



INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES  
OFICINA DEL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA  
IFT/D01/ACT/0013/2014

México, D.F. a 27 de febrero de 2014.

LIC. JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA  
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO  
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES  
P R E S E N T E.

Por instrucciones del Comisionado Adolfo Cuevas Teja, y para los efectos conducentes, por este conducto remito a la Secretaría Técnica a su digno cargo, el voto particular formulado por el Comisionado Cuevas, correspondiente a la IV Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 21 de febrero de 2014, respecto del asunto listado en el Orden del Día bajo el numeral III.1, en donde mediante Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, fueron emitidos los: *"Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del Artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones"*, mismo que consta de diecisiete fojas.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

RODRIGO GUZMÁN ARAUJO MÉRIGO

C.c.p.- Mtro. Adolfo Cuevas Teja.- Comisionado en el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Para su conocimiento.- Presente.

**Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja**



Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *“Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*.

**México, Distrito Federal a 27 de febrero de 2014.**

Con la emisión de los *“Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*, aprobados mediante Acuerdo plenario P/EXT/IFT/210214/71 el pasado día 21 (en lo sucesivo, *“Acuerdo y/o Lineamientos”*), el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en ejercicio de su facultades reguladoras estableció los mecanismos que deberán observar los concesionarios de los servicios públicos de televisión radiodifundida y de televisión restringida para llevar a cabo la retransmisión de señales radiodifundidas, en cumplimiento a las obligaciones contenidas el artículo Octavo Transitorio fracción I del *“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, en materia de telecomunicaciones, publicado el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, el *“Decreto”*).

De esta forma, el Instituto no sólo orienta el cumplimiento de una obligación jurídica, sino también da vida desde la arena jurídico-regulatoria a un mandato constitucional novedoso que consagra una evolución de derechos fundamentales a favor de las audiencias a través de los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, como son el derecho y acceso a la información, la libertad de expresión e información.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

Ahora bien, como manifesté en su oportunidad, si bien comparto el sentido general del Acuerdo y de los Lineamientos, también cierto es que existen aspectos puntuales que no comparto y no voté favorablemente, y que considero mi deber expresar por este medio. En razón de ello, y como anuncié en la sesión correspondiente del Pleno, me reservé el derecho de formular y presentar un voto particular para manifestar los alcances de aquellas determinaciones contenidas en el Acuerdo y en los Lineamientos, que no comparto o que considero debieron ser incluidas.

En virtud de lo anterior, manifiesto lo siguiente:

### I. Retransmisión obligatoria de las señales correspondiente a los canales 2, 5, 7 y 13 y definición del concepto de territorio nacional.

El artículo Octavo Transitorio fracción I del Decreto establece:

"OCTAVO. Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente:

*I. Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.*

*Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura del cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida deberán retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.*

Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja



Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *“Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*.

*Los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes en los términos de este Decreto, no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita; lo que en ningún caso se reflejará como costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Estos concesionarios deberán acordar las condiciones y precios de los contenidos radiodifundidos o de la retransmisión. En caso de diferendo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa bajo los principios de libre competencia y concurrencia. El Instituto Federal de Telecomunicaciones sancionará con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se benefician directa o indirectamente de la regla de gratuidad, a través de otros concesionarios, sin perjuicio del pago de las contraprestaciones que correspondan. También se revocará la concesión a estos últimos.” (Énfasis añadido)*

En el Acuerdo, en lo tocante a la determinación de las señales radiodifundidas con cobertura del 50% o más del territorio nacional para el caso de concesionarios de televisión restringida satelital a que se refiere la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto, se expuso lo siguiente:

*“En ejercicio de las atribuciones de este órgano autónomo constitucional, para efectos de la determinación del 50% de las señales radiodifundidas en el territorio nacional, a partir de una interpretación pro personae, deben considerarse las zonas de cobertura de estaciones de radiodifusión por televisión dentro de la extensión geográfica señalada en el artículo 42 de la Constitución, de acuerdo al universo de títulos de concesión y permiso vigentes. Lo anterior, ya que la radiodifusión y las telecomunicaciones son servicios públicos que tienen la finalidad de satisfacer necesidades de interés general de las personas (derechos fundamentales), por lo que no tendría sentido alguno tomar en cuenta, para el cálculo correspondiente, las porciones del territorio nacional en donde no existen señales de radiodifusión (como el territorio marítimo o el desértico despoblado), pues no pasa desapercibida a esta autoridad la obligación contenida en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución, consistente en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a la luz de los servicios públicos que nos ocupan; es decir, esta autoridad parte del hecho de que la radiodifusión y la televisión restringida deben proveer a las personas los beneficios de sus contenidos.” (Énfasis añadido)*

