

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 7 DE MAYO DE 2015

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
117/2014	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR CONDUCTO DE LA CÁMARA DE SENADORES EN CONTRA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)</p>	3 A 71

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
7 DE MAYO DE 2015**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE**

**SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
JUAN N. SILVA MEZA  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
(QUIEN SE INCORPÓ DURANTE EL  
TRANSCURSO DE LA SESIÓN)  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:30 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 47 ordinaria, celebrada el jueves treinta de abril del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración señora Ministra y señores Ministros el acta. ¿No hay observaciones?  
**(VOTACIÓN FAVORABLE). SE APRUEBA EN VOTACIÓN ECONÓMICA.**

Continúe señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
117/2014. PROMOVIDA POR EL  
CONGRESO DE LA UNIÓN, POR  
CONDUCTO DE LA CÁMARA DE  
SENADORES EN CONTRA DEL  
INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor secretario. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Como lo había ofrecido en la sesión pasada retiro el considerando identificado con el número XI en su totalidad, lo que implica que sin la existencia de un considerando de cuestiones preliminares el proyecto propone a este Pleno el estudio directo de cuatro de los cinco conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

Como se anuncia en el proyecto, sólo se excluye desde el inicio el estudio del segundo concepto de invalidez al dedicarse íntegramente a combatir el artículo primero transitorio del acuerdo impugnado, respecto del cual se ha sobreseído en el juicio por una votación mayoritaria de los integrantes de este Pleno en la sesión pasada.

Presento conjuntamente los apartados XII y XIII, pues ambos se dedican a estudiar el primer concepto de invalidez, los que ahora cambiarían para identificarse como XI y XII. En el primero simplemente se hace una presentación de los argumentos preliminares del Congreso de la Unión y una breve explicación tanto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión como del acuerdo impugnado; en el segundo, se analiza el primer concepto de invalidez de la parte actora, el cual se propone declarar infundado.

En este apartado se desestima la argumentación del Congreso, mediante la cual pretende demostrar la invalidez de todas las reglas impugnadas por compartir un mismo vicio general, a saber, que no respeta el principio de reserva de ley al introducir contenidos normativos diferenciados respecto de los establecidos en el Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En este concepto de invalidez –cabe resaltar– el Senado no procede a señalar los vicios propios de cada regla individual, sino que enfatiza que su reclamo es general sobre todos y cada uno de ellos, y radica en que dichas reglas regulan cuestiones inexistentes en la ley como se haría con un reglamento del Ejecutivo, el Congreso exige que esta Corte proceda a evaluar este planteamiento comparando en la generalidad los contenidos normativos del acuerdo impugnado y los contemplados en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En caso de comprobarse que el acuerdo regula cuestiones innovadoras en contraste con la ley –en su opinión– debe declararse su invalidez por existir una invasión de competencias por contravención del principio de reserva de ley.

Es importante insistir que el Congreso no combate en este concepto de invalidez los méritos específicos de cada regla, sino que en un acuerdo se establezcan contenidos que deberían estar en la ley. En el proyecto se propone proceder a responder este planteamiento expreso del Congreso no sólo por un principio básico que exige a esta Corte a resolver de manera congruente y exhaustivamente la litis del asunto, sino porque es un planteamiento que guarda autonomía conceptual respecto de los otros conceptos de invalidez.

Pues bien, en el proyecto se propone declarar infundado este primer concepto de invalidez desde un inicio porque se rechaza que las disposiciones administrativas de carácter general del IFT emitidas con fundamento en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal sean aplicables los mismos principios que controlan la validez de los reglamentos emitidos con fundamento en el artículo 89, fracción I.

El IFT es un órgano constitucional autónomo, quien expresamente tiene una facultad regulatoria en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, constitucional distinta a la reglamentaria, que le permite configurar normativamente el ordenamiento en su estricto ámbito competencial; así, se estima que no asiste la razón al Congreso cuando solicita que las normas del IFT se controlen con el mismo parámetro de validez que a los reglamentos del Ejecutivo.

Cabe mencionar que en el proyecto se reconoce que por excepción podría resultar aplicable el principio de reserva de ley; sin embargo, para ello se requeriría de disposición expresa en la Constitución que así lo prevea, lo que no se actualiza en la

especie pues no se observa en la Constitución que los requisitos técnicos de los trámites de las solicitudes de portabilidad puedan encuadrar en algún ámbito material expresamente reservado al legislador, resultando aplicable por tanto la regla general de que no resulta aplicable el principio de reserva de ley.

En el proyecto se reconoce que el artículo 6º, apartado B, fracción VI, de la Constitución, establece que debe ser la ley la que establezca los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones y de las audiencias así como los medios para su protección, lo que podría constituir un ámbito material protegido en algún sentido por el principio de reserva de ley, sin embargo, los trámites de las solicitudes de portabilidad así como los mecanismos de validación de los requisitos establecidos por el legislador no representan la incursión del IFT en este ámbito material sino una regulación externa al mismo, por lo que se concluye –una vez más en el proyecto– que no es aplicable al presente caso el principio de reserva de ley; de ahí que al no resultar aplicable el principio de reserva de ley a este caso, por tanto, es irrelevante que las reglas impugnadas contengan contenidos diferenciados respecto de la ley, por lo que de contener algún vicio de validez debe de ser por sus méritos regulatorios, lo que se propone analizar individualmente en el resto de los conceptos de invalidez.

Ahora bien, antes de terminar con la presentación de este apartado propongo la modificación del proyecto original para añadir algunas consideraciones adicionales.

Si bien, se suprime definitivamente el apartado de cuestiones preliminares, considero muy conveniente que las aportaciones de

la mayoría de los señores Ministros puedan quedar reflejados en este apartado para nutrir el proyecto.

Luego de revisar cuidadosamente la versión taquigráfica de la sesión pasada, observo que la inexistencia de consenso de los integrantes de este Pleno se concentra en la propuesta abstracta de un estándar de revisión definitivo vinculante para el futuro; sin embargo, de las posiciones de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Silva Meza, Pérez Dayán y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, se observa claramente un consenso en la conclusión de que no es el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal el parámetro de control de las normas del IFT, porque éste no es un órgano diseñado para emitir reglas de detalles sino un órgano constitucional autónomo con facultades de configuración normativa.

Según puedo observar, de las manifestaciones de los señores Ministros existe un consenso en que las razones que sustentan esta conclusión son las desarrolladas en el considerando de cuestiones preliminares hasta antes de la propuesta del estándar de revisión, que se hace consistir –en síntesis– en la intención del Constituyente Permanente de crear un órgano con facultades autónomas de los entes regulados para generar eficiencia en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión al mismo tiempo de tutelar las libertades de expresión y acceso a la información. Además, como también lo precisó el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, la conclusión alcanzada se ubica en la punta de una línea de precedentes que desde antes posicionaban a la extinta COFETEL como un órgano con cierta autonomía regulatoria.



Por lo tanto, propondría mantener la estructura básica del proyecto para responder a este concepto de invalidez con la adición “a mayor abundamiento de estas consideraciones”.

También sugiero complementar estas consideraciones con las siguientes aportaciones realizadas en la sesión anterior; por ejemplo, el señor Ministro Cossío Díaz sugirió aclarar que la facultad regulatoria del IFT, además de no corresponder a la reglamentaria del Ejecutivo conforme al artículo 89 constitucional, tampoco corresponde a la facultad reglamentaria otorgada por el legislador con base en los artículos 73 y 90 constitucionales mediante las denominadas cláusulas habilitantes, lo que –en mi opinión– ayuda a identificar las facultades estrictamente regulatorias del IFT tuteladas en la Constitución.

El señor Ministro Pérez Dayán propuso introducir la aclaración de que el Constituyente no delimitó los límites de los ámbitos creados por los artículos 73 y 28 constitucionales, pudiendo hablar en todo caso de la existencia de una concurrencia mas no así de una relación de subordinación del IFT a un papel de ejecutor de las leyes, lo que me parece también complementa las consideraciones del proyecto para concluir que no resulta aplicable el principio de reserva de ley.

Finalmente, el señor Ministro Silva Meza también propuso descartar cualquier interpretación que subordine al IFT al Poder Legislativo, enfatizando que lo relevante es determinar en cada caso concreto si cada uno actúa dentro de sus órbitas de competencia de conformidad con los artículos 73 y 28, respectivamente.

Considero que estas afirmaciones podrían enriquecer el apartado para nutrir una mejor motivación que justifique la decisión de esta Corte de no extender a las normas del IFT los principios de los reglamentos conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, insistiendo que esto se agregaría como motivación sin especificar aquí o resultar innecesario un estándar abstracto para analizar la validez de los méritos regulatorios de las reglas en específico, que es sobre lo cual no se ha alcanzado una mayoría y lo que se dejaría para la discusión de los siguientes conceptos de invalidez.

Tampoco se incorporaría referencia alguna al tema de jerarquía normativa conforme al artículo 133 constitucional, pues como lo mencionó el Ministro Cossío Díaz en la sesión pasada constituye una consideración de *obiter dicta* que resulta innecesaria para la resolución del presente caso.

En resumen, en este considerando el proyecto modificado propone lo siguiente: Primero. Declarar infundado el primer concepto de invalidez de la parte actora porque el acuerdo impugnado que establece reglas para la implementación de portabilidad no está incluido en ningún ámbito material preservado por el principio de reserva de ley. Segundo. La conclusión de que por regla general no resulta aplicable el principio de reserva de ley a la regulación del IFT se basa: 1º. En las razones del Constituyente Permanente de crear un órgano con poderes de regulación independiente de los entes regulados; y 2º. En la línea precedentes que progresivamente han ampliado las facultades de regulación de la extinta COFETEL. Estas consideraciones se extraerían del considerando de cuestiones preliminares hasta antes de la propuesta del estándar de revisión.

A estas razones se agregaría que el IFT no guarda una relación de subordinación con el Legislativo porque cada una tiene su ámbito material de competencias, respectivamente, en los artículos 73 y 28 constitucionales, en los que, en todo caso, existe concurrencia. No se incorporaría en este considerando ningún estándar de revisión general sobre las reglas del IFT.

Señor Ministro Presidente, hasta aquí presento la propuesta modificada por lo que respecta al primer concepto de invalidez, la que pongo a consideración con los ajustes mencionados. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Gutiérrez. Está a su consideración la propuesta del señor Ministro Gutiérrez con las modificaciones que nos acaba de mencionar. Si no hay observaciones. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para manifestar que en este apartado estoy de acuerdo con el sentido, es decir, con la validez y con declarar infundado el concepto de invalidez; sin embargo, no participo de las consideraciones, anuncio en este momento un voto concurrente en el cual reiteraré la forma como –desde como desde mi punto de vista– se tendría que hacer el análisis de estas atribuciones del IFT, que desde luego no tiene nada que ver con el artículo 89, fracción I, y la facultad reglamentaria, sino que entiendo que se requiere un escrutinio más estricto para analizar las políticas públicas que la Constitución y las leyes establecen y no simplemente hacer una especie de legislador paralelo en donde todo lo que no haya legislado el legislador lo puede hacer el IFT.

Consecuentemente, estoy a favor del sentido pero no con las consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pardo Rebolledo por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. En términos generales también concuerdo con esta parte del proyecto, pero sí me separaría de algunas consideraciones.

En el proyecto se dice –y con eso concuerdo– que la facultad de expedir reglas por parte del IFT no debe compararse a la facultad reglamentaria del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, constitucional; en primer lugar, porque tiene un fundamento constitucional distinto y porque la función y la naturaleza del órgano autónomo es también distinta.

Desde esta perspectiva, me parece que aunque así viene planteado en la controversia no deberíamos pasar el análisis de las facultades del IFT sobre los principios de supremacía de la ley y reserva de ley, porque precisamente estos principios se han desarrollado en torno a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

En el proyecto –si no entendí mal– se acepta que sí prevalece el principio de supremacía de la ley pero no el de reserva de ley, ya que éste solamente en casos excepcionales debiera atenderse.

Esta es la parte con la que yo no concuerdo, creo que el argumento se puede construir directamente desde el artículo 28 constitucional en donde se le otorga la facultad al IFT, primero, su

naturaleza de órgano autónomo, la facultad de expedir normas para la regulación que tiene encomendada; y, por otro lado, la circunstancia de que el propio artículo 28 determina que este órgano constitucional autónomo debe desarrollar sus funciones en las condiciones que determine la ley, y en esa medida creo que tiene un marco legal y constitucional el ejercicio de esta facultad del IFT.

Me parece complicado —para mí, desde luego— aceptar que el principio de reserva de ley en unos casos sí se va a aplicar y en otros no, que de manera excepcional, y creo que es una construcción que no tiene sustento en el texto mismo de la Constitución.

Es razonable y desde luego muy bien sustentada, pero en esta parte del proyecto —y lo comento de una vez porque esto tiene repercusión en los siguientes temas— me apartaría, estoy de acuerdo en que no es la facultad reglamentaria del Ejecutivo, pero me apartaría de este análisis desde los principios de supremacía de la ley y reserva de ley, aunque no desconozco que así está planteado en la demanda de controversia constitucional, pero la respuesta creo que debiera ser directamente desde el texto del artículo 28, fracción IV. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente, muy brevemente. No sólo reconozco, sino agradezco al señor Ministro que haya recogido y que haya sintetizado muchas de las participaciones que se dieron en la sesión anterior

en sustitución de las reglas generales que establecía él como preámbulo al análisis definitivo de cada uno de los conceptos de invalidez que contiene esta controversia constitucional.

Al igual que lo que aquí ya se ha apuntado, parece difícil sostener la posibilidad de que el principio de reserva de ley, muy explicable en el caso de la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, pudiera tener aplicación en tratándose de la facultad regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, y lo cierto es que la reserva de ley precisamente nace del propio texto del artículo 89 fracción I, que encomienda al Ejecutivo proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de la ley.

Esto siempre supone entonces que existiendo la ley al Ejecutivo le corresponde proveer en esa esfera todo lo necesario para que el objetivo de esta norma alcance sus objetivos.

Lo cierto es que para poder llegar a ello se requiere entonces, como parámetro inicial la ley, esto me lleva a entender —como bien se explicó por el propio ponente— que la facultad conferida a la administración en términos del artículo 89 hace plenamente aplicable el principio de la reserva de la ley, lo que no sucede en el caso del artículo 28, que le da genéricamente al Instituto Federal de Telecomunicaciones, dada su propia estructura y naturaleza, la facultad de regular, entre otras, de manera abstracta a través de la creación normativa necesaria que pueda llevar al alcance de todos los objetivos que el Constituyente ha trazado en materia de telecomunicaciones.

Sin embargo, dada esta persistente duda sobre si el principio operaría o no —esto es el de reserva de ley— yo sugeriría, en caso de que así lo considerara conveniente, agregar alguna de

las partes en las que apoyé mi intervención de la sesión anterior para considerar el principio de no contradicción.

El principio de no contradicción en este sentido puede hacer las veces de la reserva de ley pero adaptada a la facultad regulatoria, lo único que con ello quiero decir es que sí en esta delimitación de facultades entre las genéricas del Congreso derivadas del artículo 73 y las propias de la regulación que surge del artículo 28 existiera ya la voluntad expresa de la ley en determinado sentido, es evidente ya no bajo un principio de reserva de la ley sino por el principio de no contradicción que la norma regulatoria emanada del órgano constitucional autónomo no podría contravenir la disposición ya establecida en vía legislativa.

Por ello, creo que si el principio de no contradicción rige la actuación regulatoria en abstracto del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mucho ganaríamos para no llegar a un punto de identificarla con el principio de reserva de ley –que como dije– esto participa simplemente de la expresión del artículo 89, fracción I: proveer en la esfera administrativa del cumplimiento de la ley. En el caso no es el cumplimiento de la ley, es el cumplimiento de los mandamientos constitucionales que por vía de competencia ha atribuido a este Instituto la propia Constitución; de suerte que si se pudiera agregar este principio de no contradicción, me parece que felizmente alcanzaríamos un pronunciamiento más robusto, en caso de que no lo fuera, de cualquier manera agradezco el que ya se hayan considerado muchas de las expresiones que se formularon en la discusión de la semana pasada. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para hacer un par de aclaraciones. El proyecto ya no va a abordar la cuestión de jerarquía por no ser necesaria para resolver los considerandos concretos, como se elimina la cuestión preliminar simplemente no va a entrar en esa discusión, ya habrá otro asunto donde será necesario abordarlo, y lo abordaremos cuando se nos presente el caso.

En cuanto a la reserva de ley, la excepción a la reserva de ley a la que menciono quizá el nombre confunde un poco, es reserva en la Constitución, quizá esa sería la aclaración que haría, pero el proyecto modificado va mucho en la línea de lo que mencionó el señor Ministro Pardo Rebolledo en este sentido.

En cuanto al principio contradictorio, creo que sí se va a incorporar en el proyecto en ese sentido. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente, de manera muy breve. Yo creo que la única facultad legislativa que existe es la del artículo 73, fracción XVII, cuando dice que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en esa materia.



Por una razón no de principio de no contradicción, creo que el principio de no contradicción es una expresión de la lógica en el sentido de un arte o de una ciencia —como le quiera llamar cada quién— ahí sí me parece, creo que este es un principio de jerarquía puro; es decir, ese es uno de los derivados de la relación jerárquica entre ley y norma subordinadas a la ley, —insisto— creo que introducir un principio, entiendo muy bien lo que quiere decir el señor Ministro Pérez Dayán y me parece importante, pero me parece que es la consecuencia natural de un principio de jerarquía y como un elemento de validez de las normas que están subordinadas jerárquicamente, porque introducimos no contradicción —insisto— esto tiene un valor correcto en la lógica pero no creo que éste sea en este sentido, pero en fin, me apartaré de esa cuestión.

Pero una vez que se ha legislado por el legislador, el Congreso de la Unión con el artículo 73, fracción XVII, hay facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, y yo proponía un nombre simplemente para diferenciar y no meter todo en el mismo cajón, una facultad regulatoria, ¿qué es lo que dice el artículo 28?: “El Instituto tendrá la facultad de regular”, bueno, estipulativamente llamémosle a eso, si no queremos llamarle reglamentario para no ir dividiendo entre género y especie: regulatorio, y creo que es lo que todo el mundo estamos aquí básicamente diciendo. No es que el IFT tome sus facultades del artículo 89, fracción I, eso sí no, porque eso es lo que le corresponde en la relación Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia, como dice este y lo tiene la Corte reconocida desde hace muchos años, sino creo que es una facultad se le puede llamar reglamentaria o como se quiera, pero creo que tiene una naturaleza distinta porque el nombre al que se le puso es esta idea regulatoria.

Yo con eso me quedaría, por supuesto sé que no vamos a coincidir todos ni en las expresiones ni en los énfasis ni en los términos, pero me parece que la idea general está más o menos constituida, creo que para eso sirven los votos aclaratorios o concurrentes, desde ahora estaré de acuerdo con mucho de lo que se ha dicho, no con todas las expresiones que se quieren poner en estos elementos, simplemente me reservo un concurrente o aclaratorio, ya veré de qué tamaño es el engrose y cómo queda para efectos de determinar en qué me separo y en qué coincido de los efectos.

Lo manifiesto, porque como lo decía muy bien el señor Ministro Pardo Rebolledo, lo que aquí estamos sustentando tener efectos importantes en los siguientes considerandos, simplemente quería mantener esta reserva para no dar la impresión de que acepto así, sin ninguna cortapisa lo que vendrá después. Gracias señor Ministro Presidente.

**(EN ESTE MOMENTO SE INCORPORA AL SALÓN DE SESIONES DEL PLENO LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias, con su venia señor Ministro Presidente. En primer lugar, quiero señalar que obviamente mi opinión sólo versará respecto del estudio de fondo, dado que los demás temas fueron ya votados en la sesión previa, pero me parece importante establecer mi punto de vista en relación con este asunto y, desde luego, saludo lo que ha expresado el señor Ministro ponente en el proyecto modificado porque coincide en muchos sentidos, no en todo en lo que

expreso a continuación, pero, en primer lugar, la pregunta que subyace en la presente controversia consiste en determinar ¿qué debe entenderse como la competencia regulatoria del IFT y hasta qué punto el Congreso de la Unión cuenta con una competencia legislativa para regular la materia de telecomunicaciones?

Necesariamente debe partir la respuesta a lo anterior de los parámetros competenciales establecidos en la Constitución; según el artículo 28 constitucional el IFT ejerce su competencia regulatoria –como lo ha dicho el señor Ministro Cossío– conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijan las leyes – importante destacar esto que establece el propio artículo 28– de la interpretación de dicho precepto se colige, en primer término, que el objeto del IFT es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones.

En segundo término, se concluye que para lograr tal finalidad tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones así como del acceso de infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales garantizado en lo establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Por su parte, la fracción XVII del artículo 73 señala que el Congreso tiene la facultad para dictar leyes sobre radiodifusión y telecomunicaciones, entre otras materias.

La Constitución debe ser entendida –a mi juicio– como un todo integral y, por tanto, debe interpretarse de manera congruente con las otras disposiciones que conforman el sistema constitucional; si se lleva a cabo este ejercicio de interpretación constitucional se desprenden las siguientes conclusiones, que me

parece importante compartir con ustedes. En primer término, el Congreso tiene la facultad para legislar sobre las bases y lineamientos generales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; sin embargo, no existe una subordinación de la regulación técnica desarrollada por el IFT en relación con las leyes que emite el Congreso, se trata, por tanto, de ámbitos competenciales propios y diferenciados, deben respetarse uno y otro, y no de una competencia subordinada por parte del órgano técnico a lo que establezca el legislador federal.

En este sentido, el ejercicio regulatorio por parte del IFT, si bien tiene la característica de ser autónomo, no excluye la existencia de una competencia del Congreso para establecer las bases y lineamientos generales en la materia.

