

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021**

**ACTOR: INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a once de junio de dos mil veintiuno, se da cuenta a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en el presente asunto, con la copia certificada de las constancias necesarias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a once de junio de dos mil veintiuno.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copias certificadas de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Comisionado en suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que la suspensión:

1. **Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;**

¹ **Artículo 14.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

² **Artículo 15.** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

³ **Artículo 16.** La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

⁴ **Artículo 17.** Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

⁵ **Artículo 18.** Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

2. Emanan respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;
5. Podrá modificarse o revocarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y
6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional⁶.

Además, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia⁷.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, solicita se declare la invalidez de lo siguiente:

“Se solicita que se declare la invalidez de los artículos 180 Bis en relación con el Tercero Transitorio, 180 Quáter, primer párrafo del Segundo Transitorio, Cuarto Transitorio y Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman y

⁶ De conformidad con el criterio jurisprudencial del texto siguiente: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS” Tesis L/2005**, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de dos mil cinco, página seiscientos cuarenta y nueve, registro 178,123.

⁷ Criterio jurisprudencial del rubro siguiente: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES”**. Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página un mil cuatrocientos setenta y dos, registro 170,007.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021”

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza se solicitó para el efecto siguiente:

“(…) SE SOLICITA LA SUSPENSIÓN DE LOS APARTADOS ESPECIFICADOS DEL DECRETO IMPUGNADO, a partir de la entrada en vigor, siendo procedente esta petición en virtud de que no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que el solicitante pueda obtener.

Es posible otorgar la suspensión cuando existan elementos que lleven a sostener que existe tanto apariencia de buen derecho, así como el peligro en la demora respecto al otorgamiento de la suspensión. Lo anterior es así, ya que es procedente que se conceda la suspensión de los actos impugnados en la controversia constitucional anticipando los posibles resultados que eventualmente pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte en el mismo, cuando de las circunstancias especiales que se advierten en el caso, se llegue a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las mismas circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión.

(…)

De igual forma, también conviene precisar que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal y el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, las sentencias definitivas no tienen efectos retroactivos, salvo en la materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia. En relación a esto, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal Constitucional ha considerado que el mismo criterio tiene que aplicarse en la suspensión, debido a que, si la sentencia de fondo no puede tener efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que dicte en el incidente cautelar, igualmente, ha considerado que la suspensión tiene como efecto impedir que se realicen determinados actos.

Los anteriores elementos permiten advertir que la suspensión en controversias constitucionales participa, aunque con características muy particulares, de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un juicio, lo que en la especie sucedería, al afectarse la autonomía de este Instituto.

Ahora bien, ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado que la suspensión en medios de control constitucional participa de la naturaleza de las medidas cautelares, de ahí que tiene como fin preservar la materia del juicio asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia en su caso declare fundados los conceptos de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente; además, **tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general, en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra la que se concede a cumplirla, en función de proteger el bien jurídico que se defiende, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.**

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

Asimismo, este Instituto tiene claro que de conformidad con el artículo 14, último párrafo de la Ley Reglamentaria no podrá otorgarse la suspensión en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales; no obstante, **es pertinente aclarar que, de conformidad con diversos precedentes de la Segunda Sala de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha resuelto conceder la suspensión contra normas generales, en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de las normas generales que impliquen o puedan implicar la trasgresión irreversible de algún derecho humano, y, consecuentemente, en perjuicio del interés social y orden público, por lo que es factible conceder la suspensión.**

Sirven de ejemplo a lo anterior, lo resuelto en los recursos de reclamación 32/2016-CA y 69/2020-CA, en los que la Segunda Sala determinó por lo que hace al recurso de reclamación 32/2016-CA, que era procedente conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las cosas se mantuvieran el estado en que se encontraban durante el tiempo que dure el trámite de la controversia respectiva y no se ejecutara en perjuicio de la actora una disposición general. Por lo que hace al recurso de reclamación 69/2020-CA, que era procedente conceder la suspensión solicitada para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encontraban previo a la emisión del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, de ocho de julio de dos mil veinte, a fin de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones no aplique la adición combatida por el recurrente en la controversia constitucional.

Los anteriores precedentes son aplicables al caso en concreto, en virtud de que la expedición de las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del PANAUT, así como reglar en dichas disposiciones la solicitud por parte de este Instituto a los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, a los autorizados, la cancelación de forma inmediata de aquellas líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes y en consecuencia realizar las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes, inciden directamente en el ejercicio de los derechos humanos de la población contenidos en los artículos 6o y 7o constitucionales, **y por ende, los mandamientos antes mencionados impuestos por el Decreto reclamado, impactan en la eficaz atención de este órgano regulador debe prestar al desarrollo de tales derechos, a través del acceso efectivo y de calidad a las tecnologías de la información, así a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones,** ya que al otorgársele en el artículo 28 Constitucional facultades y un mandato expreso para garantizar -en el ámbito de sus atribuciones- los derechos fundamentales contenidos en los artículos 6o y 7o de la Constitución, ineludiblemente implica que el ejercicio de sus atribuciones conlleve una protección de los derechos de libertad de expresión, de acceso a las tecnologías de la información comunicación y a los servicios de telecomunicaciones, incluyendo banda ancha e internet, los cuales deben ser prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, **continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.**

Así mismo, si bien el IFT, durante el ejercicio fiscal **puede realizar adecuaciones, reasignaciones, reducciones y ampliaciones a sus partidas y programa de gasto, estas son posibles siempre y cuando no se pongan en riesgo el cumplimiento de sus metas y objetivos.** En este momento, el IFT no podría destinar recursos a la creación del PANAUT sin comprometer el cumplimiento de su mandato constitucional, debido a que el **100% de los recursos se encuentran asignados y comprometidos.**

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 71/2021

Por lo anterior, la concesión de la suspensión no pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad; al contrario, se busca que con la suspensión no se afecte gravemente a la sociedad al violentar los derechos fundamentales obtenidos en los artículos 6o y 7o de la Constitución.

De acuerdo a la apariencia del buen derecho y en aras de no violentar las facultades constitucionalmente otorgadas procedería la suspensión para que no exista un daño trascendente que pudiera ocasionarse al Instituto por no cumplir con los objetivos y fines que constitucionalmente le fueron establecidos.

Del mismo modo, en el caso, se acredita el peligro en la demora puesto que, de cumplirse con las órdenes contenidas en la norma (sic) impugnadas, se consumirían irreparablemente las violaciones constitucionales señaladas, haciendo nugatorio para este Instituto el ejercer sus facultades constitucionales como órgano autónomo del Estado.

(...)

En virtud de lo anterior, se solicita la suspensión, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban previo a la emisión de las disposiciones reclamadas del Decreto impugnado, a fin de que este Instituto Federal de Telecomunicaciones:

1.- No emita las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y no se aplique la consecuencia jurídica referida en el segundo párrafo del artículo Tercero Transitorio.

2.- Se abstenga de reglar sobre la solicitud a los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, a los autorizados, relativa a la cancelación en forma inmediata de aquellas líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes.

3.- No realice alguna acción necesaria para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes; así como destinar presupuesto para realizar campañas y programas informativos.

Lo anterior, debido a que, de ejercer esos actos, se producirán afectaciones irreparables a la esfera de competencias y a las garantías institucionales con las que cuenta el Instituto, decisión con la cual, no se produce afectación alguna al interés social y se evita la trasgresión irreversible de los derechos establecidos en los artículos 6o y 7o constitucionales.”

De la lectura integral de la demanda y de la solicitud de suspensión se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban antes de la emisión de la norma impugnada, esto es:

- 1) Para que el Instituto promovente no emita las disposiciones administrativas de carácter general para la operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil;

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021**

- 2) Se abstenga de reglar sobre la solicitud a los concesionarios de telecomunicaciones y en su caso, a los autorizados, relativo a la cancelación en forma inmediata de las líneas telefónicas que no sean identificadas o registradas por usuarios o clientes; y,
- 3) Para no realizar acción alguna que implique que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo al presupuesto del Instituto actor, aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes; así como tampoco destinar presupuesto para realizar campañas y programas informativos.

Además de que, de llevarse a cabo tales actos, se producirán afectaciones irreparables a la esfera de competencias y a las garantías institucionales con las que cuenta el Instituto actor, y de concederse, no se provocaría afectación alguna al interés social ni a la seguridad pública y se evitaría la trasgresión irreversible de los derechos establecidos en los artículos 6 y 7 constitucionales.

Conforme a lo anterior, se cuestiona la regularidad constitucional de los artículos 180 Bis en relación con el Tercero Transitorio, 180 Quáter, primer párrafo del Segundo Transitorio, Cuarto Transitorio y Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, que establecen:

“Artículo 180 Bis. *El Instituto expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración y cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.*

El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil presume, con independencia de lo previsto en las leyes aplicables, la existencia de la misma, su pertenencia a la persona que aparece en aquél como titular o propietaria, así como la validez de los actos jurídicos que se relacionan con el respectivo contrato de prestación de servicios en sus diferentes modalidades y que obran en el Padrón salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, Apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 180 Quáter. *El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil será obligatorio para el*

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

usuario, quien deberá proporcionar identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica móvil, en términos de lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto.

Transitorios

Segundo. El Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados serán responsables de cubrir sus costos de implementación, mantenimiento y operación, incluyendo los de conectividad a los servidores del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Tercero. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

La no emisión de las disposiciones de carácter general en el plazo referido en el párrafo anterior, dará motivo a responsabilidad administrativa para los integrantes del órgano de gobierno del Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Cuarto. En el caso del registro de líneas telefónicas móviles, en cualquiera de sus modalidades, adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, contarán con un plazo de dos años a partir de su publicación para cumplir con las obligaciones de registro a que se refiere el presente Decreto.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, durante el plazo de dos años a que hace referencia el párrafo anterior, deberán realizar una campaña de información dirigida a sus clientes, con la anticipación que les permita cumplir con su obligación de registrar y actualizar sus datos. Para tal efecto los usuarios deberán presentar ante el concesionario o autorizado de que se trate la tarjeta SIM, así como la documentación fehaciente a que hace referencia el artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o a través de los medios tecnológicos que faciliten a los usuarios el registro. También deberán ser informados de que, en caso de no realizar dicho trámite dentro del plazo señalado, se les cancelará la prestación del servicio relacionado con la línea telefónica móvil de que se trate, sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna.

Transcurrido el plazo señalado para el registro de titulares o propietarios de las líneas telefónicas móviles, el Instituto solicitará a los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, a los autorizados, la cancelación en forma inmediata de aquellas líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes.

Sexto. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones, deberán realizar campañas y programas informativos a

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

sus clientes o usuarios para incentivar la obligación de denunciar en forma inmediata el robo o extravío de sus equipos celulares o de las tarjetas de SIM, así como para prevenir el robo de identidad y el uso ilícito de las líneas telefónicas móviles, así como en los casos que se trate de venta o cesión de una línea telefónica móvil.”

Lo subrayado es propio.

En términos de las disposiciones contenidas en el decreto impugnado, se crea el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, que corresponde a una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración, con la justificación de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Corresponde al Instituto actor la regulación, instalación, operación y mantenimiento de dicho padrón, para lo cual deberá expedir las disposiciones administrativas que regulen, entre otros, los procedimientos necesarios para la operación y validación de la información que se incorpore en los sistemas informáticos; dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del Decreto impugnado.

De igual forma dispone que la no emisión de las disposiciones de carácter general en el plazo referido, dará motivo a responsabilidad administrativa para los integrantes del órgano de gobierno del Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

También prevé que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

Expuesto lo anterior, cabe destacar que esta Suprema Corte ha establecido que, para la concesión de la suspensión en la controversia constitucional, el último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, es expreso en señalar que, por regla general, no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 71/2021**

Así, procede **negar la suspensión** solicitada respecto de los artículos **180 Bis en relación con el Tercero Transitorio, 180 Quáter, Cuarto Transitorio y Sexto Transitorio** del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en razón de que se actualiza la prohibición contenida en el artículo 14,⁸ de la ley reglamentaria de la materia.

Ello, en virtud de que el Instituto actor solicita la medida cautelar respecto de los artículos **180 Bis en relación con el Tercero Transitorio, 180 Quáter, Cuarto Transitorio y Sexto Transitorio** del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, por lo que otorgar la suspensión respecto de dichas normas implicaría desconocer su eficacia, validez y obligatoriedad.