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

En concordancia con lo anterior, en la parte conducente de los Lineamientos se estableció:

*"Artículo 3.- Para efectos de los presentes lineamientos deberá estarse a las siguientes definiciones:*

*(...)*

**SEÑALES RADIODIFUNDIDAS DE 50% O MÁS DE COBERTURA DEL TERRITORIO NACIONAL.-** *Son las Señales Radiodifundidas cuyo contenido programático coincide en 75% o más entre ellas, dentro del horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas, aún en un orden distinto y que se transmiten en el 50% o más del Territorio Nacional, identificadas con los nombres comerciales "Canal de las Estrellas", "Canal 5", "Azteca Siete" y "Azteca Trece". Para mayor referencia, dichas señales coinciden con las transmitidas por las estaciones XEW-TV (canal 2), XHGC-TV (canal 5), XHIMT-TV (canal 7) y XHDF-TV (canal 13), respectivamente, sin que ello implique considerar como tales necesariamente a las que se transmiten en la Ciudad de México, sino cualquiera en el país que cumpla las características de identidad programática señaladas.*

*El Instituto realizará periódicamente el cálculo, actualización y consecuente identificación de las Señales Radiodifundidas de 50% o más de cobertura del Territorio Nacional, bajo los criterios expuestos en la parte considerativa de los presentes Lineamientos.*

*(...)*

**TERRITORIO NACIONAL.-** *Extensión geográfica de los Estados Unidos Mexicanos prevista en el artículo 42 de la Constitución, dentro de la cual existen zonas de cobertura de las estaciones de radiodifusión por televisión, de acuerdo al universo de títulos de concesión y permiso otorgados y vigentes en el país.*

*(...)"*

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja



Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones"*.

Desde mi perspectiva, las consideraciones y definiciones transcritas devienen de una interpretación y aplicación restrictiva del principio *pro personae* a la luz del contenido del artículo Octavo Transitorio, fracción I del Decreto y de la definición de territorio nacional prevista en el artículo 42 de la Constitución Federal, cuando su construcción jurídica no sólo pudo privilegiar una interpretación sistemática que armonizara dicho principio con el contenido de los artículos Octavo Transitorio fracción I del Decreto, 42 y 1° Constitucionales, sino también, y preferentemente, concatenando su contenido con otras obligaciones estatales previstas en los diversos artículos 6, apartado B, fracción III, y con el mandato encomendado al Instituto en el artículo 28, ambos de la Ley Fundamental.

En efecto, conforme al artículo 28 constitucional corresponde al Instituto, a través del ejercicio de sus facultades regulatorias, garantizar en su esfera de competencia los derechos contenidos en los artículos 6° y 7° constitucionales, toda vez que los servicios públicos concesionados o permisionados de telecomunicaciones y radiodifusión constituyen un vehículo que contribuye a materializar los ya referidos derechos fundamentales de las audiencias: derecho y acceso a la información, libertad de expresión e información.

En la fracción I del citado dispositivo transitorio se señala que los concesionarios del servicio de televisión restringida están obligados a retransmitir las señales radiodifundidas que cubran cincuenta por ciento o más del territorio nacional, sin embargo, para estos efectos el constituyente permanente no precisó el concepto de territorio nacional o delimitó sus alcances, situación que hizo necesaria la intervención de esta autoridad reguladora para definir, entre otros aspectos relevantes, un concepto de territorio nacional que en mi opinión, no sólo diera vida de la mejor forma posible a la obligación constitucional correspondiente a la retransmisión obligatoria de señales de televisión radiodifundida por parte de los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sino también, atendiera a la naturaleza constitucional de la función reguladora encomendada al Instituto y la de los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión como herramientas para facilitar el ejercicio de los citados derechos fundamentales de las audiencias, pero

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

bajo una interpretación amplia y sistemática del principio *pro personae* para sentar bases regulatorias que permitan a las personas que se encuentran más allá de un concepto de territorio nacional radiodifundido, tener acceso a este servicio público y a partir de ello, atender a los fines contenidos en el espíritu de la reforma constitucional del 11 de junio de 2013.

