa que había operado en su favor la afirmativa ficta, ante la omisión de resolver dentro del término de 10 hábiles su solicitud de tarifas, lo siguiente:

- a. "...se advierte que no se prevé expresamente la figura de la afirmativa ficta, como argumenta la agraviada por el contrario, en concordancia a lo señalado por el artículo 61 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el numeral 3º, párrafo cuarto del acuerdo en estudio, dispone expresamente que no podrán aplicarse tarifas que no estén registradas conforme al procedimiento..."
- b. "...a mayor abundamiento, debe señalarse que la doctrina ha realizado diversas clasificaciones de las normas jurídicas, entre las que se encuentran las normas perfectas e imperfectas. Las primeras son aquellas que contienen un supuesto de hecho, así como una sanción en caso de encuadrar en el mismo o no cumplir con la obligación prevista. Por su

parte, las normas imperfectas prevén un caso fáctico, pero no contemplan sanción en caso de inobservancia del precepto legal...”

En este sentido, la autoridad judicial realiza un razonamiento lógico jurídico muy interesante en el que señala: “... atendiendo a los argumentos expuestos en el párrafo anterior, es una norma imperfecta, al disponer que la autoridad deberá registrar la tarifa, de cumplirse las formalidades necesarias en un plazo máximo de diez días, contados a partir de la presentación de la solicitud, sin prever ninguna sanción en perjuicio de la Comisión Federal de Telecomunicaciones o algún derecho a favor del concesionario solicitante, como sería la figura de la afirmativa ficta....”.

En términos de lo manifestado, ha quedado claro que la actuación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano regulador de las telecomunicaciones en México, y ahora con las nuevas reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones dicha autoridad se eleva a una ley de carácter federal, en la que se determina que la Comisión tiene plena autonomía para dictar sus propias resoluciones.

Bajo estas consideraciones, siendo la Comisión el ente encargado de las telecomunicaciones, tiene que realizar un análisis de fondo de acuerdo a lo ordenado en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La abstención de la Comisión de no resolver las peticiones de registros de tarifas caen en el supuesto de una Negativa Ficta, por lo que, en términos del artículo 61 de la Ley de la materia, los concesionarios y permisionarios deberán de abstenerse de aplicar tarifas no registradas, ya que para que México tenga una verdadera competencia en el mercado de las

telecomunicaciones la Comisión debe promover que los operadores ofrezcan tarifas mas competitivas, atractivas en beneficio de la sociedad y estas se vean reflejadas en mejores servicios, ajustados a los avances tecnológicos.

CONCLUSIONES

La regulación de las telecomunicaciones, encuentra su base en el artículo 28 y 73 fracción XVII de nuestro Carta Magna. Antes de la reforma al citado artículo 28, el constituyente establecía que ciertas actividades económicas denominadas como "áreas prioritarias" sólo podían ser realizadas por el Gobierno Federal, como área de vital trascendencia para la nación. Dicha áreas, implicaban que el Estado realizará dicha actividad económica de manera exclusiva, por lo que la participación privada, directa, nacional o extranjera, se encontraba prohibida.

Ahora bien, con las reformas al párrafo 4º del artículo 28 constitucional, la comunicación vía satélite dejan de ser un área prioritaria y se convierte en una estratégica, entendiéndose ésta, como el conjunto de actividades económicas-producción y distribución de los bienes y servicios que el Gobierno Federal mediante empresas públicas, realizaba por sí o en concurrencia con los sectores sociales y privados a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras razones circunstanciales o imperativas de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional.

En consecuencia, se deduce que el sector de las telecomunicaciones se encuentra dentro del área prioritaria ya que el Estado permitirá a través de una concesión, facultar al sector privado para que proporcione a los gobernados servicios públicos.

La concesión siendo el medio de explotación de los servicios de telecomunicaciones, se define como el acto administrativo por medio del

cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una concesión o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.

En el Título de Concesión se establece que el concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos expedidos con posterioridad al otorgamiento de ésta, pues que se entiende que sólo podrá estar sujeto a aquellas disposiciones u ordenamientos normativos que se vinculen con el objeto de la concesión explotada, atendiendo al régimen de concesión de servicios y bienes públicos previsto por el referido artículo 28. Asimismo, el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, nos establece que las concesiones a que se refiere esta Ley, sólo se podrán otorgar a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y prescribe en su segundo párrafo que la participación de la inversión extranjera, en ningún caso, podrá exceder del 49% por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular.

Los derechos que derivan de la concesión son personalísimos, y el concesionario debe, sino ejecutarlos por si mismo, vigilar en forma personal su ejercicio. En nuestro derecho, el régimen de la concesión le impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión.

Por otro lado, diversos autores mexicanos han sostenido distintas teorías que pretenden explicar de una manera u otra al llamado silencio administrativo, este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad

ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa, pero esto hasta que no exista una norma jurídica que le otorgue determinado significado al mencionado silencio.