Por otro lado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones solicita la suspensión para el efecto de que no realice alguna acción necesaria para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; lo cual encuentra sustento en lo dispuesto en el **primer párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones impugnada**, ello al prever que el Instituto actor realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

A efecto de proveer lo conducente respecto de dicha solicitud, es menester establecer si la disposición transitoria en cuestión comparte o no los elementos de una norma general, esto es, si goza de las características de generalidad, impersonalidad y abstracción, pues en caso contrario, procedería analizar la suspensión solicitada sin la restricción que corresponde a una norma general respecto de la cual, como ya se apuntó, por regla general, en el presente medio

⁸**Artículo 14.** La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

de control constitucional resulta improcedente otorgar la medida cautelar solicitada.

El artículo segundo transitorio, primer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones impugnado, a la letra dice:

Transitorios

(...)

Segundo. *El Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.*

(...)

En la disposición transitoria en cuestión se prevé que el Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

Al respecto, cabe destacar que esta Suprema Corte de Justicia en diversos precedentes, ha tenido oportunidad de interpretar que para efectos de valorar la posible concesión de una medida cautelar de conformidad con las reglas de la Ley Reglamentaria de la materia, no basta con atender a la nomenclatura o el título que se otorgue al acto que se cuestiona; en el caso concreto, no porque determinada actuación de autoridad se le denomine ley, necesariamente detenta dicho carácter; tomando en cuenta que, incluso, el propio Poder Legislativo no sólo tiene facultades para emitir leyes, sino decretos o actos de contenido estrictamente administrativo.

Así, lo que es relevante para determinar si se está en presencia de un acto o norma general impugnabile a través de una controversia constitucional, que dé pie o no a la viabilidad de su suspensión, es el análisis de los supuestos formales de creación y sus características materiales; en específico, si detentan los criterios de generalidad, abstracción e impersonalidad característicos de las normas generales; criterios que la disposición transitoria que se analiza, no cumple, pues éste **no es una norma general, sino un acto, que se traduce en una orden o instrucción dirigida al Instituto Federal de**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021**

Telecomunicaciones, a fin de que ajuste el ejercicio del presupuesto previamente asignado para esta anualidad.

En efecto, si bien el primer párrafo del segundo artículo transitorio que nos ocupa, está inserto en un ordenamiento que siguió un proceso al interior del Congreso de la Unión, fue discutido y aprobado por éste, ello no necesariamente le da el carácter de norma general. En realidad, al disponerse que ... *El Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes;* es un acto de aplicación de aquellas que dieron origen al presupuesto asignado al Instituto actor para este ejercicio fiscal.

Por ello, resulta claro que el contenido del primer párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es un acto de aplicación por lo que respecta a su partida presupuestaria previamente asignada para esta anualidad, a fin de implementar el Padrón y medidas administrativas que se ordenan en la ley.

Esto es, contiene un mandato expreso dirigido a un ente público en particular, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para el efecto de que, a partir de la vigencia del decreto, afecte la partida presupuestal que previamente fue aprobada para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que si bien es un acto formalmente legislativo, su contenido se traduce en un acto de aplicación de las normas que dieron vigencia al presupuesto asignado al instituto actor, pues mandata la forma en la que el Instituto deberá afectar el presupuesto previamente autorizado; por tanto, **no tiene las características de generalidad, abstracción e impersonalidad de las normas generales;** se trata sobre todo, de un acto que ordena la modificación y reasignación de las partidas presupuestales previamente decretadas por el Instituto, con base al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; por ende, es posible sujetarlo a una medida cautelar de conformidad con las reglas aplicables en una controversia constitucional.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021

De lo que se sostiene que es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien intrínsecamente se encuentra vinculado de manera exclusiva, a llevar a cabo actos materiales de ejecución para efectos de reorganizar las partidas del presupuesto asignado, por lo que resulta que dicha disposición transitoria, más que reunir las características de generalidad, abstracción y permanencia, tiene un fin específico, concreto y directo que incide en la esfera competencial y presupuestal del Instituto actor, pues los efectos y consecuencias son única y exclusivamente inherentes al Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien se encuentra vinculado a su cumplimiento a través de la ejecución de una serie de actos de gestión internos para reorganizar el ejercicio de su presupuesto.

