

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

JAVIER LAYNEZ POTISEK*

CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE**

SUMARIO: I. Antecedentes. II. Punto jurídico a resolver. III. Criterio adoptado. IV. Aspectos destacados del caso. V. El precedente judicial como instrumento de la seguridad jurídica. VI. Referencias.

I. ANTECEDENTES



El 11 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, mediante la cual —entre otros aspectos— se cambió la naturaleza de la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones, a efecto de crear un nuevo órgano constitucional autónomo denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones, al que se le encomendó, entre otros, la determinación de agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como imponer medidas para evitar la afectación de la competencia y de la libre concurrencia. En esa reforma constitucional¹ se otorgó el plazo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto correspondiente para que el legislador ordinario emitiera la nueva regulación secundaria que atendiera al nuevo marco constitucional en esas materias.

En cumplimiento de los mandatos constitucionales, en marzo de 2016 el Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió resolución² en la que deter-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adscrito a la Segunda Sala de ese tribunal y ponente en el asunto que se comenta.

** Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹ Roldán Xopa considera que la trascendencia de esa reforma radica en transitar de un esquema de “servicio de interés público” a uno de “servicio público de interés general”, cuya distinción consiste en juridificar constitucionalmente al espectro radioeléctrico “como un bien propiedad del Estado” por lo que las decisiones sobre su uso y condiciones forman parte de las potestades públicas. Roldán Xopa, José, *La ordenación constitucional de la economía*, Serie Constitución de 1917, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p. 65.

² Contenida en el Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76, de seis de marzo de dos mil catorce, el cual contenía 76 medidas para el operador de telefonía móvil Telcel-América Móvil, 63 para el

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

minó al grupo de interés económico del cual forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V.; Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.; Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como agente económico preponderante en el sector de Telecomunicaciones y, ante ello, impuso las medidas que estimó necesarias para evitar la afectación de la competencia y la libre concurrencia.³ Asimismo, en marzo de ese año, el citado Instituto emitió resolución⁴ por medio de la cual determinó las tarifas asimétricas por servicios de interconexión que cobraría el agente económico preponderante.⁵

Sin embargo, en julio siguiente, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en cuyo artículo 131, segundo párrafo, inciso a), estableció que entre tanto exista un agente económico preponderante en telecomunicaciones o algún agente económico tenga directa o indirectamente una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil (incluidas las llamadas y los mensajes cortos) serían asimétricas, por lo que tales agentes quedan impedidos para cobrar a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red.⁶

Ante lo previsto en el precepto legal referido, Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., promovió juicio de amparo indirecto⁷ en el cual adujo la violación de lo previsto en los artículos 1o., 5o., 6o., 13, 14, 16, 17, 25, 27, 28, 29 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los derechos contenidos en los artículos 21, 24, 25, 29 y 30 de la Convención Americana

operador de telefonía fija Telmex y 45 relativas a la desagregación del bucle Telmex-Telcel.

³ Esas medidas tendrían un carácter transitorio en tanto se logran condiciones de competencia efectiva y podrían ser revisadas, modificadas o suprimidas según las necesidades y condiciones imperantes en cada momento, como sucedió al emitir el Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 que contiene la resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76.

⁴ Resolución P/IFT/260314/17 de 26 de marzo de 2014.

⁵ En dicho acuerdo se estableció, en lo que interesa, que Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., cobraría por servicios de terminación conmutada en usuarios móviles bajo las modalidades ‘el que llama paga’ o ‘el que llama paga nacional’ la suma de \$0.2045 pesos M.N. por minuto de interconexión y por los servicios de terminación de mensajes cortos (SMS) en usuarios móviles \$0.0391 pesos M.N. por mensaje.

⁶ A esto se le ha denominado “tarifa cero” o “régimen de gratuidad” por establecer una tarifa por contraprestación de servicios en que no existe una remuneración o ésta es igual a cero, o bien, por impedir recibir una contraprestación a cambio.

