



COORDINACIÓN DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS



FOLIO:

06/12/00004476

FECHA:

06/12/23

HORA:

3:14

RECIBIÓ:

Edwin

ASUNTO: Se presentan observaciones a la Iniciativa de Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Distrito Federal en términos del artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

C. Diputada Gabriela Salido Magos.

Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México.

PRESENTE



C. JOSÉ MANUEL LOZANO ÁLVAREZ, presidente de la Asociación Civil “**ASOCIACIONES DE PROPIEDADES EN ARRENDAMIENTO, A.C.**”, señalando domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el ubicado en **Prado Sur 245, colonia Lomas de Chapultepec, Demarcación Territorial Miguel Hidalgo, C.P. 11000, Ciudad de México**, o, en su defecto, en el correo electrónico notificaciones@accuracy.com.mx y autorizando para tales efectos a los licenciados en derecho **CARLOS ALBERTO LEZAMA FERNÁNDEZ DEL CAMPO**, con cédula profesional No. 4522205, **MANUEL GERARDO MAC FARLAND GONZÁLEZ**, con cédula profesional No. 3493314, **FERNANDO ESTEBAN ISMAEL SALMERÓN SERNA**, con cédula profesional No. 7530391, **MONSERRAT LEPE BRAVO**, con cédula profesional No. 7656934, **ALONSO ZEPEDA CELIS**, con cédula profesional No. 12914752 y **GLORIA PAULA BECERRA LAPARRA**, con cédula profesional No. 2488335; así como para oír y recibir toda clase de notificaciones e imponerse de los autos, incluso mediante el uso de aparatos electrónicos a los **CC. MANUEL GUADALUPE GARCÍA MUÑIZ, MARIA FERNANDA ORTIZ BRIBIESCA, GABRIEL EUGENIO AXEL CIRNE RAMIREZ, GUALBERTO ANTONIO VILCHIS PEREZ, PAULINA REYNOSO VENTOSA, JOSÉ ANTONIO MONTES RODRÍGUEZ, ARMANDO PINZÓN CUEVA, LUIS ALONSO FERNÁNDEZ COLOSIO y MARÍA FERNANDA GARCÍA LEAL**, con fundamento en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 25 y 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en conjunto con el artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y los artículos 164, 165 y 166 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, con el debido respeto, comparezco y expongo lo siguiente:

Se hace referencia a la iniciativa de reforma presentada por el Jefe de Gobierno Martí Batres Guadarrama en la que se pretende reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la Ley de Turismo del Distrito Federal.

Al respecto, la nueva Constitución de la Ciudad de México fue promulgada en 2017 con la idea de que la ciudad se materializara como una “Ciudad de Derechos”. A partir de lo anterior, en el artículo 26 de la Constitución Local se estableció lo siguiente:

Las autoridades de la Ciudad y las alcaldías establecerán procedimientos y formas de **gobierