



FORMATO DE CONSULTA PÚBLICA

Consulta Pública del "ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA EL DESPLIEGUE Y ACCESO Y USO COMPARTIDO DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN"

Número de Consulta a asignar	Uso exclusivo del IFT
Nombre completo ó en su caso, del representante legal	Santiago Dosal Stieglitz (Intelli Site Solutions, S.A.P.I. De C.V.); Maria Angela Scotti (Torrecom Mexico, S. de R.L. De C.V.); Jose Enrique Sola Estevez (Mexico Tower Partners, S.A.P.I. De C.V.); Arturo Daniel del Río Garza (Coubicaciones y Negociaciones Exclusivas, S.A.P.I. de C.V.)
Razón social o denominación social	Intelli Site Solutions, S.A.P.I. De C.V., Torrecom Mexico, S. de R.L. De C.V., Mexico Tower Partners, S.A.P.I. De C.V., Coubicaciones y Negociaciones Exclusivas, S.A.P.I. De C.V.
<p>AVISO IMPORTANTE: Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de la presente consulta pública, serán divulgados íntegramente en el portal electrónico del Instituto y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos. En caso de que dentro de los documentos que remita se advierta información distinta a su nombre y opinión y que éstos tengan el carácter de confidencial se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento expreso para la difusión de dichos datos, cuando menos en el portal del Instituto. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del Instituto a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público, en términos de lo dispuesto por el artículo 120, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>	
(Acepta términos)	
Personalidad con que acude (a nombre propio o en representación de un tercero).	En Representación de un Tercero (Personas Morales)
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del	Poder Notarial
Lineamientos	Comentarios, opiniones y propuestas
Con referencia del numeral, fracción o párrafo que corresponda.	
Artículo 1	Se considera indispensable que este artículo también se funde en, y haga referencia a, lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Este precepto legal es directamente aplicable a la materia del Anteproyecto porque establece la jurisdicción federal sobre "...las vías generales de comunicación, la obra civil y los derechos de paso, uso o vía asociados a las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios...". De igual manera, el dispositivo legal de referencia dispone que es de interés y utilidad públicos la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura destinada al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, lo cual constituye precisamente la materia del Anteproyecto. Además, el artículo 2 del Anteproyecto prácticamente reproduce distintas partes del artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, motivo por el cual es indispensable que sea citado expresamente.
Artículo 2	Se considera de suma importancia que, en términos de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se incluya el siguiente lenguaje (o uno similar) al final del cuarto párrafo de este artículo del Anteproyecto: "...debiendo respetarse las disposiciones estatales, municipales y de la Ciudad de México que resulten aplicables en materia de desarrollo urbano, las cuales en ningún caso podrán restringir y/o limitar injustificadamente el Despliegue de Infraestructura." Es particularmente relevante que se adicione este lenguaje para asegurar que los principios de cobertura universal, interconexión, continuidad y no injerencias arbitrarias a que se refiere el propio artículo 2 del Anteproyecto se cumplan a cabalidad, especialmente por las autoridades estatales, municipales y de la Ciudad de México.

Artículo 29		Se propone incluir el siguiente principio, atendiendo a las consideraciones que se exponen en el documento que se exhibe con el presente como documentación soporte, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: "Despliegue irrestricto de infraestructura. Las autoridades de todos los niveles de gobierno del país deberán de otorgar las facilidades necesarias para que no se restrinjan, limiten ni obstaculicen injustificadamente las actividades de Despliegue de Infraestructura, especialmente la Obra Civil. Todas las autoridades de todos los niveles de gobierno deberán abstenerse de restringir, limitar y/u obstaculizar injustificadamente estas actividades, o de aplicar disposiciones que tengan ese efecto. El Instituto realizará recomendaciones a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como a cualquier otra autoridad, para que observen este principio."
Artículo 31		Se sugiere que se incluya en esta disposición a cualquier persona con derechos sobre infraestructura activa y/o pasiva (distintos de los concesionarios, autorizados y/o permisionarios). La razón de esto se funda en el hecho que los concesionarios no son los únicos que realizan actividades de instalación, operación y/o Mantenimiento de Infraestructura destinada a brindar servicios de telecomunicaciones y/o radiodifusión, sino que también participan en esas actividades, y prestan esos servicios, terceros independientes a los concesionarios. Es importante que las controversias que se susciten entre estos terceros y las autoridades federales, estatales o municipales se resuelvan igualmente por los tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones porque la resolución de esas controversias impactará significativamente en las actividades de referencia, con independencia de si la controversia se suscita entre una autoridad o un concesionario o un tercero.
Artículo 38		Es conveniente incluir una coma (,) para separar las palabras "privadas" y "ejidales" en el inciso b) de este artículo. Esto es así porque de no hacerlo, quedarían excluidas de este párrafo las propiedades privadas, y ese claramente no puede ser la intención del Instituto.
ANEXOS	Anexo III	No se especifica bajo que Norma de Diseño se regirá el cálculo estructural en todos los tipos de estructuras (torres).
ANEXOS	Anexo III	Solicitan reservar 3 m. lineales en el cuerpo de la torre para la instalación de las antenas de la red; sin embargo, el documento omite señalar el área de exposición o carga de antenas a instalar; así mismo, se omite un área en piso a ocupar para los diferentes equipos de transmisión/recepción, aspectos que se traducen en costos de reforzamientos.
ANEXOS	Anexo III	Se indica que "se deberá privilegiar el uso de alternativas de Mimetización (camuflajes)" realizando mayor énfasis donde el despliegue de la infraestructura se encuentre restringido o la autoridad local competente lo exija; debe tomarse en cuenta que estas alternativas encarecerían la implementación y despliegue de infraestructura.

Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones

Instituto Federal de Telecomunicaciones
Insurgentes Sur número 1143, Colonia Nochebuena,
Benito Juárez, 03720 Ciudad de México

Intelli Site Solutions, S.A.P.I. de C.V.

Torrecom Mexico, S. de R.L. de C.V.

Mexico Tower Partners, S.A.P.I. de C.V.

Cubicaciones y Negociaciones Exclusivas, S.A.P.I. de C.V.

Con fundamento en los artículos 15, fracciones XI y XLV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como 26 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones ocurrimos en forma ante ese H. Órgano Constitucional Autónomo, a presentar documentación de soporte a los comentarios ofrecidos en el marco de la consulta pública sobre el "Anteproyecto de Lineamientos para el Despliegue y Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Telecomunicaciones y Radiodifusión", acordada por una vigencia de treinta días hábiles por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su XXVII Sesión Ordinaria celebrada el 1 de septiembre de 2016.

