

V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

REGULACIÓN Y ÓRGANOS REGULADORES

*Dra. Clara Luz Álvarez**

1. INTRODUCCIÓN

Las telecomunicaciones son esenciales en el mundo contemporáneo no sólo para la actividad económica y el régimen democrático, sino para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Desde la década de 1990 la mayoría de los países favorecieron que las telecomunicaciones fueran un sector en competencia, dejando atrás la noción de los monopolios naturales como paradigma. Junto con la apertura a la competencia en el sector, se impulsó la creación de órganos reguladores buscando aislar las decisiones propiamente técnicas de las telecomunicaciones de aquellas con connotaciones políticas.¹

Los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que se analizan en este artículo, son precisamente

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, claraluzalvarez@gmail.com, Twitter @claraluzalvarez, Blog telecomysociedad.blogspot.mx

¹ Para más información sobre la evolución del sector de telecomunicaciones y el paradigma del monopolio natural, véase Álvarez, Clara Luz, *Derecho de las Telecomunicaciones*, 2a ed., México, Fundalex y Posgrado de Derecho de la UNAM, 2013, pp. 80-83 y 129-130.

sobre dos temas torales: la regulación e interconexión y los órganos reguladores. Las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones y competencia económica de 2013² no restan vigencia a los argumentos expuestos por la SCJN y, para el caso, lo relativo a la autonomía del regulador, serán referencia para reguladores de otros sectores, aun cuando la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), hoy extinta, haya dado paso a la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órgano constitucional autónomo.

2. ¿LÍMITE A LA EXPEDICIÓN DE REGULACIÓN?

La Constitución, los tratados y las leyes son el marco dentro del cual un regulador puede actuar; sin embargo, una facultad esencial de éste es la emisión de disposiciones administrativas de carácter general para poder cumplir con los objetivos impuestos por el marco jurídico vigente. Las disposiciones administrativas de carácter general conocidas como "regulación" pueden adoptar cualquier denominación (p. ej. acuerdo, plan, reglas, reglamento, resolución), siendo lo importante el que tengan las características de generales, abstractas e impersonales. La constante evolución de las telecomunicaciones y de otros sectores regulados, exige que el regulador pueda adaptarse a los cambios tecnológicos y de composición de mercado a través de la emisión de regulación.

El primer caso, que pone en relieve la facultad de expedir regulación por parte de un órgano regulador, es el resuelto por la

² Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o , 7o , 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013

Primera Sala de la SCJN, en el amparo en revisión 795/2011, el 18 de abril de 2012, cuyos detalles y argumentaciones se exponen a continuación. En este amparo se reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y de la resolución³ por la cual la entonces Cofetel expidió el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad (PTFI)⁴ aún vigente.

a) *Síntesis del 795/2011*

La Jueza Cuarto de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, resolvió en primera instancia: (1) decretar el sobreseimiento respecto de diversas autoridades, (2) negar el amparo contra los artículos 9-A, 41 y 71 de la LFT, y (3) conceder el amparo contra la Resolución del PTFI "para el efecto de que no se le aplique a las empresas quejasas el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, en el presente, ni en un futuro, en virtud de que el mismo es violatorio de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional."⁵

Posteriormente, el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (17 TCC) confirmó el sobreseimiento y remitió los autos a la SCJN para que ésta resolviera sobre la constitucionalidad de los artículos de la LFT.

³ Comisión Federal de Telecomunicaciones, *Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad*, aprobada por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en su 1 Sesión Extraordinaria del 2009, celebrada el 3 de febrero de 2009, mediante acuerdo P/EXT/030209/13

⁴ Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2009

⁵ Ver foja 3121 del tomo 3 del expediente del juicio de amparo 323/2009 ante el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal

La Primera Sala de la SCJN, por unanimidad en sus resoluciones: (1) confirmó la sentencia recurrida, (2) reiteró la negativa de otorgar el amparo respecto a los artículos de la LFT y (3) ordenó al 17 TCC resolver sobre la Resolución del PTFI.

