



SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Reseñas

ARGUMENTATIVAS

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 710/2011

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“LA CANCELACIÓN DE LÍNEAS DE TELEFONÍA
MÓVIL QUE NO HAYAN SIDO REGISTRADAS POR
LOS USUARIOS NO VIOLA DERECHOS DE LOS
CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE
TELECOMUNICACIONES”

**RESEÑA DEL
AMPARO EN REVISIÓN 710/2011**

**MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
SECRETARIA: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO**

**SEGUNDA SALA DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**“LA CANCELACIÓN DE LÍNEAS DE TELEFONÍA MÓVIL QUE NO
HAYAN SIDO REGISTRADAS POR LOS USUARIOS NO VIOLA
DERECHOS DE LOS CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE
TELECOMUNICACIONES”**

Cronista: Maestra Nicole Elizabeth Illand Murga.

El 9 de diciembre de 2008, se emitió el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero del 2009.

Con base en el artículo Cuarto Transitorio de dicho decreto, la fracción XI del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y la resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, específicamente la regla 4.3, se exige a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, entre otras cosas, informar sobre el registro y control de sus usuarios que tienen obligación de llevar tanto en la modalidad de líneas contratadas con plan tarifario, como en líneas de prepago, así como la posible cancelación en forma inmediata de las líneas que no hubiesen sido identificadas o registradas por los usuarios.¹

¹ **CUARTO.** En el caso del registro de usuarios de telefonía móvil en cualquiera de sus modalidades adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los concesionarios contarán con un plazo de un año para cumplir con las obligaciones de registro y control a que se refiere el presente Decreto. Los concesionarios deberán realizar una campaña de información, sin costo adicional, dirigida a sus clientes y que garantice el derecho a los usuarios en esta modalidad de servicios, para informarles de la obligación de registrar y actualizar los datos, presentando el equipo celular o chip inteligente, así como la documentación correspondiente, y





Así las cosas, por escrito presentado el 19 de abril de 2010, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, varias empresas dedicadas a la instalación, operación, explotación y prestación de servicios en redes públicas de telecomunicaciones, particularmente en la modalidad de telefonía móvil, por conducto de su representante legal, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, reclamando lo siguiente:

A) Del Congreso de la Unión: La discusión, aprobación y expedición del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones”, correspondiente al 9 de diciembre de 2008, específicamente por lo que se refiere a su Artículo Cuarto Transitorio, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2009. Asimismo, reclamaron la fracción XI, del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

B) Del Presidente de la República reclamaron la expedición, el 5 de febrero de 2009, del Decreto Promulgatorio respecto del

de las consecuencias en caso de no hacerlo dentro del plazo señalado, consistente en la suspensión del servicio, sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna.
Transcurrido el plazo señalado, existe la obligación por parte de los concesionarios de cancelar en forma inmediata las líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes.

Artículo 44.- Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán:

(...) **XI.** Llevar un registro y control separado de sus usuarios, tanto en la modalidad de líneas contratadas en plan tarifario, como en líneas de prepago, el cual contenga como mínimo los siguientes datos:

a) Número y modalidad de la línea telefónica;

b) Nombre completo, domicilio, nacionalidad, número correspondiente y demás datos contenidos en identificación oficial vigente con fotografía, así como comprobante de domicilio actualizado del usuario y toma de impresión de huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente;

c) En caso de personas morales, además de los datos de los incisos a) y b), se deberá registrar la razón social de la empresa, cédula fiscal y copia del documento que acredite capacidad para contratar.

Los concesionarios deberán conservar copias fotostáticas o en medios electrónicos de los documentos necesarios para dicho registro y control; así como mantener la reserva y protección de las bases de datos personales, las cuales no podrán ser usadas con fines diferentes a los señalados en las leyes;...

4.3. Obligación de Registro en el RENAUT. El registro de las líneas Telefónicas será obligatorio para el Usuario, quien deberá realizar su Alta en el RENAUT en los términos previstos por la misma, bajo los preceptos establecidos en estas Reglas.

La falta de Registro en el RENAUT impedirá al Proveedor de Servicio activar los servicios de la Línea Telefónica del Usuario.



Decreto Legislativo referido en el Apartado A) anterior, por los preceptos ahí señalados.

C) Del Secretario de Gobernación reclamaron el refrendo o rúbrica del Decreto Promulgatorio, respecto del Decreto Legislativo y disposiciones legales referidas en los apartados A) y B) anteriores.

D) Del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones reclamaron la discusión, aprobación y expedición de la “Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil” relativa al Acuerdo P/EXT/020409/29 celebrada el 2 de abril de 2009 en la III Sesión Extraordinaria de 2009, específicamente por lo que hace a la Regla 4.3., publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2009.

E) Del Director del *Diario Oficial de la Federación*, reclamaron la publicación en dicho medio de difusión oficial, del Decreto Legislativo y Promulgatorio y Refrendo referidos y de la Regla, descritos en los apartados A), B), C) y D) anteriores, en las fechas ahí señaladas.

Las empresas quejasas estimaron violadas en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 1º, 14, 16, y 22 de la Constitución Federal.

El 20 de abril de 2010, el titular del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a quien por turno correspondió conocer del asunto, admitió a trámite la demanda de garantías.



Por acuerdo de 27 de julio de 2010, el Juez Cuarto de Distrito en la misma materia y circuito, remitió al Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, copia certificada de la papeleta de turno, escrito inicial de demanda, auto admisorio y constancias de notificación de los autos de un diverso juicio de amparo promovido por otras empresas de telecomunicaciones, a efecto de que proveyera en relación a la acumulación hecha valer por la parte quejosa. El 9 de septiembre del mismo año, el Juez del conocimiento resolvió procedente la acumulación de los juicios de amparo.

El Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, una vez cerrada la instrucción, remitió el expediente a la encargada de la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a efecto de que, a su vez, lo enviara al Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, cuyo titular dictó sentencia el día 19 de enero de 2011, en la que se sobreseyó en el juicio de amparo.

Inconformes con dicha determinación, las empresas quejasas interpusieron recurso de revisión, que fue resuelto el día 5 de octubre de 2011 por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido de modificar la resolución recurrida, sobreseer en el juicio respecto de la determinación del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determinara lo que en derecho correspondiera respecto de la materia de su competencia.



Recibidos los autos, el Presidente del Alto Tribunal del país, ordenó formar y registrar el toca de revisión con el número 710/2011, que se turnó a la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** para la elaboración del proyecto de sentencia. Por auto de 26 de febrero de 2012 el asunto se radicó en la Segunda Sala.

Cabe señalar que en el caso, la Sala únicamente analizó la constitucionalidad de las normas que fueron reclamadas, respecto de las cuales el Tribunal Colegiado revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, a saber: el tercer párrafo del Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, correspondiente al 9 de diciembre de 2008, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de febrero de 2009, y el numeral 44, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Así las cosas, el 15 de febrero de 2012, la Segunda Sala procedió a analizar los planteamientos expresados por las quejas y resolvió lo siguiente:

En su primer concepto de violación, las empresas solicitantes del amparo esencialmente señalaron que la norma impugnada violaba en su perjuicio lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, pues adujeron que se establecía una sanción claramente retroactiva, que desconocía los efectos y consecuencias contractuales nacidos antes de la vigencia de tal precepto.



En efecto, las quejas afirmaron tener celebrados con sus clientes contratos de prestación de servicios de telefonía móvil en diversas modalidades; que dichos clientes tenían la obligación registrar sus datos en términos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a más tardar, el 10 de abril de 2010 y que la consecuencia legal del incumplimiento de esa obligación por parte de los usuarios, consistente en la suspensión en forma definitiva del servicio, era una sanción que se traducía en la terminación anticipada de los contratos celebrados con sus clientes y usuarios, por una causa introducida por el legislador con posterioridad, ya que al momento de expresar sus voluntades, lo realizaron dentro de un marco legal concreto y cierto, dentro del cual no se establecía la posibilidad de cancelar el servicio en los términos en que actualmente lo prevé el precepto reclamado.

Al respecto, la Segunda Sala estimó que el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto impugnado no se aplicó retroactivamente en perjuicio de las quejas, ya que la obligación ahí establecida de cancelar las líneas de telefonía móvil que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios, no afecta derechos nacidos a favor de esas empresas antes de la entrada en vigor de la norma.

Ello, porque la concesión de que gozan las empresas quejas, está sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regula el bien público materia de explotación y no puede alegarse que un particular tenga el derecho adquirido de prestar el servicio exclusivamente en los términos en que la concesión lo estableció, pues ello atenta contra la facultad del Estado de regular, proteger y vigilar las actividades de interés público, en ese sentido, se precisó que el interés particular que puedan tener las empresas



promoventes del amparo no está por encima del interés público, máxime que al recibir las concesiones respectivas quedaron sujetas a todas las disposiciones legales que regulan el servicio de telecomunicaciones, incluidas, desde luego, las modificaciones que el Poder Legislativo, a través del procedimiento correspondiente, realice al régimen jurídico aplicable.