CIRCUNSTANCIAS Y ANTECEDENTES:

1.- Las sociedades infrascritas prestan continua y profesionalmente servicios accesorios de telecomunicaciones, dentro de los cuales se incluye el despliegue, instalación y operación de antenas de telefonía celular.

2.- El día 1 de septiembre de 2016, en su XXVII Sesión Ordinaria, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, con fundamento en los párrafos

vigésimo, fracciones I y III; y vigésimo primero, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 7, 16 y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; así como en los artículos 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, sometió mediante Acuerdo P/IFT/010916/462 a consulta pública, por un plazo de 30 (treinta) días hábiles contados a partir de su publicación en el portal de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Anteproyecto de Lineamientos para el despliegue y acceso uso compartido de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión (“El Anteproyecto”).

3.- Habiendo ofrecido en tiempo y forma comentarios al Anteproyecto, se ofrece la presente documentación de soporte con la intención de que sea tomada en cuenta por la autoridad, Instituto Federal de Telecomunicaciones, en la elaboración de los Lineamientos para el despliegue y acceso y uso compartido de infraestructura de telecomunicaciones (“Los Lineamientos”).

CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

I.- Marco Jurídico aplicable.

El pasado 11 de junio de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “***Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27º, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***”, mediante el cual, entre otras cuestiones, **(i)** se establece como derecho fundamental el acceso a las tecnologías de la comunicación y a los servicios de telecomunicaciones; **(ii)** se crea un órgano constitucionalmente autónomo denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones para ser la máxima autoridad regulatoria en la materia, en virtud de la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias

de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión; **(iii)** se excluye la competencia del Poder Ejecutivo para regular (otorgar, prorrogar, modificar, revocar, etc.) las concesiones que otorgue el Estado Mexicano en relación con la materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en congruencia con la creación de un órgano constitucionalmente autónomo, cuyo objetivo es conducirse “con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujeto a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés”¹; y **(iv)** se establecen los principios constitucionales que deben regir a las telecomunicaciones en su carácter de servicios públicos de interés general.

Respecto del primer punto, el artículo 6º constitucional (tercer párrafo), estableció que “[e]l Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.

Por lo que hace al punto dos y tres, en el artículo 28 constitucional, se señaló que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tendría la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que tendría por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; asimismo, que tendría a su cargo la regulación, promoción y supervisión de: **(i)** el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico; **(ii)** las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; y **(iii)** el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.

¹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, de 11 de junio de 2013.

Ahora bien, para efectos de avanzar la interpretación de la ley que sostiene la presente consulta, es menester ahondar en la naturaleza jurídica de los órganos constitucionalmente autónomos, de modo que quede en relieve la amplitud de la competencia que tiene el Instituto Federal de Telecomunicaciones para regular los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como para interpretar su marco normativo.

En primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha abundado en las dimensiones de la competencia regulatoria del órgano constitucionalmente autónomo. La argumentación pertinente puede consultarse en la resolución del Tribunal Pleno recaída a la controversia/constitucional 117/204. En ella, la Corte delimita claramente la naturaleza jurídica y los extremos de la facultad regulatoria otorgados al IFT de manera directa por el texto constitucional.

La resolución aludida establece que “El Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, de vez en vez, introduce un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, por ejemplo, en el presente caso, un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones del sector de telecomunicaciones y radiodifusión que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.”

Abunda en la naturaleza jurídica del IFT y en las necesidades que su creación vino a atender, interpretando que “De la exposición de las razones del Constituyente se observa que nuestro modelo constitucional adopta en su artículo 28, la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado por el Constituyente Permanente para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de

mercados complejos), que deposita en ciertas agencias independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados— la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas/o racionalidades técnicas.”

Asimismo, sobre la facultad regulatoria del Instituto, establece que “Este Pleno sostiene que por un argumento de mayoría de razón debe acordarse un mayor margen de regulación al IFT, por la razón de que no puede ser menor ni igual dicha facultad a la de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, toda vez que la facultad regulatoria de ese órgano descansaba en cláusulas habilitantes creadas por el legislador, sobre las cuales la Constitución se mantenía silenciosa, mientras que ahora el IFT tiene una facultad regulatoria cuyo fundamento deriva directamente del texto fundamental y no se condiciona a la voluntad del legislativo. En este sentido, debe insistirse que la facultad de emitir disposiciones administrativas de carácter general del IFT no corresponde a la reglamentaria del artículo 89, fracción I, constitucional, ni tampoco a las cláusulas habilitantes creadas por el legislador. Se trata de una facultad de naturaleza constitucional habilitada en favor del IFT al margen de lo que disponga el legislador.²

² Se puede encontrar un ejemplo de descripción de cláusula habilitante en la tesis aislada CXIV/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 269 del Libro IX (junio de 2012) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido: “TELECOMUNICACIONES. LOS ARTÍCULOS 9-A, FRACCIÓN I, Y 41 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE FACULTAN A LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES A EXPEDIR LOS PLANES TÉCNICOS FUNDAMENTALES QUE PERMITAN LA INTERCONEXIÓN E INTEROPERABILIDAD DE SUS REDES, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Los indicados preceptos facultan a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para emitir planes técnicos fundamentales a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas para permitir la interconexión e interoperabilidad de éstas; sin embargo, dicha facultad está acotada por las mismas disposiciones jurídicas, específicamente por el artículo 41, que señala que los planes a elaborarse son de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización, entre otros; y que para su elaboración deberán considerarse los intereses de los usuarios, de los concesionarios, sus objetivos, el desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones, así como evitar un trato discriminatorio a los concesionarios y fomentar una sana competencia entre ellos; y así, impedir que queden en estado de incertidumbre respecto a las obligaciones que contengan dichos planes. De lo anterior se colige que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, al emitir los planes técnicos fundamentales, tiene como límites el marco regulatorio que los rige, es decir, el citado artículo 41 y los propósitos que la ley señala, de manera que éstos están sujetos a los principios de primacía de la ley y primacía reglamentaria, por lo que no pueden derogar, limitar o

Continúa exponiendo que se "...han delineado un cúmulo de criterios que reflejan al modelo de "Estado Regulador", como idea central para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos encargados de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, como las telecomunicaciones. La consagración constitucional de este modelo se realiza mediante el reconocimiento de estos órganos en el texto fundamental con una nómima propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley, ni se condiciona a lo que disponga los poderes clásicos."

"Por tanto, a las disposiciones administrativas generales del IFT, les resulta aplicable el principio de **supremacía jerárquica de la ley** (en la forma de la exigencia normativa de no contradicción) no así, por regla general, el principio de **reserva de ley**, ya que la función de éste es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV constitucional: la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados."

En síntesis, de los pasajes transcritos puede desprenderse una caracterización del órgano constitucionalmente autónomo, que integra los siguientes elementos:

excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios; además, su validez está constreñida al respeto de los derechos humanos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijen en la respectiva cláusula habilitante, sin poder regular materia alguna que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley. Por tanto, los artículos 9-A, fracción I, y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

- ✓ Se trata de un modelo innovador de ingeniería constitucional, mediante el que se pretende atender un estado de cosas que es urgente modificar, sobre la base de criterios técnicos y científicos, que de no atenderse de este modo, implicaría una incidencia negativa sobre la eficiencia del mercado o sector e impediría la realización de los derechos subjetivos de los regulados.
- ✓ Se adopta el modelo de Estado Regulador, en virtud del cual se encomienda a agencias independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados—, fuera del sistema de pesos y contrapesos de los poderes tradicionales, la tarea de regular cuestiones sociales específicas, sobre la base de disciplinas/o racionalidades técnicas.
- ✓ El IFT tiene una facultad regulatoria cuyo fundamento deriva directamente del texto fundamental y no se condiciona a la voluntad del legislativo, por lo que difiere tanto de la producción normativa de este último como de los reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, misma que se encuentra en un nivel jerárquico inferior a la primera, pero en uno superior a los segundos.
- ✓ A las disposiciones administrativas generales emitidas por el IFT no les aplica, por regla general, el principio de reserva de ley, pero sí el de supremacía jerárquica de la ley, lo que quiere decir que el Instituto Federal de Telecomunicaciones es capaz de regular su ámbito específico de competencia, mediante normas generales, siempre que no contravenga lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión confirma esta caracterización de la naturaleza jurídica del Instituto, en sintonía con lo dispuesto por la Constitución y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación. Adicionalmente, establece la competencia del Instituto para la emisión de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones. A continuación se transcribe el precepto conducente:

El artículo 7º del ordenamiento citado establece, entre otras cosas, que el Instituto:

- ✓ Es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.
- ✓ Tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.
- ✓ Es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

Así pues, ha quedado establecida la naturaleza jurídica del órgano constitucionalmente autónomo, Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como

la amplitud de su facultad regulatoria, la que ha sido caracterizada como un centro de creación normativa libre, únicamente acotado por la ley, en el sentido de que ésta ejerce sobre él el peso del principio de supremacía jerárquica, pero que más allá de éste no maniatada o acota al IFT en su actividad regulatoria. De hecho, el Instituto tiene amplias facultades para normar los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, las que, como puede verse y como quedará más claro en adelante incluyen todo lo relativo al despliegue de infraestructura para prestar servicios de telecomunicaciones.

Efectivamente, la competencia regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones se proyecta sobre todo lo relativo al despliegue de redes públicas de telecomunicaciones. A continuación se transcriben las fracciones conducentes del artículo 15º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, disposición que consagra las atribuciones otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones:

“Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

(...)

I. Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley;”

“XXXI. Realizar las acciones necesarias para contribuir, en el ámbito de su competencia, al logro de los objetivos de la política de inclusión digital universal y cobertura universal establecida por el Ejecutivo Federal; así como a los objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los demás instrumentos

programáticos relacionados con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones;”

“XLV. Expedir los lineamientos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión;” (Énfasis añadido).

Ahora bien, aunado a la facultad reglamentaria amplia que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene sobre los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y en particular, sobre el despliegue de infraestructura para la prestación de los servicios correspondientes, debe decirse que también es competente para interpretar en el ámbito de sus atribuciones los ordenamientos jurídicos que componen el marco normativo de estos sectores, en particular, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ello se desprende, por mayoría de razón, del hecho de que se trata del regulador del sector, lo que conlleva la facultad de interpretar el marco regulatorio que expide, así como el que expide el Congreso de la Unión. Y por si esto no fuera suficiente, existen disposiciones expresas, tanto en la Ley Federal de Telecomunicaciones como en el Estatuto Orgánico del IFT, que le confieren a este último de manera expresa la calidad de intérprete de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. A continuación se transcribe el precepto conducente del ordenamiento citado.

“Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

(...)

“LVII. Interpretar esta Ley, así como las disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en el ámbito de sus atribuciones;” (Énfasis añadido).

En el mismo sentido que la fracción LVII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la fracción XVIII del artículo 6º del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, otorga la calidad de intérprete de este ordenamiento al órgano autónomo:

“XVIII. Interpretar, en su caso, la Ley de Telecomunicaciones, así como las disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en el ámbito de sus atribuciones;” (Énfasis añadido).

Establecida la competencia expresa del IFT para interpretar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en el ámbito de sus atribuciones, resulta pertinente establecer, para efectos de la presente consulta de criterio, si dentro de éste se encuentra todo lo relativo al despliegue de infraestructura para prestar servicios de telecomunicaciones.

Pues bien, como puede desprenderse del artículo 7º y de la fracción XLV, del artículo 15º, ambos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, respectivamente, el IFT es la autoridad “en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos”, así como el órgano competente para “Expedir los lineamientos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión;”, lo que hace inconcuso que la regulación de estas materias entran directamente dentro de su ámbito de atribuciones, lo que claramente lo vuelve también la autoridad competente para interpretar las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión relativas al despliegue de infraestructura para la prestación de todos y cada uno de los servicios de telecomunicaciones.

En suma, se colige de la argumentación expuesta que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene un ámbito de competencia propio, que se proyecta sobre los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en el que tiene la facultad de emitir disposiciones administrativas de observancia general, mismas que guardan una relación de subordinación con las leyes federales, expedidas por el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73 constitucional, pero que no se encuentran en un mismo nivel jerárquico con los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, sino que priman sobre ellos, puesto que esta facultad reglamentaria tiene su origen directamente en la Constitución, y, por lo tanto, no está sujeta al principio de reserva de ley, en virtud del cual el Congreso de la Unión tiene el monopolio de la producción normativa. Ello quiere decir, entonces, que existen dos centros normativos en el ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión, con diferentes niveles jerárquicos, pero que se complementan: las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y las normas expedidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga directamente la fracción cuarta del párrafo vigésimo del artículo 28º constitucional.

Que también es dable afirmar que la facultad reglamentaria del IFT, en la medida en que no está sujeta al principio de reserva de ley, es igualmente capaz de producir normas que no se encuentran precedidas por una disposición sustantiva, siempre que éstas no contravengan el texto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o de otra ley del Congreso de la Unión, lo que resulta en un ámbito de competencia regulatoria específico y preeminente sobre cualquier reglamento en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión, y que sólo excepcionalmente es incapaz de abordar algún aspecto de la materia.

Dentro de este ámbito competencial queda incluido, lo establece expresamente el artículo 7º y la fracción XLV, del artículo 15º, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, todo lo relativo al despliegue de redes

públicas de telecomunicaciones. En esta medida, el IFT es competente para regular esta expansión, siempre que no contravenga lo dispuesto por el ordenamiento sustantivo aplicable a estos sectores.

Aunado a ello, el Instituto Federal de Telecomunicaciones es competente para interpretar la Ley Federal de Telecomunicaciones en el ámbito de sus atribuciones, por disposición expresas de los artículos 15º, fracción LVII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 6º, fracción XVIII, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

De lo que a todas luces se concluye que, en la medida en que la regulación del despliegue de infraestructura para prestar servicios de telecomunicaciones entra dentro del ámbito de las atribuciones del IFT, luego entonces se trata de la autoridad competente para interpretar las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusiones relativas a esta materia.

Por último, en el artículo 6º constitucional, inciso B, fracción II, se estableció que las telecomunicaciones serían servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

Ahora bien, en concordancia con lo anterior, se expidió la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** que –en su artículo 5º– estableció lo siguiente:

- ✓ Que las vías generales de comunicación, la obra civil y los derechos de paso, uso o vía, asociados a las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, así como los sistemas de comunicación vía satélite materia de dicha Ley y los servicios

que con ellas se presten, son de jurisdicción federal, máxime que la facultad de legislarlas está reservada a la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ✓ Que se considera de interés y utilidad públicos la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura destinada al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, las cuales estarán sujetas exclusivamente a los poderes federales, en sus respectivos ámbitos de atribuciones, debiendo respetarse las disposiciones estatales, municipales y del Distrito Federal que resulten aplicables en materia de desarrollo urbano, pero, a su vez, debiéndose permitir y aun fomentar condiciones de continuidad y expansión de los servicios.
- ✓ Que no podrán imponerse contribuciones u otras contraprestaciones económicas adicionales a las que el concesionario haya pactado cubrir con el propietario de un inmueble para instalar su infraestructura.
- ✓ Que el Ejecutivo Federal, los Estados, los Municipios y el Gobierno del Distrito Federal en el ámbito de sus atribuciones, colaborarán y otorgarán facilidades para la instalación y despliegue de infraestructura y provisión de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión.
- ✓ Que en ningún caso se podrá restringir la instalación de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión para la prestación de los servicios públicos que regula dicha Ley.

Por otro lado, el artículo 2º de la **Ley de Vías Generales de Comunicación** determina que las construcciones, terrenos y todo accesorio que

sea necesario para el establecimiento de las vías de comunicación se considerarán como parte integrante de las mismas; razón por la cual, las antenas –en su carácter de construcción accesoria para la prestación del servicio de telefonía celular o móvil– forman parte de una vía general de comunicación. Por su parte, el artículo 2 fracción VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos define “desarrollo urbano” como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En sintonía con lo anterior, el artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal faculta a los **municipios** para encargarse de la zonificación, uso de suelo y otorgamiento de permisos o licencias de construcción; en este sentido, corresponde a la esfera municipal el reglar las cuestiones relativas a los espacios públicos, así como las construcciones que pueden ser realizadas sobre los mismos. Por lo que hace al Distrito Federal, el artículo 122 de la Constitución establece –en su Base PRIMERA, fracción IV, inciso j)– que la Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar en materia desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo.

II. Aspectos técnicos.

En primer lugar, para efectos de la presente consulta, y en estricto acuerdo con el documento final “Acceso Efectivo a Sitios para la Instalación de Radiobases Asociadas a los Servicios de Acceso Inalámbrico Fijo y Móvil”, emitido en 2012 por la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), y que se adjunta al presente curso (Anexo IV), se entiende por “**radiobase**” “al equipamiento de telecomunicaciones que permite la interconectividad con los usuarios del servicio; mientras que por “**sitio**” o “emplazamiento” debe entenderse como la ubicación física susceptible de ser utilizada para el despliegue de una o más radiobases.”³

³ Cofetel (2012); Acceso Efectivo a Sitios para la Instalación de Radiobases Asociadas a los Servicios de Acceso Inalámbrico Fijo y Móvil; <http://www.ift.org.mx/industria/politica-regulatoria/documento-final-acceso-efectivo-sitios-para-la-instalacion-de-radiobases-asociadas-los-servicios-de>; p. 9

Así las cosas, la telefonía celular requiere la ubicación de radiobases o células a una distancia específica, la que se determinará con base en un diseño de red que deberá establecer una cobertura apropiada para prestar servicio con la calidad especificada en un área determinada.

Además, es necesario tener la suficiente potencia y altura de torres para poder prestar comunicación a usuarios en interiores de edificios o casas; así como suficientes frecuencias para cubrir la demanda de tráfico telefónico y hacer el reuso de frecuencias, garantizando que los usuarios en movimiento tengan continuidad en la comunicación.

En este punto, es importante destacar que los principales parámetros técnicos que definen la ubicación de antenas y torres de telefonía celular, que proveen un servicio óptimo, son **(i)** el área de servicios a cubrir por cada célula, **(ii)** densidad de población por servir, **(iii)** orografía y topología del terreno, **(iv)** banda de operación asignada, **(v)** máxima potencia efectiva radiada autorizada, y **(vi)** calidad de servicio a proveer.

En este orden de ideas, es oportuno volver a aludir al estudio emitido por Cofetel, en el sentido de que "existen tres variables que determinan la economía de las redes móviles: **(i)** la cantidad de espectro, **(ii)** el número de radiobases y sitios, y **(iii)** la tecnología de acceso utilizada. De los elementos anteriores, el despliegue de radiobases es el que provoca los mayores incrementos respecto a los costos estimados y genera incertidumbre respecto al tiempo de inicio de operación de la red."⁴

Sobre este particular y tomando en cuenta lo anterior, no puede más que colegirse, de acuerdo con lo razonado en su momento por la otrora Comisión Federal de Telecomunicaciones, que "**el despliegue de radiobases es un**

⁴ *Ibíd.* p. 3

elemento de suma importancia para el desarrollo de las telecomunicaciones inalámbricas, puesto que sin una adecuada expansión de los sitios de una red de telecomunicaciones inalámbrica, la cobertura en una demarcación territorial determinada se volvería ineficiente (pues se nulifica la transmisión de la señal en lugares donde no se han instalado estas antenas de transmisión).⁵

En su multicitado estudio sobre la acceso efectivo a sitios para la instalación de radiobases, la Cofetel identificó que en México nos enfrentamos a un escaso despliegue de infraestructura, mismo que obedece –entre otros aspectos– a la falta de inversión de los concesionarios, al excesivo número de trámites burocráticos por parte de las autoridades administrativas y a la diversidad de estos trámites.

En concreto, la extinta Comisión explica que aun y cuando en el país deben desplegarse las redes suficientes para que exista cobertura de los servicios de telecomunicaciones en todos los rubros de la vida de los ciudadanos: en el ambiente del hogar, en el ambiente laboral, en las vías de comunicación, en los medios de transporte, en el ámbito rural, entre otros, enfrentamos una problemática normativa que se opone a este despliegue, ya que en la abrumadora mayoría de los municipios resultan inciertos y no uniformados los trámites que deben desahogarse para la construcción de un sitio en el que se pretenda instalar infraestructura de RPTs, especialmente la obtención de una licencia de construcción en sitios cuyo uso suelo está tipificado como residencial, o bien, el cambio del uso de suelo respectivo.

En ese sentido, tal y como reconoce la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, en el capítulo titulado “Desarrollo Urbano”, de su estudio sobre la materia: “las autoridades municipales tienen atribuciones respecto de la

⁵ *Ibíd.* p. 3

administración del desarrollo urbano y del uso de suelo de sus localidades, dentro de las cuales se han establecido criterios en cuanto al tipo de construcciones que se permite edificar en ciertas zonas y el uso de las mismas.”

“Derivado de lo anterior, por regla general, son necesarios permisos de construcción para edificar la infraestructura de telecomunicaciones. Sin embargo, no se mantienen criterios unificados de ordenamiento, fiscalización y desarrollo; situación la anterior, que afectan la planeación de las inversiones en el despliegue de radiobases.”

“Así las cosas, se observa que la mayoría de los criterios de uso de suelo no permiten colocar infraestructura de radiocomunicaciones en zonas habitacionales, al no tener flexibilidad en cuanto al uso de suelo para edificar infraestructura cuyo propósito sea distinto al uso habitacional. Asimismo, los constructores sufren retrasos en el despliegue de sus radiobases debido a los trámites que tienen que llevar a cabo para solicitar un cambio en el uso de suelo de un predio o bien obtener el visto bueno de autoridades y vecinos, de ser el caso.”

“De tolerar esos criterios restrictivos y esas limitaciones regulatorias, se impediría el despliegue de radiobases en zonas habitacionales y, con ello, se haría nugatorio el derecho fundamental de acceso a las telecomunicaciones en las zonas habitacionales del país.”⁶

El razonamiento del extinto regulador en telecomunicaciones se refuerza desde la aprobación de la reforma constitucional y de la expedición de sus leyes secundarias. El nuevo paradigma constitucional en la materia consagra como derechos humanos el acceso a la TIC y a los servicios de telecomunicaciones, imponiéndole a las autoridades competentes no sólo la obligación de no interferir

⁶ *Ibíd.* p 15

con su goce efectivo, sino de garantizar y prestar las condiciones necesarias para que se ejercite plenamente.

En el nuevo marco constitucional, determinaciones de la autoridad municipal que restrinjan los sitios en que puede desplegarse infraestructura de RPTs son actos de autoridad que atentan contra los derechos humanos que la reforma y sus leyes secundarias reconocen a los individuos.

IV. Análisis comparativo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones respecto de la densidad de sitios de telefonía móvil.

Con la finalidad de establecer un marco de referencia comparativo sobre el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en diversos países, a continuación se cita un análisis realizado por la otrora Comisión Federal de Telecomunicaciones, en donde se contemplaron varias ciudades del mundo y se tomaron en cuenta aquellos núcleos urbanos en donde se asumió que el despliegue de sitios es mayor en virtud de la densidad de población que demanda servicios de telecomunicaciones.⁷

En primer lugar, el estudio señala que la densidad de sitios en las ciudades depende en gran medida de la concentración de usuarios en una zona determinada que demandan la capacidad de la red al mismo tiempo. Típicamente se observa que las zonas de negocios y comerciales tienen un despliegue denso de radiobases; las cuales soportan la alta demanda en las horas hábiles del día, mientras que en la periferia de las ciudades la cantidad de infraestructura es mucho menor, debido al menor volumen de tráfico que cursan las redes en tales zonas.

⁷ *Ibíd.*, pp. 6 a 8.

Para tal fin, la otrora Comisión Federal de Telecomunicaciones realizó una búsqueda de información pública sobre la ubicación geográfica de las estaciones del servicio móvil en 5 ciudades (4 de países europeos y una de Canadá); de igual manera, se incluyó información para la Ciudad de México con base en datos proporcionados por los actuales concesionarios de este servicio.

En la tabla a continuación se muestran los resultados que obtuvieron conforme a determinadas zonas de muestreo en la que se encontró el despliegue más denso de radiobases para cada una de las ciudades estudiadas:

Ciudad	Cantidad de Sitios			Área de la muestra (km ²)	Densidad de Sitios por km ²
	No Compartidos	Compartidos	Total de Sitios		
Ámsterdam	54	37	91	4.50	20.2
Montreal	41	25	66	1	66
Bruselas	181	26	207	2	103.5
Londres	76	30	106	0.773	137.16
Cd. De México			72	4.1	17.6

Dicho órgano regulatorio hizo la acotación que los resultados ahí presentados podrían no representar una base completamente precisa, puesto que el cuadro anterior sólo consideraba la cuantificación del despliegue de sitios por unidad de área, lo que significa que no se consideran aspectos como densidad de población, número de operadores en cada ciudad, ingreso promedio per cápita o consumo promedio per cápita de datos mediante dispositivos móviles.

Por otro lado, también se estudió el despliegue de redes inalámbricas en diversas ciudades de Europa con relación a los usuarios a los que se pretende dar servicio y, de la información recopilada, se desprendió que a efecto de que una red de telecomunicaciones cuente con la suficiente capacidad para prestar servicios inalámbricos móviles con una alta calidad de servicio, **tal red debe diseñarse**

con una arquitectura que contemple dar servicio a un máximo de 1,400 personas por radiobase.

En este sentido, el órgano regulador ahora extinto, llevó a cabo un ejercicio para estimar los requerimientos de despliegue de radiobases en México a efecto de cumplir con el parámetro de 1,400 personas por radiobase, en el que se contemplan tres entornos poblacionales, mismos que fueron definidos por las características de distribución de la población utilizando como base la información disponible del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

A continuación se reproduce íntegramente el cuadro en donde la Comisión Federal de Telecomunicaciones observó los requerimientos de despliegue de radiobases por tipo de entorno poblacional que permitirían la provisión de servicios con una calidad equivalente a una red de primer nivel, entendiéndose por esta aquella que permite a sus usuarios contar con servicios de alta calidad:

Entorno		Rango de la Población	Habitantes por rango poblacional	Número de localidades	Población promedio por localidad	Numero de radiobases para localidad promedio ⁸	Número de radiobases por tipo de entorno
Rural		Hasta 2,499 habitantes	26'049,128	188,593	138	0.099	18,607
Urbano ⁹	Bajo	Entre 2,500 y 999,999 habitantes	71'458,064	3640	19,631	14	51,041
	Alto	Más de 1,000,000 de	14'829,346	11	1,348,122	963	10,592

⁸ "Este número se calcula con base en el objetivo de densidad estimado en 1400 usuarios por radiobase".

⁹ "No obstante que el INEGI sólo contempla la clasificación poblacional en Urbano y Rural, para mayor precisión en este ejercicio se subdividió la categoría de Urbano para tratar por separado las grandes urbes del país (>1,000,000 de habitantes)".

		habitantes				
			112'336,538	192,244	Total de estimado nacional	80,240

Como se observa del ejercicio anterior, para cumplir el parámetro de 1,400 personas por radiobase, se requieren poco más de **80,000 radiobases** desplegadas a nivel nacional. Al respecto, cabe destacar que la estimación que muestra el cuadro anterior no considera factores, ni variables, como dispersión demográfica, orografía del territorio, arquitectura de las redes o el acceso a puntos de conectividad, entre otros.

En conclusión, tal y como le resolvió el extinto órgano regulador, si consideramos que hoy contamos con un despliegue estimado de 22,000 radiobases en todo el país, de 80,000 necesarias, es claro que nos encontramos muy por debajo de los requerimientos estimados para la prestación efectiva del servicio de telecomunicaciones.

V.- Incidencia de la regulación de uso de suelo en la prestación efectiva de los servicios de telecomunicaciones.

En primer lugar, para armonizar la prestación efectiva de los servicios de telecomunicaciones, particularmente el de telefonía celular, con la regulación local y municipal respecto de la ubicación de las radiobases y células (en función de la regulación del uso de suelo y la zonificación), es necesario tener presentes los siguientes conceptos:

- ✓ Reutilización de frecuencias.
- ✓ Traslape de células.
- ✓ Transferencia de canal de célula (handoff).

1.- La reutilización de frecuencias en la operación de un sistema de comunicaciones móviles es el uso eficiente de un número determinado de frecuencias para cubrir un área definida; en el que una frecuencia determinada puede ser utilizada de nuevo, dentro de la misma área, siempre que exista la separación mínima para evitar que esta interfiera con su similar dentro de la misma área.

La reutilización de frecuencias permite planificar el crecimiento de la red, utilizando frecuencias dentro de la banda concesionada y optimizando los alcances entre celulares para volver a utilizar la misma frecuencia en otras áreas. De esta forma se evitan interferencias que demeriten la calidad del servicio prestado.

2.- El traslape de células es un requisito para una óptima operación de un sistema de comunicación móvil para telefonía, toda vez que –de no existir– un usuario móvil perdería la comunicación al tratar de pasar de un área de cobertura a otra, ya que el sistema de control de red no podrá asignar nuevas frecuencias para que continúe su comunicación.

3.- La transferencia de canal de célula (handoff) en la operación de un sistema de comunicación móvil para telefonía es el traspaso de comunicación de una célula a otra; función que automáticamente realiza el sistema de control de la red de comunicación móvil cuando un usuario en movimiento pasa de un área de cobertura de una célula a otra (dentro de la misma red).

Los requisitos técnicos para que pueda existir una adecuada transferencia de canal de célula (handoff) en la operación de un sistema de comunicación móvil para telefonía son: **(i)** que exista traslape de las áreas de cobertura de la célula con las células contiguas; **(ii)** que existan suficiente frecuencia en las células (esto va de la mano con el reuso de frecuencias) para permitir la transferencia de canal de célula con las células contiguas; y **(iii)** que exista suficiente intensidad de

campo entre células, a fin de que el sistema automáticamente pueda detectar y tener el control de la comunicación del usuario en movimiento y asignarle las frecuencias de su nueva ubicación.

La reutilización de frecuencias, la transferencia de canal de célula (handoff), y el traslape de células, son situaciones técnicas que permiten que el usuario final pueda comunicarse de manera fácil, transparente, desde cualquier sitio (sea este interior o exterior) y con plena movilidad; mismas que no pueden restringirse bajo ninguna circunstancia por las regulaciones estatales o municipales, puesto que estarían afectando un servicio de interés público (telecomunicaciones) y de jurisdicción federal (vías generales de comunicación).

VI.- Precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República.

El día 4 de julio de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional número 94/2009, determinando que los planes de desarrollo urbano municipal deben de ajustarse necesariamente a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como ámbito exclusivo y aislado del municipio. La tesis resultante es la siguiente:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL. El cumplimiento del requisito de congruencia establecido en el indicado precepto, previamente a la publicación del programa correspondiente y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva de las obligaciones

contenidas en las diversas fracciones del artículo 51 de la Ley citada, de donde se advierte la necesidad de congruencia y no contravención de los planes y programas municipales respecto a lo determinado en los estatales y federales en la materia. Esta situación, analizada en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo constitucional señalado, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno, sin que lo anterior lleve a considerar que el Municipio queda a merced de las decisiones del Estado cuando pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Sustentable perteneciente al Gobierno del Estado, pues la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la Secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación, dictamen que en todos los casos debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de ella de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias. De este modo, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, como requisito previo para la publicación e inscripción en el registro público, no podrá entenderse como arbitrario, de ahí que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, analizado en el contexto de las facultades constitucionales concurrentes en la materia de asentamientos humanos, es constitucional.