Finalmente, el 17 TCC, por mayoría, confirmó el otorgamiento del amparo realizado por la Jueza de primera instancia, modificando los efectos de la concesión del amparo para que a la quejosa no se le aplicarán únicamente las porciones normativas "elementos" e "infraestructura" del artículo 5, fracción III, del PTFI.⁶

b) *Antecedentes*

La interconexión es esencial para la existencia misma de las telecomunicaciones. Cuando se trata de un sector abierto a la competencia y donde existen empresas distintas que prestan este servicio, la interconexión obliga a que éstas lleguen a acuerdos sobre este aspecto. No obstante lo simple que parece, el sector de las telecomunicaciones se caracteriza por la relación entre desiguales, toda vez que existen operadores históricos y dominantes sin incentivos para dar la interconexión o bien para otorgarla en términos discriminatorios, y por otra parte hay empresas competidoras cuya vida depende de lograrla de manera oportuna con los operadores históricos y dominantes.

Teléfonos de México (Telmex) cuando fue monopolio público, y después monopolio privado, hacía la interconexión de sus propias redes, tomando las decisiones de manera interna para lograr que el tráfico entre ellas pudiera cursar sin problemas ni dilaciones.

⁶ Amparo en revisión 438/2010 resuelto el 11 de octubre de 2012 por mayoría de votos del Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Cuando se abrió a la competencia el sector de telecomunicaciones, en la década de 1990, las empresas que fueron nuevos entrantes y competidores potenciales de Telmex requerían interconectar sus redes con la de ésta; si lo lograban podrían competir, si no, desaparecerían.

La LFT (1995) favoreció el que los concesionarios de telecomunicaciones negociaran libremente los acuerdos y términos de interconexión; si no lograban acuerdo, entonces podían recurrir a la Cofetel para que ésta resolviera los aspectos en disputa. Más allá de lo que la propia LFT señalaba en cuanto a interconexión, no había mayor referencia en disposiciones administrativas de carácter general y la Cofetel iba resolviendo, caso por caso, los desacuerdos de interconexión.

c) PTFI

En 2009 la Cofetel expidió el PTFI con el objeto de "establecer los términos y condiciones para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas".⁷ El fundamento para emitir el PTFI fueron los artículos 41, 42, 43, 44 y 48 de la LFT, entre otros. En especial fue materia de la *litis* el artículo 41 de la LFT el cual textualmente establece que:

Artículo 41. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización,

Artículo 1 del PTFI

entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

- I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.

d) Acto reclamado: artículos de la LFT

Uno de los actos reclamados fue la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción I, en relación con el artículo 41 de la LFT.

El primer aspecto relevante para este caso, es que las quejas argumentaban que el artículo 41 de la LFT no facultaba a la Cofetel para expedir un PTFI, toda vez que dicho artículo no fijaba de manera precisa los límites que los planes técnicos fundamentales debían tener. Las quejas adujeron que para que el artículo 41 de la LFT fuera una cláusula habilitante de la competencia de la Cofetel para expedir el PTFI, debió haber existido "la materia concreta y específica a regular sobre bases y parámetros que permitan la creación de normas de carácter administrativo que tengan como medida la ley de donde emanan". Asimismo, expusieron que un plan técnico debía contener cuestiones técnico operativas y no cuestiones económicas, jurídicas, laborales y administrativas como las que contiene el PTFI.

La SCJN declaró infundados los agravios de las quejas por considerar que la Jueza de primera instancia sí se pronunció

sobre los límites que deben contener los planes técnicos fundamentales. La SCJN refirió que las cláusulas habilitantes permiten que la administración y los órganos del Estado puedan actuar de manera expedita dentro del marco de acción permitido. Las cláusulas habilitantes deben: (1) sujetarse al principio de primacía de la ley, sin derogar, limitar o excluir lo previsto en leyes y reglamentos; (2) cumplir con los derechos fundamentales; y (3) ser respecto a materias que no estén obligadas al principio de reserva de ley. En el caso concreto se reunían los elementos de las cláusulas habilitantes.

