

COMENTARIO A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN MATERIA DE SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO

ASSESSMENT ON THE REFORM OF ARTICLE 28 OF THE FEDERAL CONSTITUTION ON THE SUSPENSION OF THE AMPARO PROCEEDING

Javier Bravo Soler*

*La educación es el arma más poderosa
que podemos usar para cambiar el mundo.*

Nelson Mandela

I. Introducción

Previo a entrar en materia, resulta muy interesante empezar recordando que con la iniciativa presidencial el Poder Constituyente —a través de la reforma publicada el 11 de junio de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*— dotó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de autonomía

* Maestro en Derecho procesal constitucional por la Universidad Panamericana, con mención honorífica y donde actualmente es titular de la cátedra de Juicio de Amparo; cursó el diplomado sobre “El Nuevo Marco Constitucional en Derechos Humanos y Amparo” en la Escuela Libre de Derecho; cuenta con diversos cursos de Argumentación Jurídica; es ponente en diversos Diplomados impartidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ha publicado diversos artículos en revistas jurídicas nacionales y extranjeras; licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana donde fue titular de la cátedra de Argumentación Jurídica. Los comentarios y análisis vertidos por medio del presente reflejan solo la opinión del autor y no así de las instituciones en las que se desempeña de modo profesional o académico.

constitucional con atribuciones tendentes al fortalecimiento de la rectoría económica del Estado.

Vale la pena mencionar que la reordenación de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión encuentra sustento en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dio origen al IFT como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, además de ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores, conforme a lo establecido en la Constitución federal.

Al respecto, dicho instituto tiene un compromiso con los gobernados, ya que en el ejercicio de sus facultades debe contemplar la inclusión de los intereses, derechos y comportamiento de los usuarios y de las audiencias, en la emisión de las políticas regulatorias, así como el desarrollo y la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión.

Asimismo, debe realizar las labores correspondientes para garantizar a los mexicanos el acceso equitativo a las tecnologías de la información y la comunicación, incluido internet, para colaborar en el desarrollo y crecimiento de la sociedad de la información y del conocimiento, lo que implica la obligación de vigilar que estos servicios sean prestados en condiciones de calidad y que no exista ningún tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas o atente contra la dignidad humana.

En esa línea, cuenta con una Unidad de Competencia Económica, cuyas atribuciones principales son admitir, turnar y tramitar —hasta su conclusión— y presentar los proyectos de resolución a consideración del Pleno los asuntos en materia de notificación y avisos de concentraciones; evaluación de interesados para participar en licitaciones; opiniones formales y solicitudes de orientación general en materia de competencia económica. Emite opiniones en procedimientos de licitaciones que soliciten otras Unidades u otras autoridades públicas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; imposición de medidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial de mercado. También se encarga de sustanciar procedimientos de desincorporación de activos, derechos o partes sociales de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Lo anterior, trae como consecuencia que, al igual que la COFECE, cuente con las atribuciones a que se refiere la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que también realiza todos los actos necesarios para sustanciar los procedimientos seguidos en forma de juicio, determinar insumos esenciales, barreras a la competencia o condiciones de mercado.

Ahora bien, debe decirse que para lograr la eficacia de las resoluciones de esos órganos (COFECE e IFT), la citada reforma, suprimió los recursos ordinarios y previó como

único medio de defensa el juicio de amparo indirecto, asimismo, prohibió de manera absoluta el otorgamiento de suspensión alguna.

Ello da vida al presente comentario referente a la reforma al artículo 28 de la Constitución Federal, cuyo objetivo principal es el análisis legal y jurisprudencial respecto de los alcances y limitantes en materia de suspensión en el juicio de amparo, en donde quedará asentado que existen interpretaciones (precedentes judiciales) que deben dejar de aplicarse por estimarse contrarias al texto constitucional y a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En específico se atenderán las consideraciones más relevantes respecto del control constitucional y convencional, para evidenciar que los precedentes de los Tribunales Colegiados Especializados en las materias, han dejado a los agentes económicos sin un recurso viable y efectivo para suspender, aplazar o diferir la ejecución de multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que no sucede en materia de competencia económica y ello atiende a una discriminación injustificada que debe reflexionarse nuevamente.

Así, debemos tener claro que, en opinión del legislador, la intención de restringir la suspensión de las sanciones de la COFECE y el IFT se debía al abuso de los mecanismos de impugnación que existían para combatir las resoluciones en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, lo que impedía la aplicación efectiva de la actividad reguladora del Estado en perjuicio del interés social, mediante la promoción excesiva de los juicios a su alcance contra decisiones tendentes a reducir su poder de mercado o detener prácticas anticompetitivas, a efecto de detener la ejecución de sanciones y medidas correctivas y, así, eludir la regulación o al menos diferir su aplicación en perjuicio del consumidor.

Por lo anterior, en el actual y reformado artículo 28, vigésimo párrafo, fracción VII, de la Constitución Federal, se establecieron reglas específicas y categóricas tratándose de actos en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, según se aprecia de la reproducción siguiente:

Artículo 28. ...La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

...

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por vio-

laciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales...

Del texto del precepto constitucional tenemos que —por regla general— en el juicio de amparo indirecto no sería procedente la suspensión de los actos reclamados, aunque también se advierte que el Poder Constituyente estableció como una posible excepción a esa regla que únicamente en los casos en que la COFECE imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

Se advierte que la reforma al actual artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII, constitucional, obedeció a la ineficacia de la función regulatoria en los sectores de telecomunicaciones y competencia económica ocasionada por los supuestos abusos de los agentes económicos al emplear todos los recursos, juicios ordinarios y el juicio de amparo, que les permitía la suspensión de las decisiones emitidas por las extintas Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones, frustrando o retrasando con ello el proceso de regulación efectiva con la consecuente afectación al interés social y en particular, a los consumidores de los sectores afectados por dichas supuestas violaciones procesales, sin menoscabo de los posibles daños al proceso de competencia y a la libre concurrencia.