En efecto, las partidas presupuestarias autorizadas para el Instituto Federal de Telecomunicaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre del año dos mil veinte, se encuentran individualizadas en el Anexo 1. GASTO NETO TOTAL y bajo el Inciso J) Anexo 23.11 Ramo 43; las cuales deben ser materia de ajuste o reprogramación a fin de que, en términos de la disposición transitoria que nos ocupa, se puedan llevar a cabo las acciones encomendadas al Instituto para la puesta en marcha de Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Por el análisis y argumentos desarrollados con antelación resulta procedente **conceder la suspensión solicitada por el Instituto actor, por cuanto hace al artículo segundo transitorio, primer párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión impugnada.**

Lo cual además se robustece con el criterio plasmado por la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver, entre otros, los recursos de reclamación 12/2019-CA, 14/2019-CA, 30/2019-CA, 32/2019-CA y 35/2019-CA, en los que destacaron dos elementos del parámetro de control que debe regir la concesión en la controversia constitucional, uno positivo y otro negativo, la apariencia del buen derecho y la puesta en peligro de las instituciones fundamentales del orden jurídico nacional, destacando de la conjunción de ambos el criterio que actualmente rige contra los actos que tienen incidencia en alguna de las precondiciones de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, como lo es el ejercicio de su presupuesto, que en términos de las disposiciones

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021**

reclamadas se verá afectado con motivo de la instalación, operación, regulación y mantenimiento del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

En efecto, se señaló que cuando la garantía presupuestaria se encuentre prevista directamente en la Constitución y ésta se constituya en una precondition de la autonomía que la Ley Fundamental tutela de algún órgano, debe concluirse que ésta debe concebirse como una institución fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, pues de su tutela puede depender el delicado equilibrio de poderes trazado por el Constituyente.

Asimismo, se estableció que cuando un acto impugnado en una controversia constitucional tenga el potencial de poner en riesgo el cumplimiento de un lineamiento del cual depende la autonomía de un órgano primario del Estado frente a los demás poderes, la protección de las instituciones fundamentales del ordenamiento jurídico debe entenderse como un criterio positivo de la apariencia del buen derecho y tomarse en consideración para evaluar el peligro en la demora, y lo que cobra relevancia es la posición de los órganos constitucionales autónomos en la actual concepción constitucional del principio de división de poderes, en relación con el modelo de Estado Regulador construido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones anteriores, con base en lo previsto en el artículo 28 constitucional, no se puede soslayar que el Instituto actor cuenta con garantías mínimas de suficiencia presupuestal y de ahí que, en apariencia del buen derecho, se constate desde este momento y sin prejuzgar sobre el fondo, apreciar un riesgo constitucional sobre la autonomía del órgano actor, si se permitiera la ejecución del acto impugnado que tiene como efecto inminente que el Instituto Federal de Telecomunicaciones realice las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

Con lo anterior, queda evidenciada la actualización del criterio positivo relacionado con la apariencia del buen derecho, pues de un análisis preliminar de las porciones impugnadas, **con la implementación del Padrón Nacional**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 71/2021**

de Usuarios de Telefonía Móvil, existe una inminente afectación presupuestaria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que puede poner en peligro su autonomía constitucional.

Cabe resaltar que la conclusión que antecede se constriñe únicamente a la medida cautelar solicitada, esto es, a la suspensión del acto de aplicación precisado el cual no condiciona el criterio definitivo al resolverse el fondo del asunto; pues en todo caso será en la sentencia definitiva en donde se deberán realizar las operaciones de interpretación constitucional que constituyan el criterio de solución definitivo de la presente controversia.