Adicionalmente, el artículo 41 de la LFT enuncia algunos tipos de planes técnicos fundamentales y agrega "entre otros", sin que esta frase convirtiera en inconstitucional al numeral en comento. Lo anterior en atención a que los tipos de planes mencionados expresamente, son ejemplos y el legislador dejó abierta la posibilidad de expedir otros planes que cumplan con los requisitos y objetivos establecidos en la propia LFT. En este caso, los planes deben estar relacionados con el permitir la interconexión e interoperabilidad con lo cual se otorga certeza a los particulares.

(...) la habilitación contenida en ese precepto permite a la Comisión Federal de Telecomunicaciones —dentro de ese marco definido de acción— expedir normas reguladoras de los aspectos técnicos específicos y complejos que por sus características requiere la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, lo cual involucra atender a los constantes avances de la tecnología de esas redes que no pueden preverse con absoluta precisión en la ley.⁸

⁸ SCJN, Ejecutoria y voto concurrente del amparo en revisión 795/2011, Primera Sala, 18 de abril de 2012, Considerando Quinto

La SCJN también destacó que las reglas generales administrativas son dinámicas, deben atender a los constantes avances tecnológicos y, por ello, las leyes no pueden establecer las bases y parámetros precisos.

e) Acto reclamado: PTFI

Las quejas reclamaron la inconstitucionalidad del PTFI, en especial de sus artículos 5, fracción III, 10 y 13. La SCJN expuso en una extensa argumentación la justificación de por qué no le correspondía pronunciarse en lo relativo al PTFI. De acuerdo a la SCJN, ésta no tenía que resolver porque el PTFI no es ley, tratado o reglamento expedido por el Presidente, además de que ello sería sobre cuestiones de legalidad lo cual escapa de su competencia.

El Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia formuló un voto concurrente, en tanto consideró que hubiera sido conveniente que se hubiera resuelto sobre la constitucionalidad del PTFI ejerciendo la facultad de atracción, toda vez que éste comprende disposiciones de carácter general y la SCJN tiene competencia para conocer de los recursos de revisión "cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."⁹

Comparto la opinión del Ministro Ortiz Mayagoitia en cuanto a que la SCJN debió haber resuelto sobre el PTFI no sólo por la importancia de los asuntos de interconexión, sino porque no era

⁹ Artículo 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

el operador histórico, ni el dominante la parte quejosa, sino por el contrario, la quejosa era un competidor que ha vivido y padecido el débil Estado de Derecho en México y, en especial, en cuestiones de interconexión.¹⁰

El 17 TCC finalmente resolvió, confirmando el amparo otorgado a las quejas en contra del artículo 5, fracción III, del PTFI, pero únicamente en cuanto a las porciones normativas "elementos" e "infraestructura", en lugar de un amparo generalizado contra el PTFI que había otorgado la Jueza de primera instancia.

3. REGULADORES, ¿HASTA DÓNDE LA AUTONOMÍA?

La década de 1990 estuvo marcada por la privatización de empresas públicas y la liberalización o apertura a la competencia de los mercados. Junto con ello también se crearon órganos reguladores de distintos sectores.¹¹ En México, muchos de estos órganos fueron creados como órganos desconcentrados (p. ej. Cofetel, Comisión Federal de Competencia, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Comisión Nacional de Hidrocarburos), lo cual implica que estén dentro de la estructura orgánica de una Secretaría de Estado, sin tener personalidad, ni patrimonio propio.