Ya es posible advertir que en el texto constitucional no se hace mención respecto de una paralización en la ejecución de las sanciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión sino única y exclusivamente cuando se trata de sanciones en materia de competencia económica impuestas por la COFECE, pasando por alto —injustificadamente— que el IFT también es un órgano de competencia y no nada más como regulador sectorial.

II. Autonomía constitucional de la COFECE y del IFT: ¿Prohibición absoluta de suspender sus multas? la excepción en materia de competencia económica

Para entender el espíritu del reformador constituyente y hacer una debida interpretación del artículo 28 de la norma suprema que dio vida a la COFECE y al IFT como órganos constitucionales autónomos, es necesario atender a lo expuesto en el proceso de la reforma, que resulta orientador para atribuir al texto constitucional el sentido de su significación.

A continuación, se hace un breve análisis de la iniciativa de reforma y el dictamen formulado por las comisiones del Senado de la República que tuvieron participación en su elaboración:

1) La iniciativa, de 11 de marzo del 2013, presentada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, indica lo siguiente:

... El 2 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto por México como un acuerdo político que tiene por objeto concretar las acciones y reformas que requiere nuestro país. En dicho acuerdo se coincidió en la necesidad de legislar en las materias de radiodifusión, telecomunicaciones, a fin de garantizar su función social y modernizar al Estado y la sociedad, a través de las tecnologías de la información y la comunicación, así como para fortalecer las facultades de la autoridad en materia de competencia económica.

...

3. Creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos constitucionales autónomos.

Actualmente, la figura que la legislación emplea para la mayoría de los órganos que regulan la actividad económica (telecomunicaciones, competencia, banca, energía, etcétera) es la de órganos administrativos desconcentrados, los cuales se encuentran jerárquicamente subordinados a las secretarías de Estado a las que estén adscritos.

La relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacen conveniente que cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés. Al respecto, la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.

...

4. Tribunales especializados y efectividad de las resoluciones.

Una parte importante de la regulación en materia de competencia y de telecomunicaciones es su aplicación efectiva. La mejor regulación será incapaz de lograr sus objetivos si no se puede aplicar por la interposición de medios de impugnación y litigios múltiples, que en muchas ocasiones tienen la intención de ganar tiempo para eludir la regulación u obtener un beneficio económico.

...

El problema esencial no es la existencia de acceso a la justicia, el cual es un derecho fundamental de toda persona, sino evitar que las empresas en mercados vitales como los del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, abusen del sistema de justicia para frenar la regulación que busca reducir su poder de mercado o detener prácticas anticompetitivas. Las decisiones de las autoridades en esta materia deben estar sujetas a revisión, *sin embargo, lo que debe evitarse es que las impugnaciones tengan como principal objetivo la suspensión de la acción reguladora y detengan o retrasen las decisiones tomadas por los órganos competentes, prevaleciendo el interés particular sobre el interés de la sociedad.*

...

Por lo anterior, es urgente dotar a las autoridades del sector de las herramientas necesarias para llevar a cabo su labor. Se requiere que los tribunales que conozcan de

impugnaciones contra resoluciones de órganos reguladores en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión no suspendan su aplicación, con el objeto de salvaguardar el interés de la sociedad en la prestación de estos servicios.

Con el objeto de atender esta problemática y especializar el control jurisdiccional sobre las resoluciones de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, así como clausurar las vías de litigiosas que propician actualmente la posibilidad de controvertir dichas resoluciones a través del juicio contencioso administrativo federal, el juicio ordinario administrativo en materia de competencia económica y el juicio de amparo, la iniciativa propone reformar el artículo 28 constitucional para establecer que las normas, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones sólo podrán ser impugnados mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión... (énfasis añadido).

Se propuso establecer como único medio de defensa el juicio de amparo indirecto, así como establecer una regla de prohibición absoluta, al señalar de manera taxativa, que las actuaciones de la COFECE y del IFT, no serán objeto de suspensión en dicho medio de control constitucional, con el objeto de salvaguardar el interés de la sociedad.

La reforma constitucional aludida incluyó las conclusiones del estudio que a petición del gobierno mexicano realizó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2012, respecto de políticas y regulación de telecomunicaciones en México.

2) El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia del Senado de la República, mediante sesión del 18 de abril del 2013, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Telecomunicaciones, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

...7. CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA DETERMINACIÓN CONSTITUCIONAL DE NEGAR LA SUSPENSIÓN EN TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

Durante la discusión de la minuta que nos ocupa, se hicieron varias observaciones respecto de las implicaciones jurídicas que conlleva la disposición constitucional que dispone una excepción absoluta al otorgamiento de la suspensión en la tramitación de amparos indirectos en contra de las normas generales, actos u omisiones emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Dicha porción normativa se encuentra prevista en el texto propuesto de la minuta para el artículo 28, fracción VII que establece lo siguiente: “(transcribe)”.