Se indicó que en el caso a estudio, no sólo confluye el interés público que existe sobre la prestación del servicio de telefonía, sino también el interés social relacionado con los temas de seguridad nacional, que dieron origen a la norma transitoria impugnada cuyo fin inmediato es regular el registro, establecimiento y acceso a bases de datos de los equipos de telefonía móvil y fija, así como el acceso a la información sobre la ubicación física de los móviles en tiempo real, en los casos en que sean aparatos y números telefónicos relacionados con actividades delictivas.

Por ende, se determinó que el Artículo Cuarto Transitorio impugnado no transgrede en perjuicio de las empresas quejasas el principio de irretroactividad establecido en el artículo 14 de la Ley Suprema.

Enseguida se analizó el segundo concepto de violación en el que las inconformes expusieron, en esencia, que la norma reclamada era contraria a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, precisando que el control de legalidad de los actos de autoridad tiene como objeto que las autoridades se ciñan en forma estricta a las facultades que les otorga la Constitución, para que sus determinaciones tengan en todo momento



fundamento y consecuencias de derecho; además, a juicio de las inconformes, el Congreso de la Unión, al establecer la sanción prevista en el Artículo Cuarto Transitorio impugnado, afectó sus legítimos intereses por omisiones que no les resultaban imputables, ya que la actuación del legislador implicaba una terminación de la relación contractual de las quejas con sus usuarios y, por tanto, se les producía una grave afectación en sus actividades económicas, sin que la ley reclamada estableciera mecanismo alguno para que pudieran evitarlo.

Sobre este planteamiento, la Segunda Sala sostuvo que era jurídicamente ineficaz, en principio, porque las empresas quejas no expusieron razones para justificar el porqué la autoridad legislativa no ciñó “en forma estricta su actuar a las facultades que le otorga la Constitución”, es decir, no expusieron qué facultades constitucionales fueron rebasadas o qué normas inobservadas por el legislador.

Por otra parte, la Sala sostuvo que el hecho no probado, de que con la norma jurídica impugnada pudieran sufrir “una grave afectación en sus actividades económicas” no es, por sí solo, un motivo que haga inconstitucional el precepto; ya que para ello resulta necesario que se transgreda el contenido de alguna disposición constitucional, pues ha sido criterio reiterado que el interés económico no legitima el interés jurídico que pueda existir, es decir, no basta con que el particular alegue que con el acto reclamado sufre un perjuicio de índole económico, sino que debe demostrarse que tal perjuicio deriva de un acto inconstitucional; además, se puntualizó que la disposición combatida no establece una “sanción” sino una consecuencia derivada de los supuestos normativos contenidos en la reforma legal, de ahí que tampoco fuera atendible la última parte del argumento propuesto. En tal



virtud, se señaló que el artículo transitorio reclamado no transgrede el principio constitucional de seguridad jurídica a que debe estar sujeto todo acto de autoridad.

Posteriormente, se estudió el tercer concepto de violación en el que las quejas substancialmente señalaron que el aludido Artículo Cuarto Transitorio violaba en su perjuicio lo previsto en el artículo 5° constitucional, pues al establecer dicho precepto transitorio que como consecuencia de la falta de registro deben cancelarse las líneas telefónicas, ello se traducía en que no podrían continuar con el ejercicio de su actividad comercial y por ende, se les impedía seguir trabajando.

Al respecto, la Segunda Sala indicó que no le asistía razón a las quejas, pues la obligación contenida en el Artículo Cuarto Transitorio analizado, referente a la cancelación del servicio de telefonía móvil, no constituye una limitación, ni una restricción a la libertad de trabajo, ni impide a las empresas quejas dedicarse a la actividad económica que desarrollan.

Asimismo, se hizo notar que la reforma legal de la que forma parte el precepto transitorio, tiene como fin combatir la delincuencia, estableciendo un mecanismo de identificación para los teléfonos celulares, por lo que en este sentido, el establecimiento del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), deriva de una necesidad de la sociedad que es razonable y que, por ello, puede reglamentar válidamente el legislador, puesto que, además, corresponde al Estado el deber de regular, proteger y vigilar las actividades de interés público, como lo es la telefonía móvil.