⁷ Radicado con el número 204/2014 ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

sobre Derechos Humanos y, en lo que interesa, expresó —entre otros argumentos— que a partir de la reforma constitucional precisada, sólo el Instituto es competente para regular lo concerniente a las tarifas de interconexión, por lo que lo contenido en el artículo reclamado es contrario al nuevo marco constitucional en la materia de telecomunicaciones.

Seguido el juicio, el juzgador dictó sentencia en la cual negó el amparo. En ese fallo se desestimó el argumento relativo a la competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones para regular en forma exclusiva lo relativo a las tarifas de interconexión, al considerar que la potestad democrática permite al Congreso de la Unión adecuar el marco legal a las condiciones económicas actuales, de tal suerte que lo previsto en el artículo Octavo Transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones no se traduce en un acotamiento o restricción a la libertad legislativa para imponer términos y condiciones para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, de tal suerte que el Congreso federal no estaba obligado a atender al régimen tarifario impuesto por el órgano regulador por medio de la resolución correspondiente, toda vez que la autoridad legislativa federal puede válidamente pronunciarse sobre cuestiones regulatorias y emitir normas relacionadas con los agentes económicos preponderantes, como lo son las relativas al régimen de gratuidad.

En el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de amparo, la quejosa adujo que la conclusión alcanzada por el juez era inconsistente con el texto constitucional porque nunca se cuestionó que el Congreso pudiera legislar en materia de telecomunicaciones, sino que al ejercer tales atribuciones mediante la emisión del precepto reclamado, invadió las facultades otorgadas por el constituyente por medio del artículo Octavo Transitorio de la reforma correspondiente, a favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones y, por tanto, inobservó el sistema de competencia previsto en la Constitución.

El recurso fue radicado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ donde en sesión de 16 de agosto de 2017 se dictó la respectiva resolución.

⁸ Identificado como amparo en revisión 1100/2015.

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

II. PUNTO JURÍDICO A RESOLVER

A pesar de que los argumentos vertidos tanto en la demanda de amparo como por medio del recurso de revisión versaban sobre aspectos distintos entre sí, la Segunda Sala estableció como punto de partida que el estudio del recurso necesariamente involucraba analizar no sólo el artículo 131, segundo párrafo, inciso a), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, sino también una porción del tercer párrafo de ese precepto, así como los artículos sexto, vigésimo y trigésimo quinto Transitorios del Decreto de expedición de tal norma, en todo aquello que tales porciones normativas se relacionen con lo reclamado en forma destacada, pues forman parte del sistema relativo al régimen de gratuidad en telecomunicaciones.

Sentado lo anterior, se advirtió la prevalencia de uno de los agravios propuestos cuyo estudio, de resultar fundado, haría innecesario el estudio de los restantes planteamientos formulados. Ese argumento era precisamente el relativo a la ilegalidad de lo considerado por el juez en cuanto a la competencia del Congreso de la Unión para regular aspectos relacionados con las tarifas de interconexión por corresponder la competencia constitucional en tal aspecto al órgano constitucional autónomo en materia de telecomunicaciones.

III. CRITERIO ADOPTADO

La Segunda Sala acudió a los ejes de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (sustantivo, adjetivo, regulatorio y estructural), así como a las consideraciones de algunas ejecutorias emitidas tanto por el tribunal Pleno como por sus Salas, que aunque tuvieron por materia temas diversos al que se resolvería, al advertir puntos de conexión útiles en la estructuración argumentativa y orientadores en lo concerniente a la interpretación constitucional, se estimaron aptos para obtener algunas de las premisas más destacadas que sustentarían la conclusión de la problemática expuesta.