En segundo término, el Congreso no debe legislar sobre cuestiones técnicas que pueden hacer inviable desde un punto de vista técnico operativo la implementación de medidas regulatorias en la materia. Esto tiene anclaje en el principio de seguridad jurídica así como en el texto del propio artículo 28 constitucional que otorga al IFT el carácter de órgano autónomo técnico especializado en la materia, facultado para emitir reglas generales que hagan operativas las normas de la materia; esto significa que la Constitución otorgó al IFT la facultad de regular todas aquellas cuestiones técnicas en aras de hacer posibles, práctica y jurídicamente la implementación de las medidas regulatorias.

En tercer lugar, lo anterior no significa que el IFT puede regular arbitrariamente, sino que dicho ejercicio debe hacerse tomando en cuenta: Primero, el principio constitucional de desarrollo eficiente de la radiodifusión y telecomunicaciones; segundo, los

parámetros generales de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y lo dispuesto por la ley.

Lo anterior exige que en el ejercicio regulatorio del IFT existe una relación o nexo causal razonable con el desarrollo eficiente de la red de difusión y las telecomunicaciones así como con los lineamientos generales de la ley de la materia.

Cuando los parámetros y lineamientos generales establecidos por el Congreso de la Unión no prevean determinadas cuestiones, se entenderá que el órgano técnico tiene la competencia de regular de manera autónoma; esta autonomía regulatoria se encuentra supeditada a que el IFT justifique que está actuando con apego al principio constitucional de desarrollo eficiente así como a las bases generales de la ley de la materia.

Lo anterior, por supuesto no excluye que los particulares que se vean afectados en su esfera jurídica impugnen la racionalidad de las medidas regulatorias llevadas a cabo por el IFT mediante el juicio de amparo indirecto, de conformidad con la fracción VII del párrafo vigésimo del artículo 28.

En cuanto a los conceptos de invalidez –que es el punto que estamos viendo– de forma general debo señalar que estoy de acuerdo con el sentido del proyecto por lo que hace a reconocer la validez de las normas impugnadas, pero difiero de las consideraciones o razones que sostienen dicha validación constitucional, aunque ciertamente hay algunos temas que han sido ya atendidos por el Ministro ponente.

En relación con el primer concepto de invalidez, se reclama que la regulación de portabilidad violenta el principio de reserva de

ley, toda vez que se regulan cuestiones que no se encuentran previstas en forma expresa en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; considero que este concepto —como se ha dicho ya— es infundado ya que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene competencia constitucional para emitir regulación que desarrolle contenidos de ley así como regulación de carácter autónomo.

El IFT tiene competencia para emitir disposiciones administrativas de carácter general en cumplimiento de su función regulatoria en materia de telecomunicaciones, competencia económica y protección de audiencias. Esta competencia que puede ser materialmente legislativa, es de fuente constitucional y, por lo tanto, no es comparable a una función de carácter reglamentario subordinar a la ley, tal y como sucede en la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal en la fracción I del artículo 89; por lo tanto, no resultan aplicables los principios de subordinación y reserva de ley que impiden la existencia de normas que desarrollen contenidos no previstos en la ley o que desarrollen supuestos normativos que sólo puede estar en ley, tales como el quién, qué, cuándo o dónde, pero desde luego el Instituto podría regular dentro de parámetros constitucionales o legales que resulten materialmente aplicables, cualquier cuestión técnica que estime necesaria para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de su objeto a pesar de que no haya sido abordada de manera expresa o implícita por el Congreso Federal, pero cuando haya sido abordada expresamente no puede ignorarla; esto es, —como decía el señor Ministro Pérez Dayán— respetando el principio de no contradicción. En ese sentido es —digamos— la opinión general de su servidor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Sánchez Cordero por favor.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. Sin duda alguna, las intervenciones de mis compañeros han sido sumamente interesantes, yo he compartido y comparto lo que algunos han señalado de que con la creación de este Instituto el propio Constituyente le asignó en el artículo 28, fracción IV, constitucional, en forma directa la competencia de emitir disposiciones administrativas de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Esta atribución de carácter regulatoria —ya lo acaba de señalar el señor Ministro Cossío— deriva directamente de la Constitución y le confiere al Instituto la potestad de emitir normas que permitan hacer operativas y desarrollar las previsiones sustantivas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en el ámbito técnico y especializado en el sector de su competencia.

En este nuevo diseño constitucional, la naturaleza jurídica del Instituto como órgano constitucional autónomo y regulador del sector de telecomunicaciones y radiodifusión juega un papel de gran relevancia, pues el análisis constitucional de las disposiciones administrativas que está facultado para emitir no puede pasar por el tamiz tradicional de una facultad reglamentaria propia del ámbito del Poder Ejecutivo, como son los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley, en tanto que su atribución regulatoria no se circunscribe solamente a proveer la estricta observancia de la ley, sino que torna operativa y especializada sobre aspectos técnicos o tecnológicos y de competencia económica en un sector que es estratégico del

Estado Mexicano y, por ello, su parámetro de control no puede asemejarse al que desarrolla el ámbito del Poder Ejecutivo.

Coincido con los Ministros que manifestaron que la función regulatoria de este Instituto al derivar directamente de la Constitución no puede estar limitada por la ley ordinaria, esto es, no hay una relación jerárquica entre las normas especializadas que derivan, por un lado, del artículo 28, y por otro lado, del artículo 73 de la Constitución.

Para mí, este tipo de ordenamientos se entrelazan en una condición competencial por disposición constitucional expresa derivada de la especialidad que priva en el sector correspondiente. Este es para mí el parámetro propio, que en este caso se debe adoptar y no el que propone el actor, esto es, si las normas administrativas impugnadas invaden la atribución legislativa del Congreso de la Unión en esta materia al salirse – según el actor– del margen regulatorio.

En ese sentido, comparto el sentido del proyecto con algunas discrepancias en sus consideraciones pero sustancialmente con las consideraciones que se contienen. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Reservé dar alguna opinión en relación a la parte general para cuando estuviéramos viendo ya las cuestiones de fondo, y este es en principio ya un punto de fondo; consecuentemente, voy a abordar algunas



consideraciones que me parecen fundamentales para sustentar mi posición en éste y en los próximos considerandos.

Me parece que los órganos constitucionales autónomos en México surgen como una necesidad, en donde el Estado Mexicano los crea para que se encarguen de una función estatal o de funciones estatales de alto relieve y que se considera deben ser precisamente –como su nombre lo indica– realizadas por órganos que no quedan sujetos a la estructura regular del Estado Mexicano; es decir, fundamentalmente de los tres Poderes y de otras autoridades; esto no quiere decir –de ninguna manera– que no tengan que sujetarse al orden jurídico nacional y a ciertas relaciones, pero esencialmente lo que se pretende es que precisamente puedan funcionar de manera autónoma para realizar mejor esa función estatal.

Por tanto, quedan sujetos a un régimen constitucional porque esta es otra de sus características –deben estar previstos en la Constitución necesariamente– y todos los órganos constitucionales autónomos mexicanos presentan características que les son comunes y que requieren tener para ser órganos autónomos, pero también presentan diferencias sustanciales en cuanto a la órbita competencial que les otorga la Constitución y a su propia estructura. Este es el caso, este es un órgano que reúne unas características muy especiales en relación a la regulación que existe respecto de los otros órganos constitucionales en el marco estrictamente de la Constitución, y tiene la característica fundamental de ser un órgano regulatorio, no todos los órganos constitucionales autónomos tienen como esencia esta característica, por supuesto todos tienen facultades para expedir ciertas normas en el ejercicio de sus funciones, pero aquí estamos frente a un órgano que tiene como una

característica particular –y creo que esto no se debe de perder de vista– ser un órgano regulatorio de lo que la Constitución le otorga.

Yo me separaría de las aseveraciones tajantes de que el principio de reserva de ley y jerarquía de ley no operan, creo que sí operan pero en un ámbito diferente al que estamos abordando en este momento. El Congreso de la Unión –como aquí se ha reconocido– tiene facultades expresas para legislar en ciertas materias, y en este sentido también tiene reservado esos ámbitos de competencia. Aquí la cuestión –en mi opinión– por cómo está diseñado en la Constitución las facultades de este órgano.

Por un lado, y estoy de acuerdo con los que señalan que hay un principio general en el párrafo quince del artículo 28; –perdón, preciso que por supuesto estoy de acuerdo y así lo manifesté la vez pasada– en que el análisis respecto de lo que estamos tratando de dilucidar ahora tiene que hacerse exclusivamente a la luz de los preceptos constitucionales que rigen esta materia; particularmente y algunos otros como son el artículo 6º, el artículo 28, en sus párrafos once, quince y veinte, y el artículo 73, en su fracción XVII, creo que estos son fundamentales para hacer el análisis.

Ahora bien, en el párrafo quince del artículo 28, se establece efectivamente –como aquí varios lo han señalado– una regla general, cuando dice el párrafo: “El Instituto Federal de Telecomunicaciones –lo describe, describe su objeto, y dice–: conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes”, pero me parece que es importante lo que a continuación señala, dice también este propio párrafo que me parece muy importante: “Para tal efecto, tendrá a su cargo la

regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de esta Constitución”.

Aquí se está centrando ya el Constituyente en un ámbito de competencia regulatoria de este Instituto. No creo que nada más sea la fracción IV, sino también vinculada con ésta la que establece esta facultad de competencia, perdón, la fracción IV del artículo 28, que dice –ya se ha dicho en varias ocasiones aquí– “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: IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.”

Consecuentemente, me parece que tenemos que articular estos dos párrafos en especial, para definir el Constituyente qué está dejando a la facultad regulatoria del Instituto y que de alguna manera, en principio, excluye de la regulación por otros órganos incluyendo al Congreso de la Unión. Consecuentemente, me parece que el análisis se debe hacer a la luz de este marco constitucional para en cada caso definir si el Congreso en un momento dado se puede exceder en sus facultades legislativas respecto de este orden competencial que se le ha reservado al Instituto o a la inversa, si el Instituto en el uso de estas atribuciones se excede al regular en general la materia.

En el caso concreto, me parece que tenemos que dilucidar en los próximos considerandos ya a la luz de las impugnaciones específicas a ciertos artículos –esta que estamos analizando es genérica– y, por supuesto me pronuncio a favor del sentido y difiero de algunas consideraciones, pero participo de otras que me parecen muy importantes, como la que dice que sí sigue siendo válido el principio de jerarquía y de reserva de ley por excepción, –insisto– porque en esta materia también el Congreso tiene reservada una competencia específica que el Instituto tiene obligación de respetar y que se sujeta a esos principios. Ahora, éstos no operan efectivamente en el ámbito competencial regulatorio del Instituto, ahí estoy de acuerdo y por eso me opuse a que incluyéramos todo lo referente al artículo 89, fracción I, creo que es totalmente diferente a este marco constitucional que rige al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Consecuentemente, me parece que en los siguientes considerandos –y esa será mi posición– tenemos que hacer el escrutinio constitucional a la luz de esto; es decir, realmente el Instituto se excedió respecto de estos conceptos de invalidez específicos que hace valer el Senado o no a la luz de este marco regulatorio que le es propio conforme al texto constitucional, en particular el artículo 28, en los párrafos que he señalado.

Conforme a esto, estoy de acuerdo con esta parte del proyecto, obviamente bajo las consideraciones que acabo de definir, que – en mi opinión y respetando la de todos– es la que debe de regir el escrutinio constitucional para estos casos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Luna Ramos por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo que estamos analizando los considerandos XII y XIII de manera conjunta. En el considerando XII, en realidad, no habría gran cosa que decir, solamente se está refiriendo a la normatividad que de alguna manera será motivo de análisis durante el transcurso del proyecto; entonces, ahí simplemente está enunciando cuáles son y transcribiendo las partes conducentes, cosa que se agradece porque facilita el estudio.

En cuanto al considerando XII, –que es el siguiente– es un considerando genérico en el que lo único que se está analizando es el primer concepto de invalidez, y en este primer concepto de invalidez lo único que se dice fundamentalmente es que el acuerdo impugnado va más allá de lo que establece la ley; fundamentalmente es eso lo que se alega en este considerando.

Aquí se hace un análisis, no se dice mayor cosa sobre si opera o no facultad reglamentaria, si opera o no principio de reserva de ley, sí se menciona en algunas partes, y se dice que aquí se concluye, en el párrafo 380, que al versar el presente asunto sobre cuestiones de si el IFT excedió sus facultades reglamentarias de los requisitos y procesos atinentes a la portabilidad y no sobre su incursión reglamentaria en el ámbito material de configuración de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias, por tanto, se rechaza que el acuerdo impugnado sea inválido únicamente por no respetar el principio de reserva de ley, pues al no encontrarse en el caso de excepción debe considerarse aplicable la regla general de la inaplicabilidad de dicho principio y, en suma, al no encontrarnos en un supuesto de excepción lo desestima.

Yo lo que diría aquí: es un concepto genérico, no está determinándose de manera específica qué es lo que podría considerarse más allá de la ley, no se está haciendo un análisis pormenorizado de cuáles son las partes de los acuerdos combatidos que pudieran exceder esta situación; de tal manera que en este considerando me apartaría de las razones que se dan, simplemente para señalar que para mí se desestima por no estar determinando de manera específica en qué consiste esa apreciación de que el acuerdo reclamado va más allá de lo establecido por la ley, y con esta parte me quedaría.

Ahora, si la idea es –porque veo que la mayoría se ha pronunciado en este considerando– de determinar ¿cuál es la naturaleza del IFT?, y ¿cuál es la naturaleza de la facultad regulatoria que le establece el artículo 28? Si la idea es que en este considerando se haga o al inicio del otro que es donde de manera específica ya se está determinando en el tercer concepto de invalidez cuál es la parte de la regla 37 que consideran va más allá de la ley, no sé si sería el momento o hasta el siguiente de pronunciarme sobre lo que considero es esa facultad regulatoria del artículo 28.

Me decía el señor Ministro Cossío que cree que es el siguiente, entonces me quedo con apartarme de este considerando en cuanto a lo que se determina y estar de acuerdo con la desestimación única y sencillamente porque se trata de un concepto genérico, en el que no se está estableciendo en qué consiste o cuál es la parte del acuerdo reclamado que se determina va más allá de la ley, y ya en el otro me pronunciaría por cuál es –en mi opinión– la naturaleza del Instituto y la

naturaleza de la facultad reguladora. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna. ¿Algún otro comentario señores Ministros? Yo nada más quisiera comentar que sí coincido básicamente con esto, que se nos ha planteado por el señor Ministro Gutiérrez.

Creo que la facultad, –este es un órgano autónomo y como órganos autónomos son, por decirlo de alguna manera *sui generis* en nuestro sistema constitucional, al menos en el original basado en la división tradicional de poderes– que tiene este Instituto, sustentado básicamente en el artículo 28 de nuestra Constitución, establece dos principios o dos facultades que desde luego no pueden ser contradictorias entre sí, tienen que ser entendidas como complementarias.

Como se ha dicho, en el párrafo décimo quinto del artículo 28 se señala que el Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y que conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fije la ley hará el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Aquí hay aparentemente una limitación de que su actividad tiene que estar limitada por la Constitución y por las leyes.

No obstante ello, la fracción IV del artículo 28 de la Constitución le da una facultad de emitir disposiciones administrativas de carácter general, dice exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. Para mí, se complementan estas dos cuestiones porque si bien el Congreso de la Unión puede expedir leyes –como lo señala el párrafo

décimo quinto del artículo 28— para regular la actividad del Instituto también es que la propia Constitución, y para mí esto es determinante que sea la propia Constitución la que le otorga la posibilidad a esta Institución de emitir disposiciones administrativas de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria, desde luego en el sector de su competencia.

Entendido esto, yo estaría con el principio que se señala, si ustedes quieren calificarlo como un principio de no contradicción o de una preeminencia de la disposición constitucional en el sentido de que mientras la Constitución le otorga al Instituto una posibilidad de regular, ello sólo encontrará un obstáculo o un límite cuando el Congreso de la Unión legisle con base en esta misma disposición del artículo 28 y entonces establezca un régimen específico que estará obligado el Instituto a acatar.

De esta manera, el Instituto puede emitir disposiciones de carácter administrativo general para la regulación de las actividades que le corresponden, y mientras la ley no señale una cuestión diversa —para mí— el Instituto está facultado para hacerlo en los términos en lo que lo está haciendo; esto es, no se trata de que el Instituto esté regulando o reglamentando alguna disposición legal que pudiera posteriormente establecerse por el Congreso, sino que está haciendo uso de una facultad que la propia Constitución directamente le está señalado y que no encontrará más límite que cuando el Congreso con la facultad que desde luego le otorga el artículo 28 y desde luego el artículo 73 de la propia Constitución establezcan parámetros distintos.

En ese sentido, quizá con el principio lógico de no contradicción pudiera entenderse esta interpretación del propio artículo 28 constitucional. En principio estoy, por lo tanto, fundamentalmente



de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en ese sentido. Señor Ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve, no pensaba participar en este segmento en tanto que quedé totalmente conforme con la propuesta modificada que hace el señor Ministro ponente al aglutinar estos dos considerandos en la forma propuesta.

Habiendo manifestado cómo recoge de cada uno de los participantes los consensos en esta temática y la propuesta que hace. Solamente para efecto de registro y no parezca que no asistí a esta sesión hago este comentario, participo totalmente de la propuesta modificada del señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Silva Meza. Lo sometemos a votación si no existe alguna otra observación. Señor secretario tome la votación en relación con la conformidad o no del considerando que nos propone el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual, reservándome un voto concurrente para ver cómo queda el engrose.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el sentido propuesto y apartándome de las consideraciones del número XIII.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado, reservándome en su caso formular un voto concurrente para hacer algunas precisiones.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido por razones distintas y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado, reservándome alguna aclaración al momento de ver el engrose.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto modificado, reservando la posibilidad de hacer voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En favor del proyecto modificado y con la mayor parte de sus consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado y a reserva de que, en su caso, del engrose resultante hubiera alguna discrepancia podría ya formular un voto concurrente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con anuncio de voto concurrente del señor Ministro Cossío Díaz así como del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, quien vota en contra de consideraciones, también vota en contra de consideraciones la señora Ministra Luna Ramos; reserva de voto también y para, en su caso, formular voto de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Aguilar Morales, y precisiones de la señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias secretario. **QUEDA ENTONCES APROBADO.**

Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Señor Ministro Presidente. Quisiera que se aclarara mi voto porque no voté con el proyecto modificado, voté por el sentido, por razones distintas; creo que este matiz sí es importante. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego, así debe hacerse señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. A continuación presento el apartado XIV del proyecto, que ahora pasaría a identificarse con el número XIII, dedicado a estudiar el tercer concepto de invalidez, toda vez que el segundo se omite al enderezarse íntegramente a combatir el artículo primero transitorio del acuerdo impugnado respecto del cual se sobreseyó.

En el tercer concepto de invalidez, el Congreso de la Unión combate la regla 37 del acuerdo impugnado, que regula la forma en que debe entenderse el plazo legal de veinticuatro horas previstas en el artículo trigésimo octavo transitorio de la ley, esto

es, estableciendo que deben computarse en un horario hábil fijo de las once a las diecisiete horas.

En el proyecto se propone declarar infundado el argumento de la parte actora, ya que no se comparte que la regulación del IFT desborde los límites impuestos en el artículo 28 constitucional para emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el sector de su competencia, ya que atañe a una cuestión estrictamente regulatoria que no contradice el artículo trigésimo octavo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, toda vez que el legislador no precisó si las veinticuatro horas máximas debían computarse como naturales o hábiles, y esa cuestión fue delegada al IFT, quien lo hace estrictamente para conseguir la realización de sus fines regulatorios, pues como se demuestra en el proyecto las horas hábiles escogidas por el regulador preservan un principio de orden que garantiza cierta eficiencia en el mercado y permite coordinar a los tres sujetos involucrados en el proceso de portabilidad, como son el proveedor donante, el proveedor receptor y el usuario, a través de un administrador de base de datos en concordancia con los fines del artículo 28 constitucional.

El Congreso de la Unión reconoce que las veinticuatro horas, en tanto requisito legal admite una regulación por parte del IFT, y que de la ley, por tanto, no se desprende una interpretación inequívoca pero se opone a la regulación del IFT al estimar preferible otra alternativa, a saber: que las veinticuatro horas se determinen por los horarios comerciales de los proveedores disponibles para la apertura de una línea de teléfono. En la foja treinta y siete, segundo párrafo, del escrito de demanda del Congreso de la Unión, se lee expresamente, y cito: “En su justa dimensión y dentro de la lógica que debió prevalecer al expedirse

el acuerdo, el horario que debería de haberse incorporado, en su caso, habría sido el de funcionamiento de las oficinas de contratación y atención a clientes de los mismos operadores y concesionarios. La misma facilidad técnica que permitiría a cualquier usuario contratar una línea de teléfono, en cuanto a día y hora, debió tomarse en cuenta para permitirle, en ese sector, la portabilidad de su número entre compañías, pues ese fue el espíritu mismo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, violentada, específicamente tratándose de la consagración del novedoso derecho del usuario”.

En el proyecto se propone desestimar la argumentación del Senado, concluyendo que este diferendo atañe a un juicio técnico de oportunidad, es decir, estrictamente regulatorio y que no corresponde a esta Corte sustituirse en el regulador para determinar cuál es la mejor forma regulatoria; por tanto, al comprobarse que la opción escogida por el regulador no contradice lo establecido en la ley y conforma una cuestión estrictamente regulatoria a la luz del artículo 28 constitucional, esta Corte debe limitarse a reconocer la validez de la regla impugnada.

Ahora bien, toda vez que el estándar de revisión general propuesto en el apartado de cuestiones preliminares no alcanza una mayoría, propongo modificar el proyecto para suprimirlo del mismo y, en su lugar, concluir que la regla 37 del acuerdo impugnado es válido por tres razones:

Primero, el contenido de la regla no contradice lo establecido en la ley; segundo, la regulación de la forma en cómo debe entenderse el plazo de veinticuatro horas es una cuestión estrictamente regulatoria que corresponde al IFT, con

fundamento en el artículo 28 constitucional; tercero, adicionalmente la regulación realizada por el IFT de la forma en cómo debe entenderse el plazo de veinticuatro horas, se emite en cumplimiento a una cláusula habilitante establecida por el legislador, expresamente en el artículo trigésimo octavo transitorio en relación con el artículo 191, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, este último precepto establece que los usuarios tienen derecho —y cito—: “A la portabilidad del número telefónico dentro del plazo que determine el Instituto y la cual será gratuita”.

Sugiero esta modificación en el proyecto al considerar que aborda las posiciones del señor Ministro Pérez Dayán, quien manifestó que el principio de no contradicción permite controlar los conflictos competenciales entre el IFT y el Congreso, igualmente incorpora la observación conjunta realizada por los señores Ministros Silva Meza, Cossío Díaz y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, quienes manifestaron que el IFT tiene en el artículo 28 constitucional un ámbito de regulación autónomo, cuya validez se determina sólo por referencia a una posible invasión de facultades legislativas contempladas en el artículo 73 así como la observación del señor Ministro Cossío Díaz, quien apuntó que el IFT puede también emitir regulación con fundamento en cláusulas habilitantes establecidas por el legislador.

En resumen, en este considerando modificado se propone lo siguiente: Primero. Declarar infundado el tercer concepto de invalidez que combate la regla 37 del acuerdo impugnado al concluirse que regula la forma de entender el plazo de las veinticuatro horas previstas en el artículo trigésimo octavo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y

Radiodifusión en una manera que no contradice lo establecido en la ley, estableciendo reglas que se insertan en un espacio estrictamente regulatorio en términos del artículo 28 constitucional. Segundo. Reforzar esta conclusión con la consideración de que la regulación del plazo de veinticuatro horas se fundamenta adicionalmente en la cláusula habilitante establecida en el artículo 191, fracción III, y trigésimo octavo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a la cual el IFT da cumplimiento. Tercero. Finalmente, se suprime la referencia a la utilización del estándar originalmente previsto en el proyecto, por tanto, ya no se propone realizar un estudio de razonabilidad de la regla impugnada una vez que se constata que el legislador no contradice la opción regulatoria impugnada.

Señor Ministro Presidente, hasta aquí hago la presentación de la propuesta modificada de respuesta al tercer concepto de invalidez. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Gutiérrez. Está a su consideración la propuesta del señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Como muy bien lo ha expresado el señor Ministro ponente, el estándar utilizado ya ahora en esta controversia constitucional ha sido modificado, y precisamente a propósito de esa modificación es que utilizando el principio de no contradicción, desafortunadamente no concuerdo con lo que aquí se dice para sostener la validez de la norma.

Por no contradicción, no solamente entiendo formalmente una colisión entre las disposiciones, sino todas aquellas que puedan hacer de una forma clara el que la disposición original resulte inviable, se trastorne la voluntad legislativa, se frustre en sus objetivos y deseos o, en todo caso, la vacíen de contenido.

En el caso concreto, sobre este principio el ejercicio comparativo y de discernimiento participan de lo que el Congreso dijo, en el artículo trigésimo octavo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y lo que establece la regla 37, una de las cuestiones que debo inicialmente considerar es que efectivamente esta disposición de tránsito requiere de un desarrollo administrativo y es precisamente en donde queda la facultad regulatoria.

La voluntad del Congreso en esta norma de tránsito fue que las reglas a que se refiere el párrafo anterior, esto es, todo el tema de portabilidad y sus tiempos deberán garantizar una portabilidad efectiva y que la misma se realice en un plazo no mayor a veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud realizada por el titular del número respectivo.

Lo importante es revisar si la regla 37, y no sólo ésta sino todas que concurren en el mismo objetivo, están realmente dando efectividad a la voluntad de que en un plazo no mayor a veinticuatro horas a partir de la solicitud opere efectivamente la portabilidad.

Sobre este punto quisiera discrepar respecto de las conclusiones alcanzadas en el proyecto, todas muy bien sustentadas, elaboradas y engarzadas lógicamente a manera de llegar a un resultado. Primero. Debo reconocer que en la propia



normatividad existe la posibilidad de que esto se haga a través de medios electrónicos, lo cual le da plena eficacia al término de veinticuatro horas.

Por lo demás, tampoco estoy de acuerdo —como se sostiene en el proyecto— que no hubiera un entendimiento claro sobre si efectivamente estas veinticuatro horas se refieren a horas seguidas.

A diferencia de lo que aquí se dice, yo estoy absolutamente seguro que la voluntad del Constituyente fueron veinticuatro horas seguidas; esto es, una detrás de otra, y no puede ser de ninguna otra manera pues llevar a cabo un ejercicio interpretativo sobre una base distinta de las horas hábiles, como pudiera ser el que plantea el propio proyecto o sujetarla a una serie de horas hábiles del proveedor supondría extender estas veinticuatro horas —para mí, naturales— con todas aquellas que tienen que agregarse a partir de si está abierto o no está abierto, si el establecimiento recibió o no la solicitud y no sólo ello, yo sí quisiera insistir, no sólo es un tema de temporalidad establecido en la regla 37, más adelante advertiremos alguna otra serie de requisitos que se tienen que ir cumpliendo, que bien podrían llevar sin la pretendida o pretenciosa necesidad de llegar a establecer desde aquí las reglas técnicas que corresponden exclusivamente al propio órgano regulador, simplemente el ejercicio puede demostrarnos que la voluntad del legislador no se cumplió o involuntariamente se frustró.

Y lo digo porque, desde luego, los plazos establecidos, si bien en ese sentido tienen cuidado de decir: a partir de que se haya autorizado la solicitud tendríamos veinticuatro horas para

resolver, el tiempo que pasa para que esto acontezca puede ser excesivamente superior del que se establece.

No es menester rebatir todos y cada uno de los puntos que aquí se sostienen para justificar por qué sí la norma regulatoria terminó por coincidir con el objeto que trazó el legislador en ese sentido; lo único que creo es que un ejercicio comparativo entre uno y otro, si bien debe reconocer una importante voluntad de hacer efectivo esto mediante un sistema administrativo correcto, me es difícil también entender que estas nuevas reglas que sujetan la solicitud a tiempos en que los proveedores están abiertos y a partir de ello hacer una mecánica de contabilidad que, desde luego, supera las veinticuatro horas, sea precisamente respetar el principio de no contradicción.

Es entonces con esta herramienta que considero que efectivamente la regla referida, con mucho está vaciando de contenido la voluntad del legislador en este sentido, y creo que en este caso la controversia constitucional —por lo menos en este aspecto— debe ser declarada fundada, más aún si como lo comenté al inicio de esta explicación esto tal cual ha sido voluntad de la propia legislación pueda realizarse a través de medios electrónicos recordando que el sistema de telecomunicaciones funciona también veinticuatro horas al día. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor Ministro Pérez Dayán. Tiene la palabra el señor Ministro Silva Meza por favor.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor Ministro Presidente. Yo comparto con la propuesta modificada que nos

hace el señor Ministro ponente en este sentido. Creo que inclusive no podemos dejar de lado aún la argumentación del Senado que sigue concatenada —ya se ha dicho aquí— a partir de una premisa básica, el rebasar los términos de la ley, el violentar el principio de reserva de ley.

La argumentación concreta expresada por el Senado en este concepto de invalidez, yo creo con el proyecto que sí deviene infundada, y deviene infundada a partir también de la premisa que se está manejando ya en la propuesta del proyecto en función de reconocer la naturaleza de este Instituto de la función que realiza y de bajarlo del artículo 28 constitucional en función de la facultad regulatoria que tiene.

¿Qué es lo que tiene que hacer el Instituto en función de este compromiso que se establece respecto de llevar este plazo de veinticuatro horas para efecto de llevar a cabo el cumplimiento de esta portabilidad numérica?

El derecho de un usuario a la portabilidad numérica exige coordinación entre éste, entre el usuario, el proveedor donante y el proveedor receptor; así, para garantizar la ejecución de la portabilidad es necesario automatizar diversos procesos previstos en las especificaciones operativas que emite el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En cada paso que se viene dando ya en estos parámetros concretos está actualizándose definitivamente el carácter regulador del Instituto a partir de las previsiones que tiene para ver cómo sí funciona esta regulación y cómo se hace viable la operación de las determinaciones en que se establecen en la ley; de esta suerte, esta regla 37 de portabilidad señala parámetros

de tiempos, etcétera, donde ya en la práctica el órgano regulador viene verificando todo un sistema que ha concretado, que concreta la propuesta que hace el señor Ministro ponente, para efecto de llegar a conclusiones que son básicas en función precisamente de la premisa que se está desarrollando en todo el proyecto; esto es, no se trata de violentar la ley, no se trata de ir más allá de la ley, se trata de dar viabilidad conforme a criterios eminentemente técnicos, que se haga viable el ejercicio constitucional y legal del usuario a la efectividad de la portabilidad numérica, con cada una de estas previsiones que no violentan sino se ajustan precisamente a la atribución regulatoria que tiene a partir del artículo 28 que ya ha servido como estándar, aquí ya en la propuesta modificada, para llegar a la conclusión de lo infundado que deviene el concepto de invalidez planteado.

Por eso estoy de acuerdo esencialmente con el proyecto, como lo está planteando ahora de manera modificada y con otra perspectiva el señor Ministro ponente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Luna Ramos por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. En este ahora considerando XIII —con el número recorrido— lo que se está impugnando es la regla 37, que se dice va más allá de lo establecido por el artículo trigésimo octavo transitorio, exclusivamente entiendo en relación con la temporalidad establecida en el artículo trigésimo octavo, es decir, el máximo de veinticuatro horas para que se lleve a cabo la portabilidad.

Creo que aquí es donde, primero, tendríamos que establecer y por eso preguntaba si esto se daba en el considerando anterior o en éste, ¿cuál es la naturaleza del IFT? y ¿cuál es la naturaleza de esta facultad reguladora que se establece en el artículo 28 constitucional?

El artículo 28 constitucional en el párrafo once, está estableciendo primero que nada que: “El Estado, sujetándose a las leyes, —que esto para mí es muy importante ‘a las leyes’— podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes —nuevamente las leyes— fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

En el párrafo quince, nos dice que: “El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. —Está estableciendo las dos situaciones— Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico”; entonces estas facultades de promoción, supervisión, regulación, uso y aprovechamiento son en términos de la Constitución y de las leyes, según lo establecido en este otro párrafo.

Luego, nos dice el párrafo veinte: “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: IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;” si ya vimos que su facultad regulatoria conforme al párrafo quince es en función de la Constitución y de la ley, me parece que sí existe un principio de subordinación jerárquica respecto de la ley.