Enseguida, se analizó el cuarto concepto de violación en el que las quejas refirieron que la *sanción* prevista por el artículo tildado de inconstitucional era desproporcionada y excesiva, pues impedía la apreciación de circunstancia particular alguna, como podría ser el error en los datos brindados por el usuario que tuviera como consecuencia prohibir su debido registro, la saturación de los sistemas para envío de datos o cualquiera otra circunstancia semejante, lo que para las quejas hacía cuestionable la cancelación sumaria y definitiva como única consecuencia jurídica posible, sin que existiera la posibilidad de aplicar una *sanción* alternativa, como una multa o un bloqueo en la señal del teléfono móvil no registrado debidamente, todo lo cual les agraviaba, ya que su actividad primordial resultaba afectada por la rigidez de la norma, siendo claro que no sólo se sancionaba al usuario de telefonía móvil, sino también al concesionario que presta los servicios.

La Segunda Sala del Alto Tribunal del país señaló que tal planteamiento resultaba infundado, toda vez que el precepto analizado no impone una sanción o pena administrativa, sino que establece el cumplimiento de la obligación a cargo de los usuarios de registrar o actualizar sus datos en el RENAUT y la consecuencia jurídica derivada de su omisión, que es la cancelación del servicio, sin derecho a indemnización, tiene un fin de orden público y de interés superior.

Así, se indicó que si bien era cierto que con la cancelación del servicio las empresas quejas podrían dejar de recibir un ingreso, también era verdad que tal consecuencia no deriva del contenido de la norma, sino de la conducta omisa del usuario de telefonía móvil, por ello, el precepto transitorio aclara que los usuarios cuyos servicios se cancelen no tendrán derecho a



reactivación o indemnización alguna y esta consecuencia, dijo la Segunda Sala, cumple con la necesidad colectiva de que el registro creado (RENAUT) sea confiable y completo, de forma que cualquier línea telefónica que no se registre no pueda seguir en servicio, pues sólo así se puede tener certidumbre de quiénes son los usuarios existentes, por lo que no se trataba de una sanción, sino del cumplimiento de una obligación y, por ello, en el caso, no es aplicable al artículo 22 constitucional.

Posteriormente, se analizó el quinto concepto de violación en el que las quejas indicaron que el artículo impugnado era contrario al derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, pues en opinión de las empresas inconformes, no existía mecanismo alguno para que previamente al acto de privación, consistente en la cancelación del contrato de prestación de servicios de telefonía celular, fueran escuchadas por la autoridad competente.

La Segunda Sala estimó infundado este argumento, pues reiteró que las empresas quejas no tienen el derecho irrestricto de prestar el servicio de telefonía móvil, sin que la autoridad pueda regularlo, ya que la concesión que les fue otorgada está sujeta al marco normativo que rige su objeto y al ser concesionarias de un servicio de interés público están sometidas a todas las leyes vinculadas con él, incluidas las reformas que el poder legislativo implemente en uso de sus facultades constitucionales. Además, se puntualizó que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las concesiones se rigen, no sólo por el título otorgado, sino por las leyes vinculadas con su objeto.²

² Tesis P. XXXIV/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, página 10, registro IUS 180926, de rubro: CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO.



Se reiteró que la concesión con que cuentan las empresas está sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regula el bien público materia de explotación, sin que pueda alegarse que tienen el derecho de prestar el servicio exclusivamente en los términos en que la concesión lo estableció, pues ello atenta contra la facultad del Estado de regular, proteger y vigilar las actividades de interés público, por ende, se sostuvo que la disposición en estudio no las priva de un derecho sin otorgarles previa audiencia, ya que con su emisión no se desconoce la concesión que se les otorgó, ni se ordena que suspendan la actividad que realizan, ni se les impide que continúen prestando el servicio a los demás usuarios del mismo.

Aunado a lo anterior, se indicó que no corresponde a las empresas quejas alegar que debió otorgarse audiencia previa a los usuarios de la telefonía móvil antes de ordenar la cancelación de la línea, pues de existir tal afectación, a quienes agravia es a los particulares, que usan el servicio y que tienen el deber de registrar sus datos, y no a las empresas prestadoras del servicio.

Por lo que respecta al artículo 44, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Segunda Sala precisó que dicho precepto legal no fue impugnado de manera destacada por las empresas quejas, además de que los conceptos de violación no se encaminaron a demostrar la inconstitucionalidad de las obligaciones contenidas en la norma, respecto de las cuales las quejas estuvieron conformes, según lo expresaron en algunos de sus argumentos en los que encontraron correcta la necesidad de contar con un registro de ese tipo.



Así las cosas, se negó el amparo solicitado por las quejas en contra el último párrafo del Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, correspondiente al 9 de diciembre de 2008, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de febrero de 2009, así como en contra del numeral 44, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Este asunto se resolvió por mayoría de cuatro votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Presidente Sergio A. Valls Hernández**. La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** votó en contra y expresó su intención de formular un voto particular.