Uno de esos precedentes fue la controversia constitucional 117/2014, en la que, entre otras cuestiones, se concluyó que el modelo derivado del artículo 28 constitucional consiste en un Estado regulador en el cual se otorga a ciertos órganos funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas y de las reglamentarias ya que, al tratarse de ese modelo de regulación, el principio de supremacía jerárquica no implica necesariamente la existencia de una ley que sirva de parámetro para las disposiciones de carácter general emitidas,

en particular, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que la fuente y fundamento directo de esa regulación sería la propia Constitución; por ende —se dijo— el principio de reserva de ley opera en forma excepcional. Asimismo, en aquella ejecutoria se precisó que el citado Instituto sólo puede emitir normas generales en el ámbito material de competencias en el cual tiene facultades regulatorias “exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia”, lo que conduce a lo previsto en el artículo 28 constitucional conforme al cual a ese órgano constitucional autónomo corresponde el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a la infraestructura activa, pasiva y a otros insumos esenciales y los aspectos de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en materia de competencia económica.

A partir de esas consideraciones, la Segunda Sala consideró que la sentencia recurrida era ilegal dado que el estudio del tema involucraba un análisis más profundo en el que no sólo se tenga en consideración lo previsto en el artículo 73, fracción XVII de la Constitución, sino en forma paralela los artículos 28, párrafos decimoquinto, decimosexto y vigésimo, fracción IV, y el artículo Octavo Transitorio, fracción III, de la propia norma fundamental.

La Sala retomó la existencia de una garantía institucional de autonomía a favor del citado Instituto, la cual implica el reconocimiento constitucional de atribuciones en los referidos sectores y aspectos a efecto de lograr la consecución de las finalidades asignadas, por lo que tiene la competencia originaria en lo relativo a la regulación asimétrica.

Precisado lo anterior, se analizó la norma reclamada en forma destacada, de cuya lectura concluyó que en ella no se fijaron principios o directrices a seguir para la fijación de la regulación asimétrica, sino que se estableció una regla (tarifa cero) que implica el ejercicio de la actividad regulatoria asignada constitucionalmente al Instituto. Así, a partir de tales consideraciones, la Segunda Sala declaró la inconstitucionalidad del artículo 131, segundo párrafo, inciso a), así como del tercer párrafo de ese numeral de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁹ y, por vía de consecuencia, se concluyó que ciertas porciones normativas de los artículos Sexto, Vigésimo y Trigésimo Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (relacionadas con los artículos analizados expresamente) también eran inconstitucionales.

⁹ Así se dispuso en el párrafo número 129 de la ejecutoria correspondiente.

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

Finalmente, ante lo fundado del argumento analizado, se abordó la parte relativa de la revisión adhesiva, la cual se estimó infundada por no existir facultades concurrentes en el tema relativo a la fijación de las medidas a observar para el agente económico preponderante y que el principio de reserva de ley no debe observarse ante la existencia de mandato constitucional a favor de un órgano regulador.

En cuanto a los efectos dados al amparo, la Sala advirtió que la concesión del amparo podría generar consecuencias jurídicas en otros sujetos (concesionarios de telecomunicaciones diferentes del agente económico preponderante) y que ello, a su vez, podría repercutir en una afectación a los usuarios de las redes de telecomunicaciones, por lo cual debían valorarse cuidadosamente los alcances del fallo protector. Así se estimó que debían subsistir los acuerdos o convenios emitidos por el órgano regulador por no haber sido parte del juicio los sujetos que los suscribieron junto con la quejosa. También se determinó que el resultado alcanzado no podría afectar las situaciones o actos surgidos con motivo de la aplicación de la norma declarada inconstitucional pues éstos nacieron bajo la vigencia de la norma, la cual goza de presunción de constitucionalidad hasta que se demuestre lo contrario, por lo que tales actos se deben estimar constitucionales al momento de su realización. A partir de lo anterior, se determinó que el Instituto no podría aplicar a la quejosa la norma declarada inconstitucional, si se observan los lineamientos precisados y, de manera simultánea, esa autoridad debería emitir la regulación asimétrica correspondiente, por ser la autoridad constitucionalmente facultada para ello.

IV. ASPECTOS DESTACADOS DEL CASO

El asunto reseñado presenta una gran gama de aspectos interesantes que vale la pena mencionar, aunque sea en forma enunciativa, al margen de las cuestiones y opiniones propias de cada uno de ellos.

En primer lugar, aunque no es la primera ocasión en que es analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación un aspecto en materia de telecomunicaciones, ni en lo relativo a determinar a favor de qué órgano del Estado está prevista constitucionalmente la competencia reguladora, el asunto que nos ocupa destaca involucrar la temática relativa a la competencia para emitir la normatividad aplicable a los agentes económicos preponderantes en el sector de telecomunicaciones.

Como se ha precisado, con motivo de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, el poder constituyente asignó un nuevo contenido y finalidad a la regulación aplicable a esa materia, al estimar que el espectro radioeléctrico es finito y, por tanto, al ser propiedad del Estado, requiere de una regulación más exhaustiva y especializada que garantice a la colectividad el uso adecuado de ese bien y genere un beneficio no sólo para los concesionarios, sino para el conjunto social. Es precisamente a partir de ello que el constituyente decidió que el nuevo marco constitucional en el sector buscaría propiciar una real competencia que favorezca la libre concurrencia, pues ante la existencia de ciertos agentes económicos (preponderantes o con poder sustancial en el mercado) con capacidades técnicas y de mercado superiores a las de cualquiera otro participante en ese sector, era indispensable crear un marco jurídico asimétrico que permitiera reducir gradualmente las diferencias entre esos sujetos y los demás competidores, en aras de lograr no sólo verdadera competitividad en el campo de las telecomunicaciones sino, en forma paralela, poder generar un mercado con precios más accesibles, lo cual beneficia a la colectividad.

Otro de los aspectos destacados de la reforma constitucional de mérito fue la modificación de la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones (la cual era un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), a quien no sólo se le cambió de denominación, sino también de naturaleza jurídica a efecto de crear un nuevo órgano constitucional autónomo denominado Instituto Federal de Comunicaciones, a quien desde el texto constitucional se asignó la función de ser órgano regulador especializado en aspectos de telecomunicaciones y radiodifusión, así como de competencia económica en esos sectores.

La creación de un órgano constitucional autónomo en telecomunicaciones no es una casualidad o algo fortuito; por el contrario, fue el resultado de un proceso deliberativo en el cual, ante la tecnicidad de la materia y la trascendencia que tiene en la sociedad, el denominado “constituyente permanente” consideró necesaria la creación y participación de un ente que no sólo se dedicara a la aplicación y cumplimentación de las leyes, sino que también estuviera en total aptitud legal de emitir normatividad con un grado técnico más amplio y específico que el propio de la ley, y que la fuente de ese actuar fuera la misma Constitución.

Esta decisión reafirmó una reestructuración constitucional adoptada en los últimos años, consistente en la creación de órganos con competencias consti-

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

tucionales que pueden resultar compartidas con los órganos tradicionales del Estado (particularmente con el poder legislativo), y es precisamente a partir de este tipo de cambios estructurales que comienzan a surgir nuevos problemas jurídicos cuyos tópicos deberán ser resueltos por los órganos jurisdiccionales competentes, máxime cuando éstos involucran aspectos de interpretación constitucional desde un ámbito competencial.

No puede dejar de considerarse la trascendencia intrínseca de la materia de telecomunicaciones en la época actual y todas las implicaciones que tiene en la vida moderna. Por otra parte, desde el punto de vista constitucional, el amparo resuelto por la Segunda Sala implicaba aspectos tan interesantes y novedosos (al menos desde la perspectiva constitucional) como lo relativo a la determinación de competencias constitucionales, el principio de división de poderes y el modelo de Estado regulador pero, simultáneamente, desde la perspectiva de los gobernados, dicho asunto agregaba de trasfondo otros aspectos por demás interesantes como son el respeto y alcance de la seguridad jurídica en el campo de las telecomunicaciones (derivado de la cuestión competencial); los derechos adquiridos por los concesionarios a partir de un marco constitucional y legal determinado y, el derecho a una libre competencia y concurrencia en el sector.