A mayor abundamiento, nuestro máximo órgano jurisdiccional ha señalado:

*Época: Novena Época. Registro: 196537. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Abril de 1998. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. XXVIII/98. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico. (Énfasis añadido)*

En este sentido, y ante la insuficiencia de una interpretación gramatical o literal, es que debió acudir a un método de interpretación sistemático, pues este a mi juicio permite desentrañar el alcance del precepto, así como las consideraciones que tuvo en cuenta el órgano revisor de la constitución vertidas en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con la Opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia al que se hace referencia en la parte considerativa de los Lineamientos, a efecto de delimitar técnicamente los verdaderos alcances de la obligación a cargo de los concesionarios de televisión restringida vía

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *“Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*.

satélite, así como la determinación por parte de este Instituto de la o las señales radiodifundidas que cubrieran, para estos efectos, cincuenta por ciento o más del territorio nacional, en correlación con la naturaleza constitucional de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y con las obligaciones estatales previstas en el artículo 6º Constitucional, en tratándose de estos servicios públicos.

En efecto, los preceptos constitucionales señalados a lo largo del presente voto particular no son dispositivos aislados ni puede estimarse que uno de ellos esté por encima de los demás puesto que forman parte de un sistema constitucional, motivo por el cual considero que al ser interpretados, el sentido que se les debió atribuir tenía que ser congruente con lo establecido en cada una de las disposiciones que integran ese sistema constitucional bajo un parámetro hermenéutico sistemático, lógico y funcional que desentrañara armónicamente el verdadero alcance de unas y otras entre sí, pues, a mi juicio, todas ellas constituyen en forma conjunta y para el caso concreto, el parámetro de validez al tenor del cual se debió desarrollar el contenido y finalidad previsto en la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto, a efecto de desentrañar los alcances de la definición de territorio nacional y por ende, el de las señales de radiodifusión que cubren el cincuenta por ciento o más de dicho ámbito espacial para ser retransmitidas de forma obligatoria por los concesionarios del servicio de televisión restringida vía satélite.

Así lo confirma la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dice:

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

*"Época: Novena Época Registro: 175912 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Tomo XXIII, Febrero de 2006 Materia(s): Constitucional Tesis: P. XII/2006 Pag: 25 INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución<sup>1</sup>, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente." (Énfasis añadido)*

Conforme a esta metodología de interpretación, ante la insuficiencia del sentido gramatical o literal de la disposición contenida en la fracción I del artículo Octavo Transitorio en lo tocante al concepto de territorio nacional para determinar las señales radiodifundidas con una cobertura del cincuenta por ciento o más del territorio nacional, se debió acudir a una interpretación sistemática de dicho dispositivo procurando armonizarlo con el resto de las normas constitucionales que integran el ordenamiento positivo del que forma parte, pues no debe soslayarse que estas normas componen un sistema normativo que se administra para generar la operación y funcionalidad del mismo.

<sup>1</sup> El concepto de territorio nacional radiodifundido y por vía de consecuencia la determinación de señales radiodifundidas que cubren cincuenta por ciento o más del territorio nacional, restringen los alcances del principio *pro personae* contenido en el artículo 1° constitucional, y exceden los alcances interpretativos del concepto de territorio nacional previsto en el artículo 42 del mismo ordenamiento.

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja



Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

En ese contexto, el artículo 42 de la Carta Magna establece lo que debe entenderse por territorio nacional para efectos del orden constitucional, en los términos siguientes:

**Artículo 42.** El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional. (Énfasis añadido)

Establecido lo anterior, toda vez que la disposición transitoria que se analiza forma parte del orden normativo constitucional, de su recta interpretación literal es posible concluir que territorio nacional para efectos del artículo Octavo Transitorio de la reforma en materia de telecomunicaciones, en principio es aquél que comprende cada uno de los elementos precisados en las seis fracciones del diverso artículo 42 de nuestra Constitución Política.