Entiendo que no se trata de una facultad reglamentaria, en eso coincido plenamente, es una facultad específicamente determinada en el artículo 89 para competencia del Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, no es el caso.

Sin embargo, también hemos determinado en este Pleno la existencia de cláusulas habilitantes que se dan precisamente para ciertas regulaciones a autoridades de carácter administrativo, y hemos dicho que ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados cláusulas habilitantes, que constituyen actos formalmente legislativos a través, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica precisándose –y esto es lo más importante– bases y parámetros generales, y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deban ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas

con agilidad, información y experiencia, que deben aprovechar para resolver con rapidez.

Entonces, –para mí– lo importante de esto es que en las tesis que se han mencionado existe la posibilidad de una regulación a través del Presidente de la República, a través de la facultad reglamentaria, a través de autoridades administrativas por la cláusula habilitante que pudiera darse a través de una ley o de la propia Constitución. Y ahora se está determinando en este artículo 28 constitucional una facultad regulatoria, pero una facultad regulatoria que –en mi opinión– no es autónoma, es una facultad regulatoria que se da en la medida de la competencia que se establece en la propia Constitución y en las leyes que regulan esta situación.

Entonces, esta facultad de regular ¿por qué se da? Primero que nada para que tratándose de un organismo constitucional autónomo pueda él llevar a cabo la función para la cual ha sido encomendado; y por otro lado, porque se trata también del manejo de situaciones de carácter técnico, tecnológico y, sobre todo, muy complejo, como son todas aquellas cuestiones que regula la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; entonces, la idea fundamental es que sí puede tener facultades regulatorias, pero según lo establecido en el párrafo once, en el quince esa facultad regulatoria va en función de las atribuciones establecidas en la Constitución y en las leyes correspondientes, eso por principio de cuentas.

¿A qué equivale esto? En lo personal, –para mí– equivale a algo similar o equivalente –podríamos decir– a la facultad reglamentaria y a las cláusulas habilitantes que hemos entendido existen respecto de las autoridades administrativas y que este

Pleno ha establecido a través de la jurisprudencia, es muy similar.

¿Y qué es lo sucede en este tipo de facultades? Primero que nada, que existen los parámetros legales precisamente para darle a esta facultad regulatoria un medio de control, porque si la idea es que regulan de manera autónoma lo que quieran, pues no, no puede ser, es en función de lo establecido en sus facultades constitucionales y legales. Entonces, –en mi opinión– sí existe un parámetro específico que es la Constitución y la ley.

Y, por otro lado, también la idea fundamental creo es, se trata de un establecer un dónde, un cómo, un cuándo, de qué manera llevar a cabo este tipo de funciones; entonces, –para mí– son muy similares. Por esta razón, cuando en este concepto de invalidez lo que se está impugnando es la regla 37 en cuanto al plazo de veinticuatro horas establecido en el artículo treinta y ocho transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, este artículo trigésimo octavo lo que nos está diciendo es: –que tiene que regular esto en sesenta días– “Las reglas a que se refiere el párrafo anterior, deberán garantizar una portabilidad efectiva y que la misma se realice en un plazo no mayor de veinticuatro horas contados a partir de la solicitud realizada por el titular del número respectivo”. Entonces, “no mayor de veinticuatro horas”.

Y ¿qué nos está diciendo la regla 37 en relación con estas veinticuatro horas? Nos dice, claro para cada tipo de servicio: servicio móvil, servicio fijo o servicio no geográfico, pero la regulación es muy similar en cada uno de estos y nos dice: “máximo 24 horas contadas a partir de que se ingresa la solicitud, siempre y cuando esto ocurra entre las once y diecisiete horas



del horario de referencia en día hábil; las solicitudes presentadas en horario posterior se considerarán como ingresadas a las once horas del día hábil siguiente”. Y esta regulación se da para los otros tipos de servicios.

La pregunta es ¿esta regulación va más allá de lo establecido en el artículo trigésimo octavo transitorio que acabamos de leer? En mi opinión no, ¿por qué? porque el artículo trigésimo octavo lo único que nos está determinando es un máximo de veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud.

Y la regla 37, ¿qué nos está diciendo? Que en ese máximo de veinticuatro horas, ¿a qué se refiere? Volvemos al qué, al cómo, al dónde, al de qué manera vamos a llevar o aterrizar esta regulación, y la manera de aterrizarla, según el IFT, es determinando precisamente que esas veinticuatro horas se están refiriendo a horas y a días hábiles; es decir, que de alguna manera lo que se está determinando es un horario, incluso nos hicieron favor de mandar un cuadrito —creo nos repartieron a todos— donde nos decían por qué se establece en función de ese horario de once a diecisiete horas; porque nos dicen: en la República Mexicana existen diferentes horarios; entonces, es cierto que aquél que tiene un número telefónico y que quiere cambiar a una compañía diferente puede hacerlo a la hora que se le ocurra y nadie le está impidiendo que esa solicitud se pueda llevar a cabo, incluso más adelante, en el considerando siguiente, que se refiere a que esto puede hacerse a través de medios electrónicos, también puede hacerlo a la hora que quiera, tiene su teléfono a la mano y en el momento que lo considere conveniente puede realizar e ingresar la solicitud respectiva, lo que están regulando respecto de las veinticuatro horas es precisamente cómo se va a llevar a cabo por la autoridad

administrativa este cambio de proveedor, y la autoridad administrativa pues es una autoridad que tiene horarios, es una autoridad que trabaja en días y horas hábiles; entonces, lo que está determinando es que ese plazo de veinticuatro horas debe regularse de acuerdo a las horas y a los días hábiles que corresponden precisamente a la autoridad administrativa encargada de realizar la portabilidad de ese número en los días que le corresponde trabajar y en los horarios que le corresponde trabajar, esto sin perjuicio de que el particular desde su teléfono pueda ingresar la solicitud en días inhábiles o en horas inhábiles, lo único que está determinando es, si se trata de horas inhábiles se contará la presentación o iniciará el plazo de veinticuatro horas a partir de las once horas del día siguiente que es el hábil o, en todo caso, a partir del día hábil, si es que en un momento dado se presentó en un día inhábil, a partir del día hábil que corresponda al inicio de los trabajos de la semana siguiente, si es que esto hubiera sido presentado de esa manera.

Entonces, —en mi opinión— la regla 37 no va más allá, —y en esto coincido con lo dicho por el proyecto del señor Ministro ponente— en el sentido de que el artículo no va más allá de lo establecido en el artículo trigésimo octavo transitorio; el artículo trigésimo octavo transitorio exclusivamente determinó que en un plazo no mayor de veinticuatro horas, y lo único que está haciendo el artículo de la regla 37 correspondiente es determinar cómo se va a implementar ese plazo máximo de veinticuatro horas tomando en consideración horarios, días y horas hábiles.

Entonces, sobre esa base —en mi opinión— el proyecto en este sentido es correcto al desestimar este concepto de invalidez; me aparto de las razones por lo que ya hace rato había mencionado en relación con lo que considero debe entenderse esta facultad

regulatoria y haré un voto concurrente en ese sentido. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna Ramos. Vamos a un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:19 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera comentar lo siguiente: que el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena cuando hizo su presentación hace un momento aceptó y lo dijo expresamente, que aceptaba muchos de los comentarios y propuestas que yo había hecho, quedo satisfecho en este considerando y adelanto que la forma en la que está planteando el análisis me lleva también a estar de acuerdo, en general, con lo que plantea el proyecto con sus puntos resolutivos; desde luego, tengo algunas diferencias de matiz, de terminología, de alcances, pero esto creo es más bien para señalarlo en un voto concurrente, el cual anuncio desde ahora; y también dejo manifestación de gratitud al señor Ministro Gutiérrez por haber recogido tan extensamente esos comentarios que hice en la sesión anterior. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Voy a referirme a este considerando que estamos analizando y aprovecharé también para hacer algunas consideraciones de carácter general de una parte que no toqué en mi anterior intervención y a partir de ella para celeridad de la sesión en los siguientes considerandos, en la medida que sea posible, simplemente emitiré mi voto reiterando lo que ahora diga.

Tengo un primer comentario, que tiene que ver, aunque me estoy apartando de la argumentación de la mayoría, creo que es importante tomarlo en cuenta, que se ha reiterado mucho lo del principio de no contradicción, y el principio de no contradicción es un principio lógico que lo único que indica es que un enunciado no puede ser falso y verdadero al mismo tiempo; entonces, si un enunciado no puede ser falso y verdadero al mismo tiempo, o es falso o es verdadero, pero el principio de no contradicción no nos resuelve *per se* un conflicto de normas sin el término de jerarquía o de validez material o ámbito material de validez, ¿por qué? Porque digamos que una norma emanada del IFT está en contradicción con una norma emanada del Congreso, no lleva por sí mismo que se debe privilegiar la del Congreso, lo único que dice es que hay contradicción entre las dos normas.

Entonces –con todo respeto– creo que este argumento sí debería de ponderarse mucho si se deja al margen del principio de jerarquía normativa, porque realmente no nos resuelve el problema; a partir del principio de contradicción no se sigue que debemos de privilegiar la norma del Congreso, esto se sigue a través de una argumentación distinta o por lo menos complementaria.

Segundo aspecto: me parece que el artículo trigésimo octavo transitorio de la ley es muy claro, dice veinticuatro horas y veinticuatro horas son veinticuatro horas –aunque suene a Perogrullo– si hubiera querido establecer un plazo en días hábiles el Congreso hubiera dicho un día hábil, y dijo veinticuatro horas aunque en el dictamen usó los dos términos, al final dice: veinticuatro horas; y las horas corren de momento a momento, me parece que es realmente claro –al menos para mí– que hay una contradicción entre lo que ordena la ley y lo que hace el IFT.

Ahora bien, esto no significa necesariamente que se tenga que privilegiar lo que dice la norma del Congreso. En mi anterior intervención, decía que toda mi argumentación partía de la base que la norma del Congreso fuera constitucional; pero creo –como lo dije en mi anterior intervención– que tenía la responsabilidad el órgano regulador de justificar en el proceso de creación de la norma por qué las veinticuatro horas que establece el Congreso no eran viables, no eran razonables, no eran adecuadas; no creo que el momento para justificar esto sea ya estando la controversia constitucional, y en ese sentido me parece que sí hay una vulneración de la norma.

Ahora bien, ¿es constitucional o no que el Congreso establezca veinticuatro horas? Pues lo cierto es que esa no ha sido la materia del debate; entonces, en principio, si esta no ha sido la materia del debate, tendríamos que considerar que dentro de las atribuciones del Congreso estaría esta posibilidad; sin embargo, creo –y voy a hacer una breve exposición– que tenemos que reflexionar de manera –estimo yo– muy fina ¿cuál es el ámbito competencial del Congreso?, y ¿cuál es el ámbito competencial del IFT, de conformidad con la propia Constitución? Porque me parece que se tiene que buscar el equilibrio en el cual se respete

la autonomía del IFT, del órgano regulador, para evitar que el Congreso a través de leyes anule esta competencia, pero también se debe respetar la facultad que la Constitución le da al Congreso como el representante democrático del Estado Mexicano en este tipo de cuestiones y, de tal suerte, para mí son de la mayor trascendencia los siguientes preceptos:

En primer lugar, el artículo 73, fracción XVII, que establece esta facultad del Congreso: “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”.