Al respecto cabe señalar que, si bien es cierto que el establecimiento de respuestas fictas de manera Afirmativa podría llevar repercusiones no favorables para ciertos intereses nacionales, también lo es que dicha aseveración no se debe tomar en términos absolutos, desterrando del mundo jurídico-positivo, la figura de la Afirmativa Ficta porque puede suceder que en algunas materias, como el de las telecomunicaciones, no sea adecuada la implementación de esta figura, pero en otras tantas sea favorable para los administrados que se enfrentan constantemente a la pasividad del gobernante. Asimismo, tampoco podría presumirse el acto negativo, hasta en tanto la norma jurídica no se lo atribuya de manera expresa. Además podemos señalar que la figura en comento no es una presunción sino por el contrario es una ficción.

La resolución de la Negativa Ficta desencadena dos vertientes, como una resolución de fondo, y por consiguiente, a la autoridad a la que se le imputa la misma, sólo puede dar fundamentos respecto al fondo del asunto en su escrito de contestación de demanda y la segunda, que precisa que la negativa sólo implica una negativa tácita de la instancia, con el único propósito de brindar a su autor un medio de defensa en contra del silencio de la autoridad.

Por otro lado, la figura de la Afirmativa o Positiva Ficta, debe estar prevista en una norma jurídica que le revista de tal carácter emitido por la dependencia con la finalidad de que los procesos sean de una forma más

expedita, siempre y cuando que la afirmativa ficta que se aplique al caso en particular no traiga aparejada un riesgo eminente a la sociedad en general, ya que como se dijo otorga beneficios a los particulares sin que se proceda a realizar un análisis cuidadoso y detallado por parte de la administración pública federal, así que dicha figura se deja para los trámites de bajo riesgo que no implica ningún peligro a la sociedad.

El órgano del Estado encargado de regular las telecomunicaciones en nuestro país, es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, autoridad elevada a una ley de carácter federal, con las reformas realizadas a la Ley Federal de Telecomunicaciones publicadas el 11 de abril de 2006, misma que incorporó el artículo 9-A, que reconoce que dicha Comisión es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá plena autonomía plena para dictar sus resoluciones.

Dicho órgano, el 18 de noviembre de 1996 a través de su Presidente Carlos Casasus López Hermosa, creó el Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el Registro de Tarifas de los servicios de telecomunicaciones, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Cuyo objeto, según lo define el numeral 1 de dicho ordenamiento, es el de dar a conocer a los concesionarios y permisionarios de los servicios de telecomunicaciones los requisitos que deberán cumplir ante la Comisión, para el registro, y en su caso, autorización de las tarifas, los planes de descuento de los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley.

Dentro de dicho Acuerdo, la figura que nace por la falta de resolución a las peticiones de los concesionarios para registrar sus tarifas, es la figura jurídica de la Negativa Ficta, ya que al ser este ordenamiento omiso en interpretar el silencio de la autoridad, y asimismo la Ley Federal de Telecomunicaciones, se aplica supletoriamente, lo que nos señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su artículo 17, prescribe que no podrán exceder de tres meses el tiempo en que la autoridad de contestación a los particulares, transcurrido tiempo se entenderán en sentido negativo.

Se entiende en sentido negativo el silencio de la Comisión, en virtud de que el artículo 3 del Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones es una norma imperfecta, ya que si bien es cierto, señala que la Comisión registrará las tarifas que cumplan con las formalidades establecidas en dicho Acuerdo en un plazo que no exceda de 10 días hábiles, del mismo no se desprende que exista sanción alguna para la Comisión o que se engendre algún derecho a favor del concesionario por dicha omisión.

Del mismo modo, el registro de tarifas no se reduce a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de COFETEL, verifique simplemente el cumplimiento de requisitos formales por parte de los concesionarios, sino que es de interés público que esa Comisión verifique las tarifas fijadas por los concesionarios cumplan con los requisitos de fondo, como son los señalados en el artículo 7 y 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Los concesionarios no podrán aplicar tarifas que no estén debidamente registradas, tal como lo prescribe el artículo 61 de la Ley de la materia, por lo que sí en la especie, aún no han sido registradas las tarifas, los concesionarios no podrán aplicarlas en virtud de que su registro le fue rechazado, mientras la Comisión no decida otorgar el registro mediante una resolución debidamente fundada y motivada, en la que se determine que las tarifas propuestas por esta empresa cumplen con todos los requisitos legales tanto de forma como de fondo.

Se deduce entonces, que en el Acuerdo por el que se establece el procedimiento del registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, no se puede configurar una afirmativa ficta, ya que en el Acuerdo al no establecer una consecuencia de derecho por no emitir la Constancia de Registro de Tarifas en el término de 10 días hábiles, se añade el hecho de que para que cobre vida jurídica dicha figura debe de estar contemplada en una norma jurídica. Asimismo, la respuesta positiva se aplica a casos que no impliquen un riesgo inminente a la generalidad. Y siendo las telecomunicaciones, un sector sumamente importante para el desarrollo de nuestro país, debe la Comisión vigilar que efectivamente sea prestado de forma eficiente. Pues si de forma automática, los concesionarios aplicaran tarifas que aún no han sido analizadas ni registradas por dicho órgano desconcentrado, se limitaría a ser a ser un simple registrador de tarifas en detrimento de calidad, competitividad, seguridad y permanencia a que se refiere el artículo 60 antes citado.