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 18/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Posteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el 23 de noviembre de 2011 el Amparo en Revisión 681/2011, resolviendo conceder el amparo en contra del Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Culiacán, específicamente de la Tabla Matriz de Compatibilidad de Uso y Destino del Suelo en la parte relativa al Género Infraestructura, Subgénero Telecomunicaciones, Tipología Antenas de Telefonía Celular, que prohibía la instalación de antenas en las zonificaciones (HA) Habitacional Alta Densidad 300-400 Hab/HA, (CUR) Corredor Urbano y (CCOM) Corredor comercial (Habitacional con Comercio, Servicios y Oficinas), por no haber considerado las necesidades de los operadores de telecomunicaciones –como lo era la quejosa– para la prestación efectiva del servicio que les fue concesionado respecto del bien nacional denominado espectro radioeléctrico, así como por afectar la correcta prestación del servicio de telecomunicaciones.

En ese sentido, de dicho precedente derivaron dos tesis aisladas cuyo rubro, texto y datos de identificación a continuación se transcriben:

PLANES DE DESARROLLO URBANO Y ZONIFICACIÓN. LA FACULTAD OTORGADA A LOS MUNICIPIOS PARA FORMULARLOS Y APROBARLOS DENTRO DE SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES, CONFORME AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO DEBE AFECTAR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO CONCESIONADO, COMO EL DE TELECOMUNICACIONES. El artículo 28 constitucional prevé la posibilidad de que, atendiendo al interés general, la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación (como lo es el espectro radioeléctrico) y los servicios públicos (como lo son la telefonía móvil celular de radiolocalización especializada de flotillas), pueda concesionarlos el Estado a los

particulares, a fin de que los servicios se presten con mejores precios y calidad, y al mismo tiempo se cubra la demanda del público por dichos servicios. Por su parte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Ley Suprema, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. En este sentido, se viola el artículo 16, en relación con el 28, ambos de la Constitución General de la República, cuando la utilización del suelo para efecto de la instalación de antenas de telefonía celular se encuentra deficientemente regulada, al imponerse a través del Plan Director de Desarrollo Urbano de un Municipio una prohibición tan amplia que llegue a afectar la prestación de un servicio público concesionado, en detrimento de la utilización social de los bienes que ordena esa norma de la Constitución. Lo anterior, en tanto que la facultad de los Municipios para formular y aprobar los planes de desarrollo urbano y zonificación dentro de sus jurisdicciones territoriales no puede entenderse en el sentido de que pueda afectar la prestación de un servicio público como el de telecomunicaciones, ya que es necesario que al ejercer sus facultades pondere y tome en cuenta las necesidades que, entre otras, requieren los operadores de telefonía celular, los cuales tienen concesionado el espectro radioeléctrico que constituye un bien de dominio de la Nación.

Amparo en revisión 681/2011. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V. y otra. 23 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral.

PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, SINALOA. LA TABLA MATRIZ DE COMPATIBILIDAD DE USO Y DESTINO DEL SUELO QUE CONTIENE VIOLA EL ARTÍCULO 16, EN RELACIÓN CON EL 28, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL RESTRINGIR LA INSTALACIÓN DE ANTENAS DE TELEFONÍA CELULAR. La Constitución General de la República otorga directamente a la Federación en su artículo 73, fracción XVII, la posibilidad de legislar en lo relativo a las vías generales de comunicación

(espectro radioeléctrico) y sus concesiones. Por su parte, el artículo 115 constitucional dispone que las facultades concedidas a los Municipios deban ser en los términos de las leyes federales y estatales. De lo anterior se sigue que el Municipio, al ejercer sus facultades concurrentes en la materia, debe cuidar que al formular su Plan Director de Desarrollo Urbano, específicamente al concretar la zonificación, no restrinja la prestación efectiva de un servicio público, en el que se encuentre involucrado un bien de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico, pues no puede impedirse su utilización a través de un acto municipal, en atención a los principios de legalidad y certeza jurídica, en relación con el de reserva de ley. En consecuencia, la Tabla Matriz de Compatibilidad de Uso y Destino del Suelo contenida en el Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Culiacán, Sinaloa, al restringir la instalación de antenas de telefonía celular viola el artículo 16, en relación con el 28, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ejercer su facultad concurrente, el Municipio no atendió a las necesidades de la población, así como a las técnicas de la infraestructura requerida para lograr la prestación efectiva del servicio público concesionado; máxime que el artículo 28 constitucional establece que al concesionar los servicios públicos debe asegurarse la eficacia de su prestación y la utilización social de los bienes.

Amparo en revisión 681/2011. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V. y otra. 23 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, al resolver el amparo en revisión 3/2015, determinó que la regulación en materia de uso de suelo implementada en los planes de desarrollo urbano, para efectos de normar la instalación de antenas para la transmisión de señales de telefonía móvil, debe atender al número de suscriptores del área de que se trate y al tráfico potencial dentro de ésta, es decir, a la demanda de la población por la prestación del servicio. La tesis que deriva se transcribe a continuación:

REDES DE TELECOMUNICACIONES DE TELEFONÍA MÓVIL. LA REGULACIÓN EN MATERIA DE USO DE SUELO PARA INSTALAR LA INFRAESTRUCTURA RELATIVA, DEBE ATENDER A LA DEMANDA DE LA POBLACIÓN POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

Técnicamente, la estructuración de las redes de telecomunicaciones de telefonía móvil atiende, esencialmente, a la ubicación de los usuarios que cuentan con equipos receptores, los cuales constituyen tanto la fuente, como el destino de las comunicaciones. Esta circunstancia permite considerar que en los lugares en los que no se ubiquen usuarios de telefonía móvil, válidamente podrá prescindirse de la instalación de antenas para la transmisión de ese tipo de señales, pues ningún sentido práctico tendría ubicarlas en zonas en las que materialmente no existan equipos receptores. Por tanto, la regulación en materia de uso de suelo implementada en los planes de desarrollo urbano para dichos efectos, debe atender al número de suscriptores del área de que se trate y al tráfico potencial dentro de ésta, es decir, a la demanda de la población por la prestación del servicio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 3/2015. Nii Digital, S. de R.L. de C.V. 26 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Mario Jiménez Jiménez.

CONCLUSIONES

Con base en todo lo anterior, es que se solicita a ese H. Órgano Regulador que , en la expedición de los Los Lineamientos, considere las conclusiones que a continuación se ofrecen, y que de otro modo funde y motive sobre bases técnicas el rechazo de las mismas:

1.- El órgano constitucionalmente autónomo, Instituto Federal de Telecomunicaciones, es competente para regular los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, ya que cuenta con una facultad regulatoria asignada directamente por el texto constitucional y que se encuentra el margen de los poderes del Estado tradicionales. Ello quiere decir que no se encuentra sujeta al principio de reserva de ley y que, por lo tanto, constituye un centro libre de creación normativa para el sector, siempre que no contravenga las leyes emitidas por el Congreso.