En segundo lugar, el artículo 28, en la parte correspondiente que dice que: “El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes”; y después, también tenemos que considerar el artículo 28, en la parte que establece: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”

Y esto se tiene que contrastar con el artículo 28, en la parte que le da facultad a la Comisión Federal de Competencia Económica

y al Instituto Federal de Telecomunicaciones para emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia; es decir, son disposiciones regulatorias administrativas, no son un reglamento, obviamente no desarrollan la ley, tienen este grado de autonomía pero no son normas de la misma jerarquía que las leyes del Congreso y, por el otro lado, están atadas a su función regulatoria, la cual no puede desconocer los preceptos que he invocado, que se tienen que hacer conforme a la Constitución y a las leyes, a las políticas públicas y a los fines que establecen la Constitución y las leyes.

Y muy importante, el artículo 6º, en su apartado B, que dice: “En materia de radiodifusión y telecomunicaciones: VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.” De tal suerte que al Congreso le corresponde establecer y desarrollar estos derechos, los cuales –en mi opinión– no pueden ser frustrados por el órgano regulador; de tal manera que –desde mi punto de vista– el órgano regulador tiene una autonomía bastante grande para precisamente regular –valga la redundancia– el sector de las telecomunicaciones a través de estas disposiciones administrativas de carácter general, pero estas disposiciones no se dan en el vacío, se tienen que dar conforme a lo que establece la Constitución y las leyes, y claro, en cada caso concreto tendríamos que hacer también el análisis de la ley del Congreso porque –como dije al inicio de mi exposición– tampoco sería viable que so pretexto de las atribuciones que le da la Constitución al Congreso llegara a tal detalle que prácticamente hiciera inoperante la facultad regulatoria.

Creo que no se puede dar una carta en blanco, simplemente diciendo: todo lo que no regule el Congreso lo puede regular el órgano regulatorio, creo que no, creo que hay que ver la Constitución y las leyes, hay que analizar cada caso concreto, y por supuesto esto tampoco implica que si tuviera competencia el IFT para reglamentar una medida, por eso mismo la medida fuera constitucional, como ya lo había expresado el señor Ministro Medina Mora, los afectados tendrán derecho, en su caso, al amparo indirecto como lo establece la propia Constitución; es decir, hablar de que tiene atribuciones en un sector no prejuzga que estas atribuciones se realicen siempre de manera constitucional.

De tal suerte que yo estaría en contra de esta parte, me parece que hay un mandato de la ley que se está desconociendo, que no se justificó en el proceso de creación de la norma, por qué no era viable, oportuno, conveniente o posible, y consecuentemente votaré en contra; y en los siguientes apartados, partiendo de esta argumentación y de la que di en la sesión anterior, me iré posicionando simplemente a favor o en contra ya sin tener que repetir toda esta exposición. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Es una aclaración muy breve, y lo digo finalmente porque la explicación muy convincente de la señora Ministra Luna Ramos terminó en un ejercicio comparativo entre una y otra disposición por considerar que, efectivamente en este caso, el órgano regulador en la función abstracta que le permite la Constitución, se dijo: no va más allá del texto de la ley, y



efectivamente es que no pueda ir más allá, generalmente podrá ir más allá, de ahí la diferencia tan importante con la facultad reglamentaria, lo que importa es que desarrolle un concepto, y por esto entonces a diferencia del reglamento, desde luego que puede ir más allá y debe ir más allá en todo lo que sea necesario para la efectiva vigencia de todos estos derechos.

Lo que podríamos decir, a partir de la construcción que se da en el considerando anterior, es el famoso principio de no contradicción, que si se extendió –qué bueno que se extendió– lo que importa es que no frustre la voluntad del legislador cuando éste ya la expresó en una norma.

Es por ello que –en aclaración decía yo– si pudiera quedar esto diciendo que en esta facultad regulatoria no puede ir más allá, me parecería que quizá no sería conveniente o no sería congruente con lo que se aprobó hace un momento. En el considerando anterior se dijo: no es una facultad reglamentaria, es bastante más que ella, lo único que tiene que hacer es cuidar, no contrariar lo que ya se dijo pero que puede ir más allá, yo convengo en que claro que lo debe hacer, tanto sea necesario para poder hacer efectivas sus funciones, y la otra aclaración, aun cuando concuerdo básicamente con lo que ha dicho el señor Ministro Zaldívar, en cuanto al tema de contradicción que pudiera ver frente al período de veinticuatro horas y el que ya surge a partir de la introducción regulatoria del concepto: ingresar una solicitud; es decir, para el Congreso la solicitud era el tiempo para marcar las veinticuatro horas, para la regla 37 es el ingreso de la solicitud, esto es, no la solicitud sino cuando se tiene por ingresada, he ahí el concepto agregado que pudiera en determinado momento frustrar esa intención legislativa.

Y si bien el principio de no contradicción deriva de la lógica – como todos sabemos– y supone que una proposición y su negación no pueden ser verdaderas al mismo tiempo y en su mismo contexto, pues precisamente llevada al ámbito constitucional que aquí se requiere, pudiéramos decir: de lo que se busca es que una misma verdad no pueda serlo y dejarlo de ser en el mismo contexto, mientras la ley dijo una cosa, la regla diga otra cosa, es por eso que esta adaptación del principio de no contradicción, en tanto la Constitución le ha dado a cada uno de ellos esta facultad, desde luego delimitada, una en el artículo 73, otra en el artículo 28, llevaría en toda su plenitud este principio, no debe haber contradicción, una cuestión no puede ser regulada de una manera por la ley y regulada o contrariada por la propia autoridad o el órgano autónomo. Esas eran las aclaraciones señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán. A consideración señores. Señor Ministro Franco González.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muy brevemente señor Ministro Presidente. Como lo dije en mi intervención pasada y no la voy a repetir, yo ya di el marco conforme al cual se debe hacer el escrutinio constitucional, tengo matices importantes en lo que se ha dicho, sí creo que el Constituyente le reserva un ámbito claramente delimitado en la Constitución al Instituto, también –reitero– que esto no quiere decir que el Instituto pueda dictar normas aun bajo el carácter administrativo, arbitrarias, caprichosas, etcétera; es decir, por supuesto que esto también en su momento podría estar sujeto al escrutinio y a la evaluación constitucional si se presentara el caso.

Lo que quiero decir es que aun en el supuesto en que se está hablando, me parece que no se puede perder de vista que la contradicción también se da desde el texto legal, el transitorio habla de veinticuatro horas y le impone una obligación, y como aquí se ha subrayado por muchos, el artículo 191, fracción III, señala que es el plazo que determine el Instituto y yo llamaría la atención sobre una facultad que le concede la propia ley al Instituto y dice el artículo 15. “Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto. LVII. Interpretar esta Ley, así como las disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en el ámbito de sus atribuciones”.

En última instancia, en deferencia al Instituto también le concedería que aun en este supuesto –insisto– que creo que no es necesario, si el caso es que hay esta contradicción entre dos normas que si es evidente también, puesto que el artículo 191 le da la facultad al Instituto para fijar el plazo para la portabilidad y el otro fija un plazo de veinticuatro horas en uso de su interpretación y siendo una función que le corresponde, podría determinar lo que es más conveniente siempre y cuando su determinación sea razonable. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Solamente en la misma línea de lo que señala el señor Ministro Franco.

Parece que en este caso, evidentemente lo que tiene que hacer el Instituto es hacer fácil y gratuita, o sea, cumplir con la obligación que le plantea la ley de una manera que sea practicable; aquí hay, desde luego, muchas consideraciones y agentes involucrados, los usuarios, los proveedores, el que presta el servicio, el que lo va a prestar y la propia autoridad, la base de datos en la cual se registra, el número, el usuario y el proveedor, y esto debe hacerse en el menor tiempo posible; y esto es, me parece lo que ha tratado de hacer el Instituto en su regla interpretándola, como lo señala el señor Ministro Franco en términos de sus facultades.

En esa lógica, ciertamente hay una consideración que debe ser congruente, el artículo 191, fracción III, con el plazo de veinticuatro horas y la regla lo que trata de hacer es operativizar esta regla para que sea posible hacerlo de la manera más ágil y, desde luego, gratuita para los usuarios.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Nada más quisiera comentar que, desde luego, suscribo la razón del señor Ministro Zaldívar en el sentido de que esta facultad, esta autonomía, esta posibilidad regulatoria no quiere decir que cualquier determinación que tome por sí pueda ser constitucional, desde luego que como todo acto de autoridad puede ser sujeto de escrutinio constitucional.

Sin embargo, –con todo respeto– no veo que el proyecto proponga una circunstancia semejante de que se pueda tener el acto concreto por constitucional por la simple circunstancia de que se trata de un órgano autónomo con facultad regulatoria, y sí, como dice el señor Ministro Pérez Dayán, para mí, –digamos– traspalando el concepto de no contradicción desde lo lógico hasta

lo jurídico, yo me referiría también a un principio en el que teniendo una facultad constitucional de ejercer ciertas facultades, esas facultades no pueden ir en contra cuando ya existe una ley que la regule expresamente, y mientras no sea así podrá hacer uso de las facultades que la propia Constitución le señale.

En ese sentido nada más quisiera hacer esta aclaración, y si no hay más observaciones podríamos tomar la votación de este apartado a favor o en contra, con las modificaciones que ya nos dijo al principio el señor Ministro.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** A favor del proyecto, reservándome un concurrente para ver cómo queda el engrose.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el sentido de proyecto, con las consideraciones dadas en mi intervención y para formular un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado y reservándome mi derecho para, en su caso, formular un voto concurrente para hacer precisiones.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra y anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con reserva de aclaración una vez que conozca el engrose.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el sentido del proyecto, con reserva de voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado, también con la posibilidad de formular voto concurrente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor del sentido del proyecto, con las siguientes precisiones por lo que se refiere a las consideraciones modificadas: voto en contra de consideraciones de la señora Ministra Luna Ramos, y reserva para formular voto concurrente de los señores Ministro Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Presidente Aguilar Morales; con anuncio de voto particular del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA ENTONCES APROBADO Y EN ESTOS TÉRMINOS CON LA VOTACIÓN QUE SE NOS HA INFORMADO ESTE CONSIDERANDO.**

Continuamos señor Ministro por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Si no tiene inconveniente me gustaría presentar los apartados XV y XVI, ahora quedarían como XIV y XV, en conjunto, por la eliminación del considerando de cuestiones preliminares cambiaría el número, se recorrería uno.

Este apartado está dedicado a estudiar el cuarto concepto de invalidez que combate las reglas 38, 39 y 40 del acuerdo impugnado.