Aun cuando se habla de "reguladores" como si fuera un concepto uniforme, nada es más lejano a la realidad. En especial

¹⁰ Las quejas son empresas del grupo corporativo Telefónica Movistar en México

¹¹ Para mayor información sobre órganos reguladores (origen, tipos, principios de la actividad regulatoria y riesgos regulatorios), véase Álvarez, Clara Luz, *op. cit.* nota 1, pp 79-111

el tema de la autonomía de los reguladores ha sido el causante de intensos debates doctrinales y de resoluciones judiciales.

(...) la actividad administrativa puede desempeñarse en dos vías. A través de una organización sistematizada bajo la línea de jerarquía, poder de mando y centralización —bajo este esquema el Ejecutivo y los Secretarios de Estado ejercen el control directo de las actuaciones de los órganos administrativos subordinados—; o bien, mediante diversas organizaciones que podrían clasificarse como *autonomías graduables* —autonomía constitucional, descentralización, no sectorización y, en ciertos casos, desconcentración— en las que suelen romperse, en mayor o menor medida, las líneas de jerarquía respecto del poder central.¹²

El segundo caso a analizarse en este artículo, es el resuelto por el Pleno de la SCJN en el amparo en revisión 782/2011 el 5 de noviembre de 2012, con motivo del alcance de la subordinación jerárquica y grado de autonomía de la Cofetel respecto del secretario de Comunicaciones y Transportes (secretario de CT), que se explica a continuación.

Esta ejecutoria es un referente, en lo relativo a la autonomía, para todos los órganos reguladores existentes o por existir, aun cuando la Cofetel haya dejado de existir para dar paso al Instituto Federal de Telecomunicaciones, creado en 2013 como órgano constitucional autónomo.¹³

¹² Cortés, Josefina, "La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías, ¿necesarias?", en *Cinco Reguladores*, México, CIDAC, Red Mexicana de Competencia y Regulación y USAID, 2013, pp 7-37

¹³ La existencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2013. La integración del IFT fue hecha el 10 de septiembre de 2013 tras la rotificación de los comisionados por parte del Senado y su toma de protesta.

a) *Síntesis 782/2011*

Las quejas reclamaron como actos contrarios al marco jurídico mexicano: (1) la resolución de 21 de diciembre de 2010, emitida por el secretario de Comunicaciones y Transportes, a través de la cual se resuelve el recurso de revisión en contra de una resolución de la Cofetel, emitida por la SCT y (2) la resolución por la que la Cofetel expidió el PTFI.

El Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal resolvió: (1) conceder el amparo respecto a la resolución del recurso de revisión por parte de la SCT al carecer de competencia el secretario para emitir dicho acto de autoridad y (2) sobreseer respecto a la resolución del PTFI por no haberse demostrado cuál hubiera sido el primer acto de aplicación y además haber consentido la quejosa la utilización de un modelo de costos de interconexión. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito solicitó a la SCJN ejercer la facultad de atracción.

El Pleno de la SCJN sólo abordó lo relativo al otorgamiento del amparo. La SCJN confirmó el otorgamiento del amparo, pero modificó la sentencia recurrida para el efecto de que el secretario de CT dejara insubsistente su resolución y remitiera el recurso al Pleno de la Cofetel para que éste resolviera.

b) *Antecedentes*

La Cofetel fue creada mediante un decreto del Ejecutivo Federal (1996) en cumplimiento al mandato del Congreso de la Unión que ordenaba la creación de un órgano desconcentrado de la SCT con las "facultades necesarias para regular y promover

el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país".¹⁴ La Cofetel sólo tenía facultades en cuanto a las telecomunicaciones sin incluir la radiodifusión (radio y televisión abierta).

El Decreto por el que se crea la Cofetel señalaba que era un órgano desconcentrado "con autonomía técnica y operativa".¹⁵ A pesar de la autonomía referida, una simple lectura de las facultades conferidas a la Cofetel mediante el decreto de creación, refleja sólo una autonomía formal y jamás una real. El secretario de CT (o el Subsecretario de Comunicaciones en ausencia de éste) siempre resolvían los recursos de revisión en contra de las resoluciones del Pleno de la Cofetel.