Sin embargo, no pasa inadvertido que la interpretación recién apuntada, al contemplar porciones del territorio nacional no susceptibles de ser pobladas, tal y como se señala en la parte considerativa de los Lineamientos que nos ocupan, es factible de interpretarse de manera armónica y sistemática a la luz del principio *pro personae* de conformidad con lo que establece el artículo el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 6º de la Carta Magna invocada.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

De esta forma, considero que cuando se realizó el ejercicio hermenéutico de tales dispositivos constitucionales en el Acuerdo y por vía de consecuencia para la emisión de los Lineamientos, el Instituto debió privilegiar una metodología de interpretación sistemática, lógica y funcional, máxime cuando el Acuerdo y los Lineamientos derivaron del ejercicio de una facultad implícita tendiente a garantizar diversos derechos fundamentales.

A mayor abundamiento, el artículo 6° Constitucional, apartado B, fracción III, reconoce que la radiodifusión es un servicio público de interés general que el Estado debe garantizar que sea prestado en condiciones de competencia, calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población. El artículo en comento, en su parte relativa, textualmente establece:

"Artículo 6º...

*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones...*

(...)

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

(...)

III. *La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución (...)"*. (Énfasis añadido)

## Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones"*.

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que el texto constitucional consagra la existencia de un derecho humano de acceso a los servicios de radiodifusión. Asimismo, ordena que el servicio público de radiodifusión sea prestado de forma tal que brinde los beneficios de la cultura a toda la población y que el Estado garantice el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

En este sentido, y desde mi perspectiva, con la definición de territorio nacional que se establece en el Acuerdo y en los Lineamientos, en la cual se utiliza un criterio de superposición basado en las zonas de cobertura establecidas en los títulos de concesión y permisos de estaciones de televisión radiodifundida otorgados y vigentes en el país, no se garantiza debidamente el derecho de acceso a los servicios de radiodifusión ni se cumple con la condición de que el servicio brinde los beneficios de la cultura a toda la población, toda vez que la cobertura que se encuentra establecida en dichos títulos de concesión y permisos está vinculada con el plan de negocios de cada concesionario y las posibilidades de los permisionarios, los que no necesariamente coinciden con la obligación del Estado de garantizar tales servicios a toda la población.

En otras palabras, con la referida definición de territorio nacional se abarca exclusivamente el territorio que a la fecha representa algún valor comercial para concesionarios o algún interés para permisionarios del servicio de televisión radiodifundida, dejando de contemplar porciones de territorio continental que, si bien pueden no resultar atractivas para concesionarios y permisionarios, en ellas habitan, según datos informados al Pleno por la Unidad de Sistemas de Radio y Televisión, aproximadamente 2.5 millones de personas<sup>2</sup> que tienen derecho a recibir los beneficios de la cultura y el acceso a los servicios de radiodifusión y

<sup>2</sup> En el proyecto que la Unidad de Sistemas de Radio y Televisión del Instituto sometió a consideración del Pleno, señaló que, conforme al censo de población 2010 del INEGI, en donde se señala una población de 112,336,538 habitantes, atendiendo a la NOM-03-SCT1-93, las zonas de cobertura de las estaciones de televisión concesionadas y permisionadas, abarcan una extensión geográfica en donde habitan 109,821,788 habitantes. En este sentido, dicha unidad estima que este servicio público de radiodifusión llega al 97.76% de la población total del País.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones"*.

telecomunicaciones por ser titulares de estos derechos fundamentales, y una vía que técnicamente podría ayudar a cumplir este objetivo es, precisamente, por medio de la retransmisión de señales radiodifundidas a través de los concesionarios de televisión restringida vía satélite, de lo contrario, estimo que estamos acotando esta posibilidad.

Así, no comparto un concepto de territorio nacional a partir de la superposición de las zonas de cobertura establecidas en los títulos de concesión y permisos vigentes, en virtud de que estaríamos excluyendo a las millones de personas indicadas en el párrafo anterior de la posibilidad y el derecho de acceder a este servicio público de interés general, considerando la obligación del Estado Mexicano, y en el caso concreto, de este Instituto a través de su función regulatoria, para garantizar entre otros aspectos, lo establecido en los artículos 6º y 7º de la Ley Fundamental.

Desde la óptica expresada, en mi opinión el derecho humano de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, sólo se satisface si el servicio cumple con los requisitos de disponibilidad y accesibilidad. Disponibilidad en cuanto a que el servicio debe llegar tanto a la población rural como a la población urbana, a la continental y a la insular, y que este servicio público debe ser igual para todos los usuarios con independencia de su ubicación geográfica. Accesibilidad significa, en el caso concreto, que cualquier persona pueda tener acceso a plataformas tecnológicas para recibir los servicios públicos de radiodifusión.