En concepto del Congreso de la Unión las referidas reglas son inválidas porque establecen un requisito adicional a los establecidos legalmente para acceder a la portabilidad, como es la obtención de un número de identificación personal (NIP) mediante un mensaje de texto o un mensaje de voz obtenible en cualquiera de los dos casos mediante la utilización del código habilitado gratuitamente por los proveedores con el número 051.

En el proyecto se propone declarar infundado el motivo de inconformidad, toda vez que es inexacto que el IFT introduzca un requisito adicional a los establecidos legalmente, que efectivamente se reducen a dos: identificación del usuario y su voluntad; ello, pues justamente a través del NIP el IFT busca validar ambos requisitos legales mediante un sistema que empodera al usuario para impulsar por sí mismo y sin la presión de los proveedores todo el proceso de portabilidad.

Mediante la utilización del NIP el regulador adquiere la certeza de que la solicitud de portabilidad es originada verdaderamente por la voluntad de un usuario plenamente identificado, lo que construye un fin regulatorio al alcance del IFT.

En el proyecto se concluye que el NIP es un mecanismo que no contradice a la ley y que conforma una cuestión regulatoria, ya que permite proteger al usuario para reservarle la decisión de impulsar la portabilidad –se insiste– libre de las presiones de los proveedores en una forma automatizada que evite las cargas y costos generados por la opción alternativa, a saber: la validación documental e introduce un principio de orden que permite al regulador controlar la eficiencia de la portabilidad en los términos del artículo 28 constitucional.

En el proyecto se destaca que el Congreso de la Unión reconoce que los requisitos relativos a la voluntad y a la identificación de los usuarios son regulables; por tanto, que de la ley no se desprende una sola forma de regulación, sin embargo, el Senado expresa su preferencia por un método alternativo, a saber: el llenado de un formato.

En las páginas cuarenta y uno y cuarenta y dos de la demanda del Congreso se lee lo siguiente —y cito—: “En este contexto, para acreditar la voluntad del usuario para portar su número es suficiente la presentación por parte de éste del formato de solicitud de portabilidad debidamente requisitado, con lo cual el usuario en un mismo documento y en un solo momento tiene la posibilidad de identificarse y expresar su voluntad, colmando así los dos requisitos que la ley le impone para solicitar la portación sin que sea necesaria una nueva solicitud, validación o confirmación de un NIP por medios distintos como el mensaje de texto o la llamada telefónica”.

En el proyecto se aclara que esta concesión del Senado, que los mecanismos de validación de la voluntad es materia regulable, ya sea a través de un NIP o de un formato o de cualquier otro medio demuestra que el diferendo de las partes es regulatorio y se insiste en que esta Corte no puede substituirse en el órgano constitucionalmente facultado para regular y determinar cuál es la mejor forma para lograr la validación de la voluntad de un usuario en condiciones de eficiencia y equidad, sino únicamente determinar si el IFT actúa o no dentro de sus competencias constitucionales, lo que se constata afirmativamente en este caso.



En síntesis, como las reglas impugnadas lejos de atentar contra el artículo trigésimo octavo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión buscan regular los dos requisitos establecidos legalmente para que se diera la portabilidad, lo que el IFT hace dentro de su esfera material de competencia, en el proyecto se propone reconocer la validez de dichas reglas.

Como en el apartado anterior, ofrecería ajustar el proyecto para aclarar que la validez de la regla no se basa en un estudio de razonabilidad una vez que se constata que la regla no contradice la ley, sino que se precisaría que se trata de una cuestión estrictamente regulatoria que compete al IFT en términos del artículo 28 constitucional.

Igualmente, se reforzaría esta conclusión con la consideración de que el propio legislador en el artículo trigésimo octavo transitorio de la ley estableció una cláusula habilitante, a la cual el IFT da cumplimiento, consistente en el primer párrafo del artículo trigésimo octavo transitorio, que establece que debe emitir reglas que busquen —y cito—: “Promover que se haga a través de medios electrónicos”.

En resumen, en el proyecto modificado se propone lo siguiente: Primero. Declarar infundado el cuarto concepto de invalidez, toda vez que las reglas 38, 39 y 40 del acuerdo impugnado regulan la forma en cómo los usuarios deben validar su voluntad para solicitar la portabilidad mediante el NIP, lo que no contradice la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, adicionalmente se concluye que el NIP constituye una cuestión estrictamente regulatoria en términos del artículo 28 constitucional.

Esta conclusión se reforzaría con la consideración de que el IFT procedió a dar cumplimiento a una cláusula habilitante expresa en el artículo trigésimo octavo transitorio, consistente en: promover que se haga a través de medios electrónicos y se suprimiría la referencia al estándar originalmente propuesto que proponía realizar un estudio de razonabilidad a las reglas impugnadas una vez contestado que no contradice a la ley.

Finalmente, presento el último considerando identificado con el número XVI, el cual pasaría a identificarse como XV, en el que se analiza el quinto y último concepto de invalidez de la parte actora.

En este concepto, el Congreso de la Unión argumenta que son inválidas las reglas 5, 35, fracción I, 45, 36, 37, fracción II, y 38 del acuerdo impugnado, porque todas exceden lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En el proyecto se propone declarar infundado este concepto de invalidez por las siguientes razones: La regla 5 del acuerdo impugnado regula el cambio de domicilio cuando el usuario no quiere cambiar de proveedor pudiendo conservar su número, en cuyo caso se establecen ciertos requisitos contra lo argumentado por el Congreso, esta regla no regula la portabilidad por estar ausente un elemento esencial de dicha figura legal, como es el deseo del usuario de cambiar de proveedor, por lo que se concluye que esta regla regula un aspecto externo a la misma portabilidad, toda vez que busca proteger al usuario como consumidor de un servicio para que el proveedor se ajuste a ciertas reglas que otorguen certidumbre al proceso, esto es, atañe a una cuestión estrictamente regulatoria en términos del artículo 28 constitucional.

Las reglas 35, fracción I, y 45 del acuerdo impugnado prevén la existencia de un formato de portabilidad que, contrario a lo sostenido por el Congreso, constituye una cuestión estrictamente regulatoria, toda vez que requiere la información esencial del usuario y de la línea de teléfono a portar junto con información normativa relevante sobre los derechos que le asisten al usuario para proteger sus datos personales.

La regla 36 prevé la posibilidad de que el proveedor receptor se haga de la información del usuario por diversos medios electrónicos, sin embargo, en el proyecto se propone concluir, que opuesto a lo alegado por el Senado, esto no excluye a los usuarios que no tengan acceso a esos medios electrónicos porque la regla 35 permite que también la solicitud se haga de manera presencial gozando de los mismos plazos máximos.

La regla 37, fracción II, del acuerdo impugnado establece que tratándose de la portabilidad fija el proveedor receptor debe contar con infraestructura para recibir al usuario para que opere en su favor el plazo de las veinticuatro horas.

Contra lo alegado por el Senado, en el proyecto se propone reconocer la validez de la norma al preverse un beneficio a favor del usuario, consistente en garantizar que la portabilidad se realice sin menoscabo de la continuidad del servicio en beneficio del usuario, lo que constituye una cuestión estrictamente regulatoria.

En este apartado, en el proyecto se recalca que la portabilidad es un derecho que asiste a los usuarios y no es un derecho de los

proveedores para recibir usuarios y verse relevados de las obligaciones de eficiencia y calidad.

Misma suerte corre con el argumento del Congreso, por lo que combate la regla 38 que establece el requisito del NIP, pero ahora desde la perspectiva de la obligación de los proveedores de habilitar gratuitamente el código 051, la cual –según el Senado– es ilegal por no preverse en reglas anteriores, pues se insiste, en que los proveedores no son titulares del derecho de la portabilidad sino de los usuarios, por lo que no puede aceptarse que los proveedores tengan un derecho a verse liberados de cualquier obligación en los trámites de portabilidad, como lo pretende el Congreso, de tal forma que sí se ha reconocido la validez del mecanismo de validación de la voluntad del usuario a través del NIP, también debe reconocerse la validez de las obligaciones reflejas que exigen ese mecanismo.

Como en los anteriores considerandos, propongo modificar este apartado para suprimir la referencia al estándar originalmente previsto en el proyecto y establecer que el reconocimiento a la validez de las reglas descansa en la razón de que no contradicen lo establecido en la ley y que conforme a una cuestión regulatoria, cuya emisión adicionalmente se debe al cumplimiento de una cláusula habilitante establecida en el artículo trigésimo octavo transitorio de la ley.

Señor Ministro Presidente, hasta aquí hago la presentación del último considerando modificando el proyecto, el que igualmente pongo a consideración de este Pleno.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. A su consideración. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente, muy brevemente. De conformidad con el marco interpretativo que sostuve en mis dos intervenciones anteriores, votaré con el sentido del proyecto pero en contra de las consideraciones y anuncio voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido de lo señalado por el señor Ministro Zaldívar, también yo manifesté cuál era mi punto de vista en relación con la facultad regulatoria que estamos analizando y tomando como base este marco jurídico que establezco, estoy de acuerdo con el sentido propuesto por el señor Ministro ponente pero votaré en contra de consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Luna Ramos. ¿Algún otro señor Ministro? Si no hay observaciones, podríamos tomar la votación en relación con la exposición que nos hizo el señor Ministro. Por favor señor secretario en relación con el proyecto modificado en los términos que relató el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También, reservándome mi derecho a formular un voto concurrente o aclaratorio.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el sentido del proyecto, en contra de consideraciones y reservándome el formular voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto, igual que lo he hecho, reservando mi derecho a formular voto concurrente en caso de ser necesario, hacer precisiones.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido, en contra de las consideraciones y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con reserva de voto en caso necesario.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el sentido del proyecto, separándome de algunas consideraciones, anticipando, en su caso, voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Estoy a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos en relación con el sentido del proyecto, con las siguientes precisiones sobre las consideraciones modificadas: voto en contra de las consideraciones de parte de la señora Ministra Luna Ramos y del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; en contra de

algunas consideraciones del señor Ministro Medina Mora, y reserva para formular voto concurrente de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora, y anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN, QUEDA ENTONCES APROBADO EN ESOS TÉRMINOS TAMBIÉN ESTA ÚLTIMA PARTE DEL PROYECTO.**

De cualquier forma, les recuerdo a sus señorías que la formulación de votos concurrentes o particulares o lo que sea, independientemente de que lo anuncien o no están en su derecho de formularlo.

¿Tiene los resolutivos que resultan de estas votaciones?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE SOBREESE LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL POR LO QUE RESPECTA AL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO PRIMERO, ASÍ COMO DE LAS REGLAS 5, 35, FRACCIÓN I,**

**36, 37, FRACCIÓN II, 38, 39, 40 Y 45 DEL ACUERDO REFERIDO EN RESOLUTIVO ANTERIOR.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración señoras y señores Ministros los resolutivos. ¿Están de acuerdo con los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA ENTONCES RESUELTA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2014.**

No habiendo otro asunto listado para el día de hoy, los convoco para el próximo lunes a las once horas, en este mismo lugar. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)**