La LFT y la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) fueron reformadas en 2006, confiriéndole a Cofetel facultades en radio y televisión abierta. Con la reforma a la LFT se estableció que la Cofetel era un "órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones".¹⁶

Por otra parte, la competencia exclusiva en radio y televisión abierta tuvo que ser confirmada por la SCJN mediante la controversia constitucional 7/2009,¹⁷ toda vez que el Ejecutivo Federal,

¹⁴ Artículo Undécimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 7 de junio de 1995

¹⁵ Artículo Primero del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 1996.

¹⁶ Artículo 9-A párrafo primero de la LFT, adicionado mediante la reforma a la LFT publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de abril de 2006

¹⁷ SCJN, *Resolución de la Controversia Constitucional 7/2009*, Pleno, 24 de noviembre de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2010.

mediante un reglamento interior de la SCT, pretendía quitarle facultades. Precisamente, en la ejecutoria de dicha controversia constitucional, la SCJN es clara y enfática en cuanto a que la Cofetel es la autoridad exclusiva en radio y televisión abierta por disposición del Poder Legislativo, salvo por el rescate de frecuencias que fue una facultad reservada por el Congreso de la Unión al secretario de CT.

En la ejecutoria de la controversia constitucional 7/2009, la SCJN no fue clara en su argumentación sobre si el secretario de CT tenía o no facultades para resolver los recursos de revisión contra actos del Pleno de la Cofetel y resolvió que el artículo relativo del reglamento interior de la SCT era válido.

(...) en razón de que su contenido no regula las facultades y competencia de la Comisión Federal de Comunicaciones [sic] y Transportes [sic], por tratarse de un órgano de la administración pública que cuenta con la delegación de facultades directas de ordenamientos con rango de ley emitida por el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

Así, la SCJN por una parte afirmó que la Cofetel era la autoridad exclusiva en radiodifusión (no así en las demás telecomunicaciones conforme a la LFT), y por otra parte dijo que la autonomía implicaba que el propio Pleno revisara sus actos, pero agregó que ello sería en aquellas materias en que la Cofetel contara con la delegación de facultades directas de ley. ¿Había o no había la delegación de facultades directa en ley conforme a la LFT?

¹⁸ *Ibidem*, Considerando Décimo primero

La respuesta a esa pregunta fue resuelta, incluso, por la propia Cofetel en el sentido de que los recursos de revisión respecto de actos de la LFT, continuaban siendo resueltos por el secretario de CT y aquellos de radiodifusión de la LFRTV eran dirimidos por el propio Pleno de Cofetel. Este aspecto es el origen del amparo en revisión 782/2011 que se estudia en el presente.

c) Acto reclamado: competencia del secretario de CT

El acto reclamado como inconstitucional fue la resolución de un recurso de revisión contra un acto del Pleno de la Cofetel, en el cual se dirimía un desacuerdo de interconexión. La SCJN enfatizó que:

La evolución del derecho administrativo en el mundo y en México, hace que la forma de la organización de la administración pública, en este caso la federal, obligue a abandonar ciertos paradigmas que surgieron al principio del desarrollo del derecho administrativo (...).¹⁹

La SCJN destaca en su argumentación que, en el caso de la desconcentración administrativa, ésta puede tener diversos grados de dependencia con el titular del Ejecutivo, pero incluso, puede llegar a tener libertad para la toma de decisiones si así lo dispone el Legislativo. La SCJN refiere que en el caso de que la ley determine un traslado de facultades, se está en presencia de una "redirección de facultades" y no de una delegación. Las implicaciones de ello es que en la delegación de facultades el superior no pierde las facultades, en tanto que en la redirección de facultades el superior fue privado de éstas y, por ende, no

¹⁹ SCJN, *Ejecutoria del amparo en revisión 782/2011*, Pleno, 5 de noviembre de 2012, Considerando Sexto

estaría autorizado para revisar las determinaciones del órgano. En consecuencia, "son las determinaciones legislativas las que dan la naturaleza jurídica al órgano administrativo y no su denominación".²⁰ Nótese que en la controversia constitucional 7/2009 la SCJN había dicho que sí había delegación de facultades y en esta ocasión cambia de terminología para una "redirección" de facultades.