Estoy convencido que es en ese contexto garantista que el Poder Revisor de la Constitución determinó que las señales de televisión radiodifundidas que tuvieran una cobertura mayor de cincuenta por ciento o más del territorio nacional debían ser compartidas y transmitidas a través de la televisión restringida satelital.

Todo lo anterior me lleva a concluir que territorio nacional para efectos del artículo Octavo Transitorio fracción I de la reforma en materia de telecomunicaciones, es aquél que comprende la totalidad de la superficie continental de los Estados que forman parte de la Federación, las islas y, de este modo, cualquier espacio

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

**geográfico habitado conforme a lo previsto por el artículo 42, fracciones I, II y III de nuestra Constitución Política, único concepto que a mi entender consideraría en términos absolutos a toda la población sin elementos de exclusión o discriminación.**

La conclusión anterior, encuentra sustento por analogía en el mecanismo de interpretación del marco constitucional que en fechas recientes ha establecido el Poder Judicial de la Federación, mediante la tesis que a continuación se transcribe:

*"Época: Décima Época Registro: 2005135 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Localización: Publicación: viernes 13 de diciembre de 2013 13:20 h Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.) Pag: 530 **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.** A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologan, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la*

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

*Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma."<sup>3</sup> (Énfasis añadido)*

Ahora bien, establecido el concepto que a mi entender debe corresponder al territorio nacional conforme a la interpretación sistemática del texto constitucional, y de conformidad con la información que en su momento la Unidad de Sistemas de Radio y Televisión del Instituto presentó al Pleno, existen tres criterios técnicos y objetivos conforme a los cuales era posible definir el concepto de territorio nacional para los efectos conducentes y con ello materializar el espíritu de lo dispuesto por el artículo Octavo Transitorio, fracción I del Decreto, criterios que fueron expresados en el cuadro siguiente:

<sup>3</sup> Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del jueves 02 de enero de 2014.

Oficina del Comisionado Adolfo Cuevas Teja



INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los "Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones".

Programación	Total de Hogares	% (respecto del total de hogares de la cobertura geográfica radiodifundida total estimada)	% (respecto del total de hogares a nivel nacional)	VPH TV	% (respecto del total de VPH TV de la cobertura geográfica radiodifundida total estimada)	% (respecto del total de VPH TV a nivel nacional)	Criterio 1		Criterio 2		Criterio 3	
							SUPERFICIE CONTINENTAL km <sup>2</sup>	% (respecto del total nacional)	POBLACIÓN cubierta por Habitantes	% (respecto del total nacional)	COBERTURA GEOGRÁFICA y POBLACIONAL de los km <sup>2</sup> (% respecto de la cobertura geográfica radiodifundida total estimada)	Habitantes (% respecto de la cobertura poblacional radiodifundida total estimada)
Canal de las estrellas (Canal 2 DF)	25,135,175	91.9776	89.5888	23,532,501	92.4994	90.5569	1,045,522.1395	53.2242	100,172,352	89.1717	73.8322	91.2135
Canal 5 (DF)	23,310,581	85.3008	83.0654	21,851,128	85.8904	84.0567	813,652.4795	41.4209	93,057,293	82.8380	57.4589	84.7348
Galevisión (Canal 9 DF) 16 ESTACIONES	14,633,971	53.7699	52.3734	14,035,549	55.1656	54.0111	297,158.9399	15.1274	58,653,530	52.2212	20.9845	53.4170
Antea Siete (Canal 7 DF)	24,534,665	89.9997	87.6622	23,120,773	90.8810	88.9725	966,619.3809	49.2075	98,311,015	87.5147	68.2603	89.5187
Antea Trece (Canal 13 DF)	25,417,083	93.0092	90.5936	23,800,065	93.5512	91.5865	1,069,735.1203	54.4568	101,447,609	90.3069	75.5421	92.3748

Como puede apreciarse, el "Criterio 1" (superficie continental), es lo suficientemente amplio para identificar técnicamente las señales que cubren el cincuenta por ciento o más del territorio nacional y aunque no incluye específicamente a las islas y archipiélagos como lo prevé el artículo 42 Constitucional, sí establece un punto de referencia objetivo conforme al cual las señales de los **canales 2 y 13 cubren, respectivamente, el 53.2% y el 54.4% de la superficie continental y un aproximado de 100 millones de habitantes cada una de ellas.**

Bajo esa perspectiva, a mi entender debió aplicarse el criterio de superficie continental para definir lo que debe entenderse por territorio nacional para los efectos que nos ocupan, dado que con él es posible armonizar de manera sistemática tanto el contenido del artículo 42 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el derecho humano de acceso a los servicios de radiodifusión que asiste a las audiencias contenido en el diverso artículo 6º Constitución, aplicando el principio *pro personae* establecido en el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones"*.