Aunado a que, con el otorgamiento de la suspensión en los términos precisados, no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, pues se busca asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar se le cause un daño irreparable, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país, además que **no se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida.**

Por lo tanto, con el objetivo de preservar la materia del juicio, que como se dijo en párrafos que anteceden, constituye la finalidad de esta medida cautelar, **procede conceder la suspensión para el efecto de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en salvaguarda de su autonomía presupuestaria no realice las acciones dirigidas a afectar la partida presupuestal asignada con el fin de desplegar todas aquellas tendentes a instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.**

Esto es, a fin de asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, es necesario establecer las medidas que sean necesarias para dar efectividad a la suspensión decretada, para lo cual debe tomarse en cuenta que su otorgamiento tiene como mero efecto o consecuencia fáctica que, asimismo, se paralicen las acciones que se desprenden de las normas impugnadas relacionadas con las atribuciones conferidas al Instituto y que en términos de las manifestaciones vertidas en la demanda se ven afectadas presupuestalmente, como lo son aquellas que se deban realizar para el desarrollo de la plataforma que concentrará la información

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021**

materia del padrón, la emisión de las disposiciones administrativas de carácter general para su operación, las campañas y medios de información para la difusión del programa, así como la consecuencia lógica de que, no procede la aplicación de sanción de responsabilidad administrativa a que alude el párrafo segundo del artículo Tercero transitorio impugnado.

Por tanto, tales acciones también deben comprenderse dentro del otorgamiento de la suspensión que nos ocupa.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares del caso, con fundamento en los artículos 14 a 18 de la ley reglamentaria de la materia, se:

ACUERDA

I. Se niega la suspensión en los términos solicitados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, bajo los argumentos contenidos en el cuerpo del presente acuerdo.

II. Se concede la suspensión solicitada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

III. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la invocada ley reglamentaria.

Por la naturaleza e importancia de este asunto, de conformidad con el artículo 282⁹ del Código Federal de Procedimientos Civiles, **se habilitan los días y horas** que se requieran para llevar a cabo la notificación de este proveído.

Finalmente, agréguese al expediente para que surta efectos legales la impresión de la evidencia criptográfica de este proveído y los subsecuentes, en

⁹ **Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021**

términos del Considerando Segundo¹⁰, artículo 9¹¹ del Acuerdo General 8/2020¹²; de los puntos Segundo¹³ y Quinto¹⁴, del Acuerdo General 14/2020¹⁵; en relación con el punto Único del ***Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se prorroga del uno al treinta y uno de junio del mismo año, la vigencia de los Puntos del Tercero al Noveno del Acuerdo General número 14/2020.***

Notifíquese. Por lista, por oficio, así como mediante MINTERSCJN regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a la Fiscalía General de la República.

Por lo que hace a la notificación de la **Fiscalía General de la República**, **remítasele la versión digitalizada del presente acuerdo**, por conducto del **MINTERSCJN**, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014; a efecto de que, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 4, párrafo primero, y 5 de la ley reglamentaria de la materia, se lleve a cabo la diligencia de notificación a la referida autoridad, en su residencia oficial, de lo ya indicado; en la inteligencia de que la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su

¹⁰ **SEGUNDO.** La emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19), decretada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de marzo de dos mil veinte, ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar medidas que permitan, por un lado, dar continuidad al servicio esencial de impartición de justicia y control constitucional a cargo de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y, por otro, acatar las medidas de prevención y sana distancia, tanto para hacer frente a la presente contingencia, como a otras que en el futuro pudieran suscitarse, a través del uso de las tecnologías de la información y de herramientas jurídicas ya existentes, como es la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), y

¹¹ **Artículo 9.** Los acuerdos y las diversas resoluciones se podrán generar electrónicamente con FIREL del Ministro Presidente o del Ministro instructor, según corresponda, así como del secretario respectivo; sin menoscabo de que puedan firmarse de manera autógrafa y, una vez digitalizados, se integren al expediente respectivo con el uso de la FIREL.

¹² De veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este Alto Tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.

¹³ **SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.

¹⁴ **QUINTO.** Los proveídos que corresponda emitir al Ministro Presidente y a las y los Ministros instructores, así como los engroses y votos se firmarán, electrónicamente. La versión impresa de esas determinaciones, en la que consten las respectivas evidencias criptográficas, se agregará sin necesidad de certificación alguna. [...]

¹⁵ De veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reanudan los plazos procesales suspendidos desde el dieciocho de marzo de dos mil veinte.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 71/2021**

remisión por el MINTERSCJN, hace las veces del **oficio 4471/2020**, por lo que dicha notificación se tendrá por realizada una vez que se haya generado el acuse de envío respectivo en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de once de junio de dos mil veintiuno, dictado por la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **71/2021**, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Conste.

AARH/PLPL 01