La resolución de los desacuerdos de interconexión era una facultad propia de la Cofetel, quien no requería la intervención ni la colaboración de otras autoridades para decidir en definitiva. La SCJN hizo hincapié en que si la resolución del Pleno de la Cofetel tenía el atributo de autonomía plena (no requería de otra autoridad), entonces

(...) no hay justificación legal para que, a través de un recurso en sede administrativa, quien se dice superior jerárquico de la Comisión, se haga de todas las atribuciones que se le dieron por razones de especialidad y con una protección singularizada hacia el buen ejercicio de sus funciones (...) y emita una resolución en un sentido diferente. Esto no es condigno con la expresión "autonomía plena" (...).²¹

La SCJN resolvió en definitiva que la autonomía plena de la Cofetel implicaba que el secretario de CT careciera de competencia para resolver los recursos de revisión en contra del Pleno de la Cofetel en materia de telecomunicaciones.

Esta determinación fue muy emblemática para el sector de las telecomunicaciones porque fortalecía al regulador, y ponía

²⁰ *Idem*²¹ *Idem*

un alto a la nociva injerencia que desde la creación de Cofetel había ejercido la SCT.

4. REFLEXIONES FINALES

Los órganos reguladores y la regulación que éstos emiten, se está convirtiendo en los sectores económicos estratégicos en una necesidad. Si bien la desconcentración administrativa fue la figura jurídica que en su momento se estimó la correcta para el desempeño de las labores de un regulador, la realidad es que el Derecho Administrativo ha tenido que reconocer que la única constante es el cambio y que más que una definición unívoca de órgano regulador, existe un abanico de posibilidades. Lo importante, en cualquier caso, es que el tipo de regulador y las facultades otorgadas respondan a las necesidades del sector de que se trate.

La Constitución, los tratados, las leyes e incluso los reglamentos, tienen supuestos, lineamientos y parámetros; ¿qué tan específicos deben ser? Para sectores dinámicos no deben establecer detalles, pero sí deben señalar cuál es el marco de referencia dentro del cual el regulador puede, válidamente, emitir regulación para el cumplimiento de sus fines.

Una ley demasiado detallada es como camisa de fuerza para un sector regulado; una ley sin parámetros y objetivos es como un barco sin rumbo que genera incertidumbre jurídica. Las cláusulas habilitantes de competencia deben diseñarse por el Poder Legislativo de manera adecuada para cumplir con los requisitos jurisprudenciales y hacer posible que los reguladores adapten la normatividad a las necesidades del momento histórico de que se trate.

5. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Clara Luz, *Derecho de las Telecomunicaciones*, 2a. ed., México, Fundalex y Posgrado de Derecho de la UNAM, 2013.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, *Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interooperabilidad*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CORTÉS, Josefina, "La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Debate de las Autonomías ¿Necesarias?", en *Cinco Reguladores*, México, CIDAC, Red Mexicana de Competencia y Regulación, y USAID, 2013.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013.

Decreto de Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley Federal de Telecomunicaciones.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Décimo Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Ejecutoria y Voto Particular del Juicio de Amparo en revisión RA 438/2010.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ejecutoria del Amparo en revisión 782/2011*, Pleno, 5 de noviembre de 2012.

_____, *Ejecutoria y Voto Concurrente del Amparo en revisión 795/2011*, Primera Sala, 18 de abril de 2012.

_____, *Resolución de la Controversia Constitucional 7/2009*, Pleno, 24 de noviembre de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2010.