Lo anterior, explica mi voto concurrente con la retransmisión obligatoria de las dos señales de televisión radiodifundida identificadas con los nombres comerciales de "Canal de las Estrellas" (canal 2 del Distrito Federal) y "Azteca Trece" (canal 13 del Distrito Federal), pero también fundamenta mi voto disidente respecto a la retransmisión obligatoria de las señales identificadas con los nombres comerciales "Canal 5" (canal 5 del Distrito Federal) y "Azteca Siete" (canal 7 del Distrito Federal) así como por el concepto de territorio nacional fijado en el Acuerdo y en los Lineamientos.

## II. Mecanismo para evitar la duplicidad de señales.

Considero que el mecanismo previsto en los Lineamientos para evitar la duplicidad de la retransmisión de señales radiodifundidas por parte de concesionarios de televisión restringida terrenal también debió hacerse extensivo a los concesionarios de televisión restringida vía satélite, toda vez que si estos últimos ya están transmitiendo en una determinada zona de cobertura geográfica una señal que sustancialmente duplica la señal radiodifundida que en términos de los Lineamientos estarían obligados a retransmitir, **debiera considerarse que con la retransmisión de aquella los concesionarios de televisión restringida vía satélite están cumpliendo la obligación de retransmisión de la o las señales radiodifundidas correspondientes en dicha zona, pues por analogía, donde existe la misma razón debe operar la misma disposición.**

De otra forma, se estaría discriminando regulatoriamente a los concesionarios de televisión restringida por vía satélite obligándolos a replicar y retransmitir dos señales sustancialmente similares, lo que sería **ineficiente desde un punto de vista técnico** al obligarlos a disponer de capacidad adicional en los transpondedores de sus satélites, **económicamente ineficiente** al obligarlos a incurrir en costos adicionales y, además, generaría **confusión en sus suscriptores** al tener en estos sistemas de televisión restringida satelital dos veces la misma señal, cuando con la retransmisión

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo P/EXT/IFT/210214/71, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *“Lineamientos generales en relación con lo dispuesto por la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*.

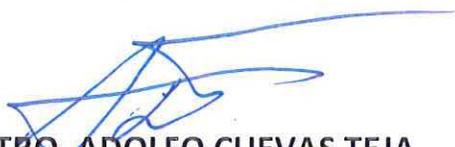
de una sola de éstas se estaría materializando el espíritu constitucional de la retransmisión de señales radiodifundidas salvaguardando la lógica del derecho fundamental de estas audiencias. **Por estas razones es que en este aspecto emití un voto particular disidente.**

### **III. Omisión sobre los husos horarios.**

Considero que para beneficio de las audiencias era importante establecer en los Lineamientos un mecanismo conforme al cual los concesionarios del servicio de televisión radiodifundida pudieran solicitar a los concesionarios de televisión restringida satelital la retransmisión de la señal radiodifundida en el horario que corresponda de acuerdo a la audiencia a que esta señal esté dirigida, de tal suerte que los concesionarios de televisión restringida vía satélite retransmitieran la señal radiodifundida en correspondencia exacta con el horario (y no antes o después) a la audiencia a la que va dirigida la programación radiodifundida, independiente del huso horario aplicable a la zona geográfica donde se retransmita ese contenido.

De esta forma, además de salvaguardarse el derecho de las audiencias para recibir a través de un sistema de televisión restringida la retransmisión de señales radiodifundidas, también se cubren legítimos intereses comerciales de las empresas concesionarias de servicios de radiodifusión que diseñan contenidos programáticos dirigidos a una audiencia específica, y por consecuencia, les es contratada publicidad dirigida a ese mismo público. **De ahí mi voto particular resultado de esta omisión en los Lineamientos.**

**ATENTAMENTE**



**MTRO. ADOLFO CUEVAS TEJA  
COMISIONADO**