2.- Dentro de este ámbito de competencia queda incluido, por disposición expresa de los artículos 7º y 15º, fracción XLV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, todo lo relativo al despliegue de redes públicas de telecomunicaciones. Efectivamente, el IFT es la autoridad “en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos”, así como el órgano competente para “Expedir los lineamientos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión;”

3.- El hecho de que la materia de despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones esté dentro del ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones, hace inconcuso que es precisamente este órgano la autoridad competente para interpretar las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión relativas al despliegue de infraestructura para la prestación de todos y cada uno de los servicios de telecomunicaciones, por disposición expresa de la fracción LVII, del artículo 15º, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

4.- Así pues, con fundamento en la fracción LVII del artículo 15º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y XVIII de su Estatuto Orgánico, el

Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene facultades para interpretar dicha ley, y, por consiguiente es competente y está obligado a confirmar o controvertir una consulta de criterio sobre cualquiera de las disposiciones relativas al despliegue de infraestructura, cuando se le consulte formalmente.

5.- Con base en los los puntos 1 a 4 que anteceden, se solicita al Instituto Federal de Telecomunicaciones que confirme el criterio de interpretación que a continuación se presenta de puntos 6 a 15.

6.- La instalación de infraestructura de telecomunicaciones, particularmente las radiobases asociadas al acceso inalámbrico fijo/móvil, es una **materia de competencias concurrentes** en los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), que abarca **(i)** la facultad exclusiva de la administración pública federal de regular el desarrollo de las vías generales de comunicación, la obra civil y los derechos de paso, uso o vía, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios asociados a las redes públicas de telecomunicaciones, las cuales son de interés y utilidad públicos; **(ii)** la facultad de las entidades federativas de legislar en materia de desarrollo urbano; y **(iii)** la facultad constitucional de los municipios y delegaciones del Distrito Federal para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción, y otorgar licencias y permisos de construcción, ajustándose en todo caso a los lineamientos de las leyes federales y estatales, conforme a la jurisprudencia antes transcrita de voz "*ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL*" y de acuerdo con el artículo 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7.- En la medida en que de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura destinada al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, están sujetas a la competencia exclusiva de la federación y resultan de interés y utilidad públicos, el Ejecutivo Federal, los Estados, los Municipios y el Gobierno del Distrito Federal en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación de colaborar y otorgar todas las facilidades para la instalación y despliegue de infraestructura y provisión de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y en ningún caso podrán restringir la instalación de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión para la prestación de los servicios públicos que regula la ley.

8.- En concordancia con la Reforma Constitucional (publicada el 11 de junio de 2013), el despliegue de radiobases es un elemento de **suma importancia** para el desarrollo de las telecomunicaciones inalámbricas, puesto que sin una adecuada expansión de los sitios de una red de telecomunicaciones inalámbrica, la cobertura en una demarcación territorial determinada sería ineficiente (pues se nulifica la transmisión de la señal en lugares donde no se han instalado estas antenas de transmisión). Por lo tanto, no es posible **restringir** las zonas de ubicación para sitios de telecomunicaciones *a priori*, sino siguiendo la demanda de los servicios a las personas que lo soliciten ahora y en el futuro próximo, según los planes de expansión de las empresas de comunicaciones y del avance de la población económicamente activa.

9.- Así pues, las limitaciones impuestas por los distintos niveles y órganos de gobierno deberán tomar en consideración las necesidades de instalación de infraestructura de los operadores de comunicaciones para la prestación efectiva del servicio. Específicamente, al momento de elaborar los planes o programas de desarrollo urbano, se deberán tomar en cuenta las **características y detalles**

técnicos necesarios para la prestación del servicio de telefonía celular, entre los que se incluyen: **(i)** el área de servicios a cubrir por cada célula, **(ii)** la densidad de población por servir, **(iii)** la orografía y topología del terreno, **(iv)** la banda de operación asignada, **(v)** la máxima potencia efectiva radiada autorizada, y **(vi)** la calidad de servicio a proveer.

10.- Las limitaciones para la instalación de radiobases, en aras de garantizar la prestación efectiva del servicio de telecomunicaciones, no pueden impedir que se **cierren los circuitos** o permitir que haya cortes o interferencias en las comunicaciones; debiendo permitir la transferencia de canal de célula (handoff) en la operación de un sistema de comunicación móvil.

11.- En ese sentido, los distintos niveles y órganos de gobiernos deben permitir la instalación de radiobases o células de tal forma que permitan una óptima **reutilización de frecuencias** bajo una arquitectura de una red yuxtapuesta de células. Lo anterior, para evitar que se corten las comunicaciones si las unidades móviles se mueven dentro de la ciudad y en las carreteras de acceso a ellas; así como para evitar interferencias y para prestar de manera adecuada los servicios de telefonía celular.

12.- Asimismo, la regulación en materia de instalación de radiobases celulares debe permitir el **traslape** de las mismas. Lo anterior, puesto que el traslape con las demás bases celulares es necesario para la prestación efectiva del servicio de telecomunicaciones mencionado, con la calidad y cobertura apropiadas, así como para llevar a cabo una óptima reutilización de frecuencias y para evitar que un usuario móvil pierda la comunicación al pasar de un área de cobertura a otra en la que no existiera el traslape de células.

13.- A efecto de que una red de telecomunicaciones cuente con la suficiente capacidad para prestar servicios inalámbricos móviles con una alta

calidad de servicio (tal y como lo ordena la Constitución), dichas redes deben diseñarse con una **arquitectura** que contemple dar servicio a un máximo aproximado de 1,400 personas por radiobase.

14.- En términos del artículo 5º de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las sociedades infrascritas pueden desplegar, instalar y operar radiobases celulares en los lugares donde exista la necesidad de prestar de forma efectiva el servicio de telecomunicaciones, atendiendo a las características técnicas de determinada área, sin que la regulación local en materia de uso de suelo y desarrollo urbano limiten injustificadamente la instalación y operación de radiobases celulares, en estricta observancia de lo establecido por los artículos 6 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los puntos anteriores.

15.- En atención al interés y utilidad públicos del que están investidos la instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura de telecomunicaciones, la legislación local, estatal o municipal, exclusivamente en materia de uso de suelo, no debiere constituir un obstáculo para aquéllas.

Todas las premisas anteriores, se deben entender en el contexto que las sociedades infrascritas respetarán en todo momento lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como cualquier norma o lineamiento que emita ese H. Instituto en la materia.