De la lectura de la porción normativa del artículo 28, fracción VII, que se propone reformar en la minuta que nos ocupa, se desprenden dos supuestos:

1. El reconocimiento del juicio de amparo indirecto como recurso idóneo para impugnar las normas generales, actos u omisiones de las autoridades en cuestión y,

2. *La excepción absoluta a la procedencia de la suspensión en dichos amparos.*

Dichos supuestos buscan atender la protección dual que implica la materia de competencia económica y las telecomunicaciones, pues en dichas materias se involucran, por una parte, los derechos de los agentes económicos quienes representan a los entes activos de las materias en cuestión, y por otro, a los consumidores, quienes representan los entes pasivos. En este sentido, en los apartados A y B siguientes, se desarrolla de forma puntal las razones por las que se estima que vedar la suspensión en el juicio de Amparo, en los términos que se precisan en la Minuta que se ha sometido a nuestra consideración, no se ha atendido la protección de ambos entes a través de la ponderación de derechos y la protección equilibrada de los intereses particulares y el interés social.

...

B. La excepción absoluta a la procedencia de la suspensión en el amparo indirecto mediante el cual se impugnen los actos de las autoridades competentes en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

Por cuanto hace a la excepción constitucional absoluta al otorgamiento de la suspensión en la tramitación del amparo indirecto mediante el cual se impugnen los actos de las autoridades en materia de competencia económica y telecomunicaciones, se considera que dicha medida atiende a la protección del interés social, pero omite reconocer que existen supuestos bajo los cuáles es posible la no ejecución de los actos de la COFECE para proteger los derechos de los agentes económicos sin afectar el interés social, dado que, no reconocerla implicaría una afectación irreparable para el mismo, de tal forma que se encuentre un equilibrio proporcionado entre la protección de los agentes económicos con intereses particulares, y el interés colectivo o social.

...

Adicionalmente a lo expuesto por la OCDE en el estudio que se cita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que, en tratándose de temas relacionados con competencia económica y telecomunicaciones, la suspensión es improcedente debido a que su otorgamiento implica daños al interés social, a saber: “(transcribe)”.

De las tesis citadas se desprende el reconocimiento que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la afectación que se generaría al interés social el otorgamiento de la suspensión en materia de competencia económica y telecomunicaciones, pues las disposiciones constitucionales y legales en la materia son de interés público y buscan proteger el interés social frente a prácticas monopólicas, entre otros supuestos.

...

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atinadamente ha emitido jurisprudencia reconocido (sic) que la suspensión en el amparo, en tratándose de multas y disposiciones en materia de competencia económica que puedan causar un daño irre-

parable para el agente económico es procedente. A saber: “SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA EJECUCIÓN DE LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA SANCIONAR LAS CONDUCTAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 7º, FRACCIÓN V, DE SU REGLAMENTO (TRANSCRIBE)”.

Así pues, estas comisiones dictaminadoras advierten la necesidad de modificar la redacción de la fracción VII del artículo 28 que se estudia, de tal forma que se prevea que la ley contemplará los supuestos de excepción en los que la ejecución de las resoluciones de la COFECE será hasta que se resuelva el juicio de amparo que en su caso se promueva a los casos donde se impongan multas o desincorporación de activos, a fin de ser consistentes en la protección equilibrada el interés social y el interés particular de los agentes económicos.

Sobre el particular, y como ya quedó ampliamente expuesto en las consideraciones de la colegisladora, la intención del Constituyente es que no se vuelva a usar más la figura de la suspensión para detener, dilatar o de plano, nulificar las resoluciones de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones y en materia de competencia económica. Asimismo, también volver a resaltar que este tema de la suspensión fue objeto de una amplia discusión recientemente con motivo de la aprobación de la nueva Ley de Amparo.

Por lo anterior, sólo cabe concluir que estas comisiones dictaminadoras del Senado de la República retoman los considerandos expuestos por la Cámara de Diputados y resuelven modificar la fracción VII del artículo 28, para reconocer la posibilidad de determinar supuestos en los que la ejecución de las determinaciones de la COFECE (imposición de multas y/o desincorporación de activos), se actualice hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo que en su caso se promueva, por los razonamientos y en los casos que se exponen a continuación.

Es pertinente enfatizar que la porción normativa del texto de la minuta que se estudia, ‘no serán objeto de suspensión’, no debe implicar de ninguna manera negar el derecho de los regulados a que sean objeto de alguna resolución del nuevo órgano responsable de regular la competencia económica a gozar de la no ejecución en tratándose de la imposición de multas o desinversión, ya que dichas imposiciones por parte de las autoridades reguladoras pudieran generarles un daño irreparable.

...

Por estas razones, las Comisiones Dictaminadoras consideran que las multas y las desinversiones, al ser las sanciones más extremas que contempla el marco jurídico para proteger la libre competencia, su aplicación debe ser cauta y responsable. No se omite señalar que estas comisiones dictaminadoras no están incorporando la suspensión en el marco jurídico para los actos de la COFECE, sino que, en su lugar, están contemplando una medida que evite la ejecución de multas y/o desincorporación de activos, para evitar la actualización de condiciones que causen un daño irreparable para el agente que en su caso, promueva un amparo... (énfasis añadido).

En otras palabras, para privilegiar los intereses sociales y nacionales sobre los particulares se estimó adecuado establecer en el precepto constitucional aludido algunas medidas normativas que dejan un único mecanismo de impugnación y sin el beneficio de la medida de suspensión cuando se impugnan las normas generales, así como los actos y omisiones de la COFECE y del IFT.

Se secundó la iniciativa del Ejecutivo que establece una regla de prohibición, al señalar de manera taxativa que las actuaciones de los multicitados órganos constitucionales autónomos no serán objeto de suspensión en el juicio de amparo, aunque se propuso, como se adelantaba, una supuesta regla de excepción, que establece que en los casos en los que la autoridad de competencia económica imponga multas u ordene la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo, con la finalidad de evitar daños de difícil reparación a los agentes económicos, tomando en cuenta que las sanciones pecuniarias pueden ser altas para disuadir la comisión de prácticas anticompetitivas, y que la obligación de desincorporar un activo conlleva a que toda la estrategia de negocios y la rentabilidad de una empresa obligadamente se tiene que modificar, esto es, un aplazamiento de ejecución pero no una suspensión en materia de amparo.