Las tarifas que presentan los operadores deben ser equitativas y no estar en detrimento de la competencia, aunado a que nuestro país algunos sectores sociales de forma limitada tiene acceso a los servicios de

telecomunicaciones, la Comisión debe vigilar que todos los usuarios paguen el precio justo y el servicio sea prestado de la manera mas eficaz y eficiente. Asimismo, esto provoca incentivar a las empresas de ofrecer las mejores tarifas y un mejor servicio, y así fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de los servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, tal como lo ordena el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En consecuencia, es de vital importancia que la Comisión realice un análisis exhaustivo para corroborar que efectivamente cumplen con los objetivos establecidos antes de proceder a su registro.

La finalidad del presente trabajo de tesis, fue el demostrar que dentro del Procedimiento de Registro de Tarifas la figura jurídica que nace por el silencio de la autoridad es la Negativa Ficta, ya que como múltiples veces se expuso, la norma expresamente debe señalar cuál es la respuesta que debe interpretar el particular por la omisión de la autoridad a dar contestación a sus peticiones y en este caso, se aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que al no señalar el Acuerdo por el que se establece el procedimiento de tarifas de los servicios de telecomunicaciones y la Ley de la materia, la consecuencia jurídica por no dar contestación a los concesionarios, se observará lo ordenado por la primera Ley en comento.

Asimismo, si la autoridad no revisara las solicitudes de registro de tarifas y las mismas aún así, fueren aplicadas en el mercado las consecuencias que podrían presentarse serían tarifas que no recuperan, al menos el costo incremental promedio de largo plazo tal y como lo ordena el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Ello, aunado a que la Comisión también debe revisar que los operadores no otorguen subsidios

cruzados a los servicios que proporciona en competencia, en términos de lo ordenado por el artículo 62 del mismo ordenamiento y finalmente vigilar que no se adopten prácticas discriminatorias.

BIBLIOGRAFÍA

Honorable Congreso de la Unión. (2006). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: ISEF.

Honorable Congreso de la Unión. (2006). Ley Federal de Procedimiento Administrativo. México: ISEF.

Honorable Congreso de la Unión. (2003). Ley Federal de Telecomunicaciones. México: Porrúa.

Honorable Congreso de la Unión. (2003). Ley de Vías Generales de Comunicación. México: Porrúa.

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (2003). Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México: Porrúa.

Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. (2003). Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. México: Porrúa.

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (2003) Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. México: Porrúa.

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (2006). Reglamento de Telecomunicaciones. México: www.cft.gob.mx

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (2006). México: www.cddhcu.gob.mx

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. www.economia.gob.mx

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 11 de abril de 2006.

Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones. (2006). México: www.cft.gob.mx

Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Modificación al Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones. (2006). México: www.cft.gob.mx

IUS 2005, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, (Versión 2005) (CD- ROM). México: Poder Judicial de la Federación.

Acosta, Miguel. (2004). Teoría General del Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa.

Baez, Roberto. (1997). Manual de Derecho Administrativo. México: Editorial Trillas.

Espinosa de los Monteros, Julián (2002). Técnico en Telecomunicaciones. Madrid, España: Cultural, S.A.

Fraga, Gabino. (1993). Derecho Administrativo, México: Editorial Porrúa.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2004), (Vol.1). Diccionario Jurídico Mexicano. México: Editorial Porrúa, UNAM.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2004), (Vol.4). Diccionario Jurídico Mexicano. México: Editorial Porrúa, UNAM.

Ruelas, Ana. (1995). Estados Unidos y México en la nueva etapa de regulación de las telecomunicaciones, México: CISAN-UNAM/UAS.

Sánchez, Alberto. (2004). Los medios de impugnación en materia administrativa. México.

Serra, Andrés. (1976). Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. México: Editorial Porrúa.

Tena, Felipe (1993). Derecho Constitucional Mexicano. México: Editorial Porrúa.

Farah, Mauricio. (1995). Reformas al artículo 28 constitucional (versión electrónica). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el Anuario Jurídico 1995.

Lozano, J. (2002). Marco Jurídico de las telecomunicaciones en México. Estudios de Homenaje al XV Aniversario de la ELD, p. 993-1020.

Lozano, J. (1996). Temas relacionados al nuevo marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones. Fortalecimiento de Estado de Derecho, p. 267-300.

Mijares, R. (1995). La afirmativa ficta: opción de modernidad. Lex, Difusión y Análisis, p. 71-72.

Modificación al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V. (1990). www.cft.gob.mx