Aunque es cierto que los últimos aspectos no fueron abordados directamente en la sentencia que nos ocupa, también lo es que la decisión adoptada tuvo ciertas repercusiones en esos tópicos, pues al resolverse que la fijación de las tarifas aplicables para el agente económico preponderante durante el tiempo en que éstos existan compete constitucionalmente al Instituto y, por tanto, que el Congreso de la Unión no podía establecer una regulación como la contenida en el artículo 131, segundo párrafo, inciso a), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión —régimen de gratuidad o tarifa cero para el agente económico preponderante—, no sólo se delimitó la competencia específica para la regulación de ese aspecto, sino que también ello trajo como consecuencia que, al menos en lo sucesivo, el órgano constitucional autónomo sea quien emita la regulación respectiva, pero teniendo siempre en consideración que en términos de lo constitucionalmente previsto, el mandato impone la exigencia de una regulación asimétrica (al menos en forma temporal) la cual permite alcanzar como objetivos la libre competencia efectiva y libre concurrencia; es decir, la existencia de opciones en el sector y la posibilidad para los usuarios de decidir libremente el proveedor.

Sin duda el aspecto más interesante de amparo que se comenta es el relativo a la determinación de competencias entre un órgano constitucional autónomo

y el Congreso de la Unión (por ser uno de los temas planteados, pero además el que se abordó); sin embargo, la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta muy relevante dado que implica un reconocimiento a los precedentes emitidos por el propio órgano, en aras de estructurar una interpretación constitucional coherente y progresiva que no sólo atienda a lo dispuesto en el texto fundamental, sino que simultáneamente permita arribar a la solución de nuevos conflictos a partir de lo previamente resuelto.

V. EL PRECEDENTE JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

Existe un aspecto implícito o de no fácil percepción en la ejecutoria que se analiza. Éste es el relativo al uso del precedente judicial como herramienta no sólo para resolver el asunto, sino también para generar seguridad jurídica en cuanto a la interpretación hecha y conclusión a sostener. Para entender esto, es necesario considerar que la sentencia que se comenta acudió a diversos precedentes, a saber:

*Controversia constitucional 117/2014.*¹⁰ De la cual surgieron premisas como la relativa al reconocimiento a nivel constitucional de un marco que incorpora un modelo de Estado regulador en el cual la división de poderes adquiere un matiz dinámico en el que las funciones tradicionalmente asignadas a los poderes del Estado se dispersan y distribuyen entre órganos con atribuciones muy diferentes entre sí, algunos de ellos incluso con atribuciones constitucionalmente delimitadas, lo cual produce que la concepción y alcance de otros principios sean colateralmente modificados, como lo es el principio de supremacía jerárquica de la ley.¹¹

¹⁰ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 7 de mayo de 2015, siendo ponente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por la emisión del Acuerdo mediante el cual el Pleno de ese Instituto emitió las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de portabilidad de números geográficos y no geográficos.

¹¹ Las premisas contenidas en aquella ejecutoria sirvieron de base para concluir que la introducción de un modelo de Estado regulador en la Constitución implica el establecimiento de un nuevo control para evaluar la validez de actos y normas emitidos por los órganos constitucionales autónomos, lo que repercute en la forma de resolver los conflictos que versan sobre esos aspectos, pues amerita que el juzgador constitucional tenga en consideración ese nuevo paradigma (como sucedió con la reforma constitucional en materia de derechos humanos), ya que en tanto no sea modificada la visión tradicional o purista del sistema de

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

*Amparo en revisión 750/2015.*¹² De dicho asunto se retomó lo relativo a las garantías institucionales, a efecto de dejar claramente determinado que por virtud de lo previsto en la Constitución (tanto en el artículo 28 de ésta como en el numeral Octavo Transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones), el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con una garantía de esa índole, la cual se instauró para garantizar la consecución del fin constitucionalmente encomendado a esa autoridad.

*Amparo en revisión 329/2016.*¹³ Del cual se rescató lo relativo a que la interconexión cumple un papel fundamental en la eficiencia de las telecomunicaciones al garantizar la operatividad de las redes y de los servicios.

*Amparos en revisión 2476/2015 y 3016/2015.*¹⁴ De las ejecutorias respectivas se rescató lo atinente al reconocimiento de que la rectoría en materia de telecomunicaciones se ejerce por el Instituto.

Como puede apreciarse, la Segunda Sala realizó un entramado de diversos precedentes judiciales a efecto de no realizar una interpretación constitucional dogmática, autoritaria o aislada; por el contrario, se acudió al ejercicio interpretativo construido a partir del sistema de precedentes, el cual dota de seguridad jurídica la determinación alcanzada pues permite advertir que no se trata de un criterio *ad hoc* o creado para dar una solución preliminarmente fijada en la mente del juzgador; ello porque al tratarse de asuntos resueltos con antelación y cuyos temas abordaron —al menos tangencialmente— la temática a resolver, entonces uno de los grandes méritos del precedente analizado es precisamente la construcción de un sistema más sólido en el cual la determinación judicial previa sirve para generar un efecto uniformador en el sistema jurídico, no sólo

competencias constitucionales y la relación de los diversos principios que confluyen para entenderlo, no podría llegarse a una conclusión más correcta y apegada a la intención del poder constituyente.

¹² Resuelto en sesión de 20 de abril de 2016, del cual fue ponente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y en el cual una persona reclamó de una universidad estatal y autónoma por ley, diversos actos relacionados con el cobro de inscripción a los niveles de educación media superior y superior.

¹³ Resuelto en sesión de 21 de junio de 2017 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del cual fue ponente el Ministro Eduardo Medina Mora Icaza y en el que se impugnó el “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que se utilizarán para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten respecto de las condiciones aplicables al año 2015”.

¹⁴ Resueltos en sesiones de 13 y 20 de enero de 2016, respectivamente, de los cuales fue ponente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

en cuanto al tema analizado en forma particular, sino también en la concepción de la Constitución y lo previsto en ella.

Ciertamente, aunque el sistema de jurisprudencia suele generar el efecto uniformador en el sistema jurídico, la realidad es que ello sucede sólo respecto del tema medularmente analizado (como en el caso sería lo relativo a la facultad para establecer las reglas y condiciones aplicables a los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones); sin embargo, el amparo que es analizado es una franca muestra de que ello no puede limitarse al aspecto central de la controversia, sino también a la manera de entender la Constitución y los principios en ella contenidos, pues en los diversos precedentes utilizados evidentemente no se abordó un conflicto con el mismo tema, pero los asuntos precisados sirvieron de precedente para robustecer y fortalecer lo relativo a la nueva interpretación de la Constitución a partir de un modelo de Estado regulador en el cual se alteran las concepciones tradicionales de los principios que confluyen en la interpretación constitucional.

En los sistemas jurídicos del derecho civil o *civil law* (como el existente en México), se busca ver a la jurisprudencia como un mecanismo para uniformar el sistema a partir del establecimiento de reglas a observar por los jueces, cuya finalidad es generar certidumbre jurídica al homologar la manera de resolver ciertas controversias o establecer el criterio de interpretación de una norma.¹⁵ En esos sistemas, regularmente el juzgador analiza el caso y lo resuelve a partir de lo resuelto en otros casos similares, apoyándose en la interpretación de la ley hecha por el propio órgano o uno diverso, lo cual hace complicado extender el criterio fijado en la jurisprudencia a otros casos análogos o con un tema relacionado, por no corresponder a la norma o caso referidos en la jurisprudencia.

Sin embargo, uno de los méritos que vale la pena reconocer de la sentencia que se analiza, es precisamente que denota el reconocimiento de un sistema de jurisprudencia mucho más elaborado y en el cual no sólo se buscan precedentes judiciales que aborden exactamente la misma temática, sino que a pesar de que la materia de análisis haya sido distinta, demuestra que es posible estructurar una nueva manera de entender y comprender al orden constitucional a partir de lo previsto en la norma fundamental y su interpretación por el tribunal competente, quien incluso debe acudir a los elementos de los procesos de reformas

¹⁵ Algunos autores como Michele Taruffo distinguen el sistema de precedentes en el Derecho Civil (*civil law*) y el sistema de interpretación por jurisprudencia. Véase Taruffo, Michele, “El precedente judicial en los sistemas de Civil Law”, *Revista Ius et veritas*, núm. 45, 2012. pp. 88-95, disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11991/12559>.

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

constitucionales (exposición de motivos, diario de los debates, etcétera) para robustecer y demostrar la premisa subyacente en la resolución emitida.

La seguridad jurídica es uno de los principales valores a tutelar en todo orden jurídico;¹⁶ sin ella resulta absurdo el establecimiento de las reglas que son propias a todo sistema normativo, pues la razón misma de crear normas es dotar de seguridad jurídica a los destinatarios para evitar cualquier tipo de arbitrariedad. Así, el generar un criterio a partir de lo previamente considerado en otros asuntos judicializados, permite enviar un mensaje a la sociedad en el cual el tribunal constitucional deja claramente expuesta la intensión del poder constituyente por medio de los cambios sustanciales en las decisiones más importantes para un Estado, y que están contenidas en imperativos categóricos de grado constitucional. Ese mensaje permitirá, a su vez, que posteriores asuntos con temas relacionados puedan ser analizados a partir de la decisión adoptada, lo que generará un sistema de precedentes más sólido y que aborde una mayor cantidad de problemas interpretativos.

Adicionalmente, el caso en comento tuvo un segundo impacto en lo relativo a la seguridad jurídica, pues la determinación relativa a que la competencia para regular lo concerniente a las reglas y condiciones aplicables para los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones implica fijar un criterio mediante el cual no sólo los participantes en ese sector, sino todo gobernado, conoce con precisión cuál es el alcance de la potestad asignada constitucionalmente al órgano regulador en esa materia, de tal suerte que al menos en lo relativo a la regulación en ese aspecto tan particular, para la solución de futuras controversias existe un criterio en el que no únicamente se da solución a la problemática relativa, sino que de forma simultánea se establecen argumentos derivados de la exégesis constitucional que conducen a concluir el establecimiento de un nuevo modelo de competencias en el que principios como la división de poderes o la jerarquía normativa adquieren nuevos matices a partir de las competencias previstas en la norma fundamental.

Esa reinterpretación de principios constituirá muy posiblemente la materia de las futuras controversias que serán objeto de judicialización en el futuro inmediato; de ahí que la labor del juzgador para investigar y acudir como fuente a los asuntos que abordan una temática relacionada para a partir de su estudio en forma conjunta y sistemática establecer premisas, las cuales sean útiles para resolución de las nuevas controversias, es una labor integradora que trasciende

¹⁶ Véase Pérez Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991, p. 45.

en la interpretación constitucional y, al final, repercute en el fortalecimiento de la seguridad jurídica como valor intrínseco del sistema normativo.

Esto es, la utilización del sistema de precedentes judiciales no sólo en la forma tradicional en la que se busca un asunto con la misma temática y se constatan las particularidades del caso a efecto de aplicar el criterio prevaleciente, sino como una nueva forma para generar premisas lógicas en casos análogos o simplemente relacionados en algún aspecto, otorga un nuevo valor y sentido al sistema de precedentes, al poder ser utilizado como una herramienta para la interpretación constitucional.

Ese valor se ve incrementado en aspectos tan novedosos como lo es la introducción de reglas, principios y valores previstos en la Constitución en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y a partir de los cuales se debe entender el nuevo modelo constitucional de Estado, pues existen retos en el ejercicio del juez constitucional que exigen el desarrollo de la función judicial en forma más sólida y sistemática para fortalecer la seguridad jurídica como uno de los valores más importantes del ordenamiento jurídico y que, directamente, repercute en generar una mayor confianza en los jueces constitucionales como garantes de los derechos fundamentales de los gobernados, especialmente en materias de contenido novedoso y cuya trascendencia ya es parte de la vida moderna y un factor determinante en el sistema económico de un país.

Por ello, es justamente la utilización del precedente judicial una de las herramientas al alcance del juzgador que debe ser explotada en una forma más completa para dotar de mayor certeza y seguridad las determinaciones alcanzadas, pues el uso del precedente no queda limitado a casos exactamente iguales o semejantes en cierto grado, sino que va más allá al permitir la utilización de ciertas consideraciones complejas y sustanciales para la resolución de otros asuntos con temáticas parecidas o vinculadas en cierto grado, tal y como ha sido considerado recientemente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los amparos en revisión 69/2018,¹⁷ 1230/2016,¹⁸

¹⁷ Resuelto en sesión de 11 de abril de 2018 y del cual derivó la tesis 2a. LIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, junio de 2018, p. 1484. Registro: 2017085, de rubro: REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN DIRIMIR EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD SUBSISTENTE, EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA DELEGADA, CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE RESUELVA LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD AUNQUE SE REFIERA A UNA NORMA DISTINTA DE LA RECLAMADA.

¹⁸ Resueltos por unanimidad de cuatro votos en sesión de 5 de abril del 2017.

AMPARO EN REVISIÓN 1100/2015: LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO VALOR...
JAVIER LAYNEZ POTISEK / CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE

259/2018, 277/2018 y 470/2018,¹⁹ en los que medularmente se estableció que los tribunales colegiados pueden acudir al sistema de precedentes (jurisprudencia) a efecto de determinar si con los criterios ahí contenidos pueden resolver un asunto, a pesar de que la jurisprudencia no se ocupe expresamente de los casos sometidos a su competencia, pero sí tenga elementos suficientes para que sea el tribunal quien lo resuelva.

Cabe destacar que el amparo reseñado no es el único asunto producto de la integración de diversos precedentes, pero sí constituye el primero que en materia de competencia en telecomunicaciones realiza una labor integradora compleja para el establecimiento de las premisas a partir de las cuales se dio la solución a la controversia sometida y, por tanto, aunado a los aspectos inherentes a la materia de telecomunicaciones y la distribución constitucional de competencias; herramientas como la utilizada en dicho asunto constituyen un elemento de gran ayuda tanto a la labor jurisdiccional como en el desarrollo e interpretación constitucional. Confío que este tipo de esfuerzos en el estudio y resolución de los asuntos continúe siendo desarrollado en todos los ámbitos de la impartición de justicia, y que ello aporte a la consolidación de un Estado constitucional de derecho enmarcado en el campo de seguridad jurídica como instrumento para generar un fértil campo para el desarrollo pleno de los derechos de las personas.

VI. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Pérez Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991.
Roldán Xopa, José, *La ordenación constitucional de la economía*, Serie Constitución 1917, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

ELECTRÓNICA

- Taruffo, Michele, "El precedente judicial en los sistemas de Civil Law", *Revista Ius et veritas*, núm. 45, 2012, pp. 88-95, disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11991/12559>

NORMATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

¹⁹ Resueltos en sesiones de 11 de julio y 24 de octubre de 2018.

JURISPRUDENCIALES

- Amparo en revisión 11/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Amparo en revisión 2476/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Amparo en revisión 3016/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Amparo en revisión 329/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Amparo en revisión 750/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Controversia constitucional 117/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tesis 2a. LIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, junio de 2018.