Las circunstancias apuntadas hacen evidente que el objetivo trazado por el órgano reformador de la Constitución fue establecer como regla general la prohibición absoluta de la suspensión en el juicio de amparo tratándose de actos de los órganos constitucionales autónomos COFECE e IFT; tan es así, que el indicado proceso legislativo fue enfático en cuanto a que era menester inhibir el abuso del sistema judicial, específicamente de la paralización de los actos de autoridad por virtud de la promoción del juicio de amparo, dado que restaba eficacia a la rectoría del Estado, entre otras, en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, en la que se tenían que tomar, precisamente, decisiones tendentes a reducir el poder de mercado de determinados agentes o detener prácticas anticompetitivas.

El texto del artículo 28, fracción VII, párrafo vigésimo, de la norma suprema, y los propósitos expuestos por el Poder Constituyente, dan pauta para considerar que, con la salvedad expresa que el propio dispositivo constitucional consigna, establece una regla de prohibición respecto de los actos emitidos por la COFECE y por el IFT, que no serán objeto de suspensión en el juicio de amparo; aspecto que fue reiterado en la Ley de Amparo en su artículo 128, último párrafo.¹

Así, de las reglas emitidas por el Órgano Reformador al expedir el decreto de 11 de junio de 2013, se desprende una regla de prohibición. En efecto, cuando la Ley Fundamental señala que solamente cabe el “diferimiento” en la ejecución de actos sancionato-

¹ Artículo 128. “Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

...
Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.”

rios de la COFECE establece una regla de excepción al principio de ejecutividad y eficacia inmediata de las resoluciones de ese órgano constitucional autónomo con motivo de la promoción del juicio de amparo; esto es, modifica el carácter ejecutivo que es propio de tales actos administrativos.

Sin embargo, de la reforma constitucional aludida, y del texto íntegro del multicitado artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII de la carta magna, no se desprende que dicha excepción de suspensión, inejecución o aplazamiento, sea extensible a las multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión impuestas por parte del IFT, situación que tampoco regula la Ley de Amparo y que da pie al siguiente capítulo de análisis.

III. Ejecución de multas entre órganos constitucionales autónomos

Sobre este punto, tenemos que de la minuta con proyecto de 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, se advierte que la finalidad fue establecer que la suspensión ha sido el instrumento por el cual se ha abusado para detener los efectos de las resoluciones y cumplimiento de las legislaciones en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, y que por ello se prohibió tajantemente en la norma suprema y secundariamente en la Ley de Amparo.

Estas ideas que prohibieron la suspensión en materia de amparo, se vieron dirigidas exclusivamente a las normas generales, actos u omisiones de la COFECE y del IFT y no así respecto de autoridades distintas a ellas.

Es de extrema importancia identificar que entre los citados órganos constitucionales autónomos, la ejecución de sus multas sigue caminos distintos, puesto que la propia Ley Federal de Competencia Económica² y la diversa Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,³ expresan claramente que las multas que impongan se harán efectivas por el Ejecutivo Federal, esto es, a través del Servicio de Administración Tributaria.

Hasta este punto, es inconcuso que la autoridad exactora en multas de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión es el Servicio Administración Tributaria, lo que implica que dichos órganos autónomos, no pueden ejecutar sus propias multas, pues ello atentaría directamente contra su propio ordenamiento jurídico donde ha quedado especificado de manera clara y precisa que una autoridad distinta a éstas ejecutará tales sanciones.

² Artículo 127. “La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

...
El Ejecutivo Federal ejecutará las multas previstas por este artículo, así como las previstas en el artículo 126 de esta Ley”.

³ “Artículo 302. Las multas que imponga el Instituto serán ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria, a través de los procedimientos y disposiciones aplicables por dicho órgano”.

No debería existir razón por la que deba considerarse que la suspensión del cobro (ejecución) de las multas pueda ser un acto atribuible a la COFECE o al IFT, sino más bien a la autoridad exactora del Ejecutivo Federal, porque precisamente es ésta quien tiene las facultades para hacer efectivo el cobro.

Por lo que no debemos confundir entre la emisión de las multas y la ejecución de las mismas, o bien, de los aprovechamientos, puesto que, además de ser actos administrativos diferentes, son atribuibles a distintas autoridades y se rigen por diversos ordenamientos jurídicos y con ello es suficiente para reconocer su independencia.

Pensar diferente o dar una diversa interpretación daría lugar a las ociosas conclusiones que señalan que en contra de la ejecución de las multas impuestas por la COFECE y el IFT: *(i)* no procede la suspensión por mandato constitucional (artículo 28), a pesar de que no hace referencia al cobro de las multas, sino a su imposición; *(ii)* ni tampoco procede esa medida cautelar en contra de la autoridad exactora, no obstante que su ejecución no se atribuya a los órganos constitucionales autónomos, y, peor aún, *(iii)* tratándose de multas del IFT, tampoco es válido acudir al “aplazamiento” constitucional, puesto que éste quedó reservado para actos en materia de competencia económica, exclusivamente de la COFECE, lo cual de suyo parecieran interpretaciones contrarias (o en exceso) del mandato constitucional.

IV. Precedentes judiciales desfavorables en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

Respecto de la suspensión de multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, emitió la siguiente tesis aislada:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA REGLA DE INEJECUCIÓN DE LAS MULTAS O LA DESINCORPORACIÓN DE ACTIVOS, DERECHOS, PARTES SOCIALES O ACCIONES QUE IMPONGA LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, HASTA QUE SE RESUELVAN EL JUICIO DE AMPARO QUE, EN SU CASO, SE PROMUEVA EN SU CONTRA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 28, VIGÉSIMO PÁRRAFO, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES INAPLICABLE A SUS ACTOS. La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, que dio lugar al texto actual del artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII, de la propia Norma Suprema, tuvo como antecedente, según se aprecia en su exposición de motivos, una franca situación de falta de regulación en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, ocasionada por el abuso del sistema de justicia en que diversos agentes incurrieron, lo cual les permitió frenar o dilatar medidas que buscaban evitar prácticas anticompetitivas e incentivar el procedimiento de competencia, con claro deterioro en

la eficacia y definitividad de las decisiones de los órganos reguladores. Así, para privilegiar los intereses sociales y nacionales sobre los particulares, se estimó adecuado establecer en el precepto constitucional referido, que las normas generales, actos y omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones únicamente pueden impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, en el cual, ya no puede hacerse uso de la suspensión, con la finalidad, por una parte, de establecer como mecanismo defensivo la revisión judicial respecto de los actos de esos órganos y, por otra, no dejar disponible la medida cautelar utilizada anteriormente para generar la dilación y la ineficacia de la función regulatoria. Cabe señalar que la iniciativa de la reforma constitucional indicada, signada por el presidente de la República, los coordinadores de los diputados de los partidos políticos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD) y Verde Ecologista de México (PVEM) y los presidentes de los primeros tres, en el marco del “Pacto por México”, incluyó las conclusiones del estudio que a petición del gobierno mexicano realizó en 2012 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre políticas y regulación de las telecomunicaciones en México. Adicionalmente, con base en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con la opinión de las de Gobernación y de Justicia de la Cámara de Senadores, respecto de la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, se incorporó un matiz a la regla mencionada, consistente en que solamente cuando la Comisión Federal de Competencia Económica imponga, con el carácter de sanciones, multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva en su contra, lo cual constituye una excepción al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos. En consecuencia, esta última disposición, contenida en la porción normativa inicialmente citada, no admite una interpretación analógica o extensiva que permita ampliar la cobertura del derecho a la suspensión de la ejecución a los actos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones pues, como se vio, la intención del Poder Reformador de la Constitución es exactamente contraria, a fin de priorizar la efectividad de las medidas regulatorias, en tanto son instrumento para satisfacer intereses públicos, calificados como de mayor entidad y tutela, destacando en especial las ventajas para consumidores y sociedad, a partir de una eficiente y adecuada regulación, como concreción de la rectoría del desarrollo nacional.⁴

Por su parte, también en el año 2015, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y

⁴ Tesis I.1o.A.E.95 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, t. IV, noviembre de 2015, p. 3533.

Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, emitió la siguiente jurisprudencia:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL COBRO COACTIVO ATRIBUIDO AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, EN EJECUCIÓN DE CRÉDITOS FISCALES DETERMINADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. Los artículos 28, párrafo vigésimo, fracción VII, de la Constitución Federal y 128, párrafos primero y último, de la Ley de Amparo, establecen que las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones no son objeto de suspensión. Dicho órgano constitucional autónomo tiene, entre sus múltiples facultades, la de determinar créditos fiscales dentro de su ámbito competencial, empero, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, atribuye al Servicio de Administración Tributaria el cobro coactivo de tales créditos, esto es, es la autoridad fiscal quien debe materializar la resolución emitida por el órgano regulador; en consecuencia, la exacción no es un acto independiente sino que es la ejecución o materialización de una resolución determinante emitida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo tanto, no es susceptible de suspenderse de conformidad con los preceptos constitucional y legal antes precisados”.⁵

De los criterios que anteceden se advierte que para ese año (2015), la entonces integración de los únicos Tribunales Colegiados Especializados —que actualmente existen— resolvieron que (i) la excepción prevista en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII, de la norma suprema, únicamente es aplicable en materia de competencia económica y no así en telecomunicaciones y radiodifusión y (ii) que tampoco es procedente conceder la suspensión en contra de la ejecución de una multa por parte del Servicio de Administración Tributaria y emitida por el IFT, porque, bajo su criterio, la emisión de la multa y su ejecución no son actos independientes.

Sin embargo, hasta este punto, sería importante reflexionar que, si bien el “aplazamiento” o “diferimiento” en la ejecución de multas únicamente se reservó a los actos sancionatorios de la COFECE, ¿qué pasa con los del IFT cuando sanciona como un órgano de competencia económica? ¿Qué hace distinto el cumplimiento de una multa emitida por un órgano del otro considerando que su fundamento de creación, como se vio anteriormente, es el mismo?

Dicha distinción es por lo menos enigmática puesto que pareciera que, en un primer momento, sería lógico pensar que el Órgano Reformador se olvidó de prever su inejecución hasta en tanto culmine el juicio de amparo indirecto (tal y como lo hizo para las sanciones de la COFECE), o por otro lado, que la verdadera intención del Constituyente fue que sí se concediera la suspensión pero respecto de la ejecución (cobro) atribuible al Servicio de Administración Tributaria y no al órgano constitucional autónomo de la materia.

⁵ Tesis I.2o.A.E. J/1 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, T. IV, noviembre de 2015, p. 3364.

V. Control constitucional y convencional en miras de una tutela judicial efectiva

Para este momento, vale la pena recordar que actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial de la Federación.

En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control y, en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas.

Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional, tomando siempre en consideración la interpretación más favorable en protección de derechos humanos.

Una vez definido el control constitucional de manera sucinta, es importante puntualizar que la tutela judicial efectiva como un derecho humano está reconocido en el orden nacional en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ y en el internacional en el arábigo 8, numeral 1, y el diverso 25, numeral 1, ambos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁷ los cuales forman parte del, por así decirlo, “bloque de constitucionalidad” del sistema judicial mexicano. Este concepto ha sido introducido a nuestro sistema como consecuencia de las reformas constitucionales de junio de 2011, cuya inspiración fue, en primer lugar, la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 por parte del máximo tribunal.

⁶ Artículo 17. “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales...”

⁷ “Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...”

Artículo 25. “Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”

En esa misma línea, dicho derecho humano, implica, entre otras cosas, la obligación para los juzgadores de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la defensa auténtica.

Así, el ejercicio de control de convencionalidad implica que existan normas tutelares de derechos humanos de fuente nacional que entren en conflicto con aquellas de orden internacional. Los pasos por seguir consisten en: identificar los derechos humanos en conflicto, y determinar cuál es el marco jurídico aplicable al caso concreto, tanto de orden nacional como internacional.

También será necesario allegarse de los criterios jurisprudenciales nacionales y del ámbito interamericano aplicables al caso concreto. Asimismo, se debe de hacer una investigación de los criterios de interpretación de los tratados y convenciones multilaterales que resulten aplicables, lo que en teoría se conoce como el *soft law*.⁸

Concluida esa etapa, se debe hacer un ejercicio de interpretación conforme, a efecto de armonizar las normas de fuente nacional con las de carácter internacional. Solamente cuando ello no fuera posible, entonces se podrá ejercer el control de convencionalidad que implica para las autoridades del Poder Judicial de la Federación la posibilidad de invalidar o inaplicar la norma nacional por contravenir la de fuente internacional.⁹

No pasa inadvertido que la materia de telecomunicaciones es una facultad explícita reservada de manera exclusiva a la Federación en cuanto a su regulación, lo que implica de toda necesidad que las entidades federativas no pueden intervenir en esta materia y que por ello existen jueces de distrito y tribunales colegiados especializados por mandato constitucional, y al respecto, estos órganos jurisdiccionales pueden declarar la invalidez del marco jurídico normativo ejercitando el control de convencionalidad.¹⁰

Al entrar en materia, tenemos que no obstante las consideraciones previstas en los criterios del año 2015 por parte de los Tribunales Colegiados Especializados y que han quedado transcritos en líneas precedentes, todo apunta a que dichos criterios pudieran ser inconstitucionales e inconventionales, y en consecuencia, deberían inaplicarse por parte de los órganos jurisdiccionales que conozcan de los incidentes de suspensión en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, pues de no hacerlo, estarían violentando el derecho humano a la tutela judicial efectiva de los agentes económicos que sean sancionados por parte del IFT como máximo órgano en la materia.

⁸ Criterios de interpretación que realizan los comités implementadores y supervisores de los tratados y convenciones internacionales. No se trata de normas jurídicas, sino de criterios orientadores útiles para realizar labor interpretativa.

⁹ Tesis P. LXIX/2011(9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, libro III, t. I, diciembre de 2011, p. 552, de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS".

¹⁰ Tesis P./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril del 2014, p. 204, de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA", y Tesis: 2a./J. 69/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014, p. 555, de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES".

Ello se afirma, siendo que se atenta contra la esfera jurídica de los concesionarios sancionados por el IFT, puesto que dichas interpretaciones lograron encasillar y dejar sin salida la posibilidad de detener la ejecución (no la emisión) de las multas, cuando lo cierto es que el Órgano Reformador, al momento de emitir la reforma aludida, omitió regular la suspensión, inejecución, o aplazamiento cuando se refieren a las materias de telecomunicaciones y radiodifusión, siendo la única posibilidad de detener la ejecución a través del acto atribuible al Servicio de Administración Tributaria. De ahí que dicha interpretación jurisprudencial no pueda prevalecer en el marco jurídico por haber dejado sin un recurso efectivo a los agentes económicos sancionados.

También se apunta a que dicha jurisprudencia es violatoria de derechos humanos porque restringe todas las posibilidades de acceder efectivamente a una suspensión como medio de defensa respecto de la ejecución de las multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, aunque, se insiste, es un acto atribuible al Ejecutivo Federal y no al IFT, situación sobre la que, por cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado todavía, sino que únicamente se ha interpretado por parte de los Tribunales Colegiados Especializados.

La razón por la cual en la Constitución federal no se encuentra prevista la inejecución de las multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se debe porque el IFT, al no ser la autoridad competente para su ejecución —sino únicamente para su imposición— hace evidente que el aplazamiento de su cobro no debía preverse en dicha norma constitucional, siendo obvio que en contra de la ejecución procede la suspensión por tratarse de la actuación de una autoridad diversa a dicho Instituto y de otra naturaleza muy distinta a la de telecomunicaciones y radiodifusión.

Por lo anterior, salta el siguiente cuestionamiento: ¿Si no procede el aplazamiento constitucional en contra de multas impuestas por IFT, entonces qué recurso efectivo procede?

La respuesta es advertible a todos sentidos, y lo que procede es exactamente la suspensión en materia de amparo, pues bien, no se está paralizando una norma, acto u omisión del IFT porque ello sería caer en la prohibición absoluta del artículo 28 constitucional, pero el cobro de esa multa sí es perfectamente sujeta a suspensión por tratarse de un acto única y exclusivamente atribuible al Servicio de Administración Tributaria, por lo que de ninguna manera puede entenderse que la emisión de la multa y la ejecución del aprovechamiento son dependientes o atribuibles a la misma autoridad responsable.

Se podría llegar a la conclusión que en contra de la ejecución de la autoridad exactora no procede la inejecución ni tampoco la suspensión, lo que es abiertamente contrario a la tutela judicial efectiva como un derecho humano y de ahí se desprende la inconstitucionalidad e inconvencionalidad que reviste, al menos, la jurisprudencia emitida por parte del Segundo Tribunal Colegiado Especializado, razón más que suficiente para demostrar que su inaplicabilidad es válida de conformidad con el propio texto del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha interpretación podría llegar al extremo de que los gobernados tenemos que situarnos en un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica en el sentido que —du-

rante la tramitación del juicio de amparo— en cualquier momento podría el Servicio de Administración Tributaria cobrar y ejecutar las multas que imponga el IFT, lo que se traduciría en daños de difícil o hasta imposible reparación, y en consecuencia, dejar sin materia el juicio biinstancial, cuando exactamente la intención del legislador fue permitir que la ejecución fuera suspendida en virtud de tratarse de una autoridad totalmente diversa al citado órgano constitucional autónomo y que con ello se daría un *swing* de respiro a los gobernados.

Al respecto, y en un primer momento, pareciera que los juzgadores de amparo (órganos de primera instancia) se encuentran imposibilitados para inaplicar una jurisprudencia que le es obligatoria de conformidad con lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, al menos, por la que respecta a la emitida por parte del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.¹¹

En esa misma línea, tampoco debe perderse de vista que la obligación de acatar esa jurisprudencia se desprende del propio texto constitucional, en específico, mediante el artículo 94, décimo párrafo, de la Ley Fundamental.¹²

Además, de ninguna manera se omite referir que en la Contradicción de Tesis 299/2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.¹³

Contrario a lo referido, tampoco se puede perder de vista que en lo resuelto por el Tribunal Supremo únicamente se hizo referencia a la jurisprudencia emitida por esa Superioridad, pero no así respecto de los criterios emitidos por órganos jerárquicamente

¹¹ Artículo 217. “La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito...”.

¹² Artículo 94. “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución”.

¹³ Tesis P./J. 64/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, p.8, de rubro: “JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA”.

inferiores. En otras palabras, en la citada Contradicción de Tesis 299/2013, se resolvió que la jurisprudencia del Tribunal Máximo no puede someterse al control constitucional ni tampoco al control convencional. Sin embargo, ello no se hizo extensivo hacia la jurisprudencia emitida por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, como es la emitida por parte del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.

Así, opuesto a los criterios indicados, se propone que cuando los Juzgadores Federales Especializados conozcan de los incidentes de suspensión en contra de la ejecución de multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, se encuentran facultados constitucionalmente para inaplicar la jurisprudencia emitida por parte de la entonces integración del multicitado Segundo Tribunal Colegiado Especializado en el año 2015, sin que ello implique una violación al artículo 94, décimo párrafo, de la Norma Suprema ni tampoco al artículo 217 de la Ley de Amparo, puesto que solo así se estaría respetando el nuevo paradigma de derechos fundamentales.

Se afirma que esos órganos están facultados para no aplicar dicha jurisprudencia, en virtud de que es el propio artículo 1° de la Constitución federal que los faculta para hacerlo después de realizar un control constitucional y convencional y que haya sido reprobado por violatorio de derechos humanos, lo que supera las normas que prevén la obligatoriedad de la jurisprudencia de acuerdo a una debida ponderación.

Cuando estemos en presencia de una jurisprudencia no emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación —como es el precedente citado— y que atente contra el orden nacional e internacional en materia de derechos humanos, los Órganos Federales, en el ámbito de su competencia, deberán someterla a los multicitados controles y de no pasarlos o no ser compatible con el bloque constitucional, se debe expulsar de la esfera jurídica de los gobernados a través de su inaplicación y hasta en tanto no se emita una nueva jurisprudencia que desaparezca la violación de derechos humanos.

VI. El aplazamiento constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

El “aplazamiento constitucional”, una nueva figura fruto de la interpretación de la reforma constitucional al multicitado artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII, que pudiera —*lato sensu*— tener como sinónimo una suspensión, inejecución o diferimiento, pero se encuentra previsto expresamente para las multas impuestas por parte de la COFECE, pero la idea central de esta opinión es que esa interpretación sea haga extensible a los actos del IFT en materia de telecomunicaciones y radiodifusión después de una nueva reflexión respecto de la jurisprudencia que lo prohíbe.

Para ello, debemos ir un paso atrás, atender a las notas del citado Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de

Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, del Senado de la República, mediante sesión del 18 de abril del 2013, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Telecomunicaciones.

De dicha exposición de motivos se advierte de manera inequívoca que el concepto “las autoridades reguladoras” se manejó como un término en plural para toda la reforma en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, esto es, por lo que hace a los actos tanto de la COFECE como a los del IFT.

Si bien es cierto que sus actos (en plural) no serán objeto de suspensión como actualmente lo prevé la Constitución Federal y como se ha abordado a lo largo del presente, lo cierto es que la imposición de multas o desinversión de activos, entre otras sanciones, gozaran de la no ejecución durante la tramitación del juicio de amparo, o lo que ya he adelantado como la nueva figura del “aplazamiento constitucional”.

En principio no existe razón por la cual deba considerarse que las multas impuestas por el IFT no están sujetas a ese aplazamiento, o, dicho de otra manera, que los agentes económicos no puedan gozar de ese derecho constitucional que les garantiza certeza y seguridad en cuanto a que no se van a ejecutar las multas sino hasta que concluya el juicio de amparo indirecto que, en su caso, se promueva.

No obstante que el artículo 28 constitucional únicamente hace referencia a los actos de competencia económica, ello no quiere decir que se esté excluyendo a las materias de telecomunicaciones y radiodifusión, porque el Poder Constituyente tuvo que haberlo restringido expresamente, por lo que la interpretación del Primer Tribunal Colegiado Especializado es no solo poco flexible, sino que, como se refirió anteriormente, actúa en perjuicio de los gobernados.

Ello es así porque la intención del reformador consiste en evitar que, durante la vigencia de los juicios de amparo, se ejecuten las multas impuestas por las autoridades reguladoras (en plural COFECE e IFT), toda vez que de lo contrario podrían acarrear daños de imposible reparación a los agentes económicos, razón por la cual no existe una justificación —constitucional— para no diferir la ejecución de las multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

VII. Conclusiones

Con base en las consideraciones más relevantes respecto del control constitucional y convencional previamente apuntadas, es inconcuso que la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado Especializado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República de rubro: “SUS-

PENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL COBRO COACTIVO ATRIBUIDO AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, EN EJECUCIÓN DE CRÉDITOS FISCALES DETERMINADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES”,¹⁴ debiera resultar inaplicable por atentar contra el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, porque deja sin un recurso efectivo al alcance de los gobernados para lograr paralizar el cobro de las multas impuestas por el IFT.

Se estima que si los jueces de amparo continúan con la aplicación de dicha jurisprudencia, podrían afectar negativamente el manejo financiero de los agentes económicos a quienes se les ejecuten las multas impuestas por el IFT, puesto que, el haber promovido el juicio de amparo indirecto y solicitado la suspensión en contra del cobro de dicho aprovechamiento debería ser —se insiste, para efectos de la ejecución— única y exclusivamente atribuible al Servicio de Administración Tributaria, por tratarse de una autoridad exactora y no emisora.

Así, resulta de suma importancia que los juzgadores vuelvan a interpretar el texto constitucional. El no hacerlo, por las razones aducidas, pondría en una franca afectación la tutela judicial efectiva de los concesionarios quejosos, a quienes se han dejado sin un recurso viable y efectivo para suspender, aplazar o diferir la ejecución de multas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, sin que pase desapercibido que las mismas se imponen con base en los ingresos acumulables, por lo cual, además, los montos de sanción son considerablemente altos y quizás, constituyan de suyo daños irreparables.

Por último, no se deja de lado que el tema de referencia pueda, incluso, suscitar una nueva reforma al multicitado artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, esta vez, sea claro que sí existe el aplazamiento constitucional a las sanciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión pues sólo así los agentes económicos encontrarían seguridad y certeza jurídica.

En concordancia con lo anterior, sería también necesario que el criterio del Primer Tribunal Colegiado Especializado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA REGLA DE INEJECUCIÓN DE LAS MULTAS O LA DESINCORPORACIÓN DE ACTIVOS, DERECHOS, PARTES SOCIALES O ACCIONES QUE IMPONGA LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, HASTA QUE SE RESUELVAN EL JUICIO DE AMPARO QUE, EN SU CASO, SE PROMUEVA EN SU CONTRA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 28, VIGÉSIMO PÁRRAFO, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES INAPLICABLE A SUS ACTOS”,¹⁵ se convierta en inaplicable por atentar contra el artículo 1º de la Constitución federal.

No puede considerarse que el interpretar la figura del “aplazamiento constitucional” a las sanciones del IFT sea contrario a la norma suprema, puesto que no es una restricción elevada a ese rango jerárquico, y en todo caso, debe atenderse al espíritu del

¹⁴ Tesis I.2o.A.E. J/1 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo IV, p. 3364.

¹⁵ Tesis I.1o.A.E.95 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo IV, p. 3533.

constituyente para darse cuenta de que no existe razón para diferenciar la inejecución de multas de COFECE y las del IFT, pues de existir justificación se hubiera prohibido constitucionalmente y de manera expresa. Por tanto, no parecería que sea válido cerrar la puerta de la interpretación extensible a las sanciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Tal y como lo ha reconocido la distinguida Suprema Corte de Justicia de la Nación, es válido colmar una laguna en la Constitución federal siempre y cuando se trate de disposiciones que —por su naturaleza— puedan aplicarse de manera extensiva, sin que ello signifique que proponga su aplicación analógica o por mayoría de razón, pues en todo momento debe acatarse la voluntad del Constituyente.¹⁶ Dicha situación se actualiza en el caso que nos ocupa, pues no se puede afirmar que su intención haya sido el excluir a las sanciones impuestas por el IFT porque de haber sido así, se insiste, se hubiera tenido que restringido expresamente.¹⁷

Es válido concluir que si bien es cierto el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII de la norma suprema prevé el “aplazamiento constitucional” para las sanciones impuestas por la COFECE, también lo es que si no se previó expresamente la prohibición hacia las actuaciones del IFT, es correcto sostener que tratándose de la imposición de multas por ese órgano constitucional autónomo, también cabe la inejecución hasta en tanto no culmine el juicio de amparo, por tratarse de la misma razón donde debe imperar el principio general de derecho *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio* y lo que pondría fin a parte al menos del enigma de la suspensión en las materias especializadas recientemente reformadas.¹⁸

¹⁶ Tesis P. LVI/2006, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 13, de rubro: “INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL”.

¹⁷ Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época Libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202, de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”.

¹⁸ Dado que, naturalmente, existen otros enigmas que resolver como puede ser la interpretación del concepto de multa y si diversas sanciones previstas en la Ley Federal de Competencia Económica o la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como programas de desinversión marcados por las autoridades titulares de dichas leyes, podrían ser o no materia de suspensión en el juicio de amparo.

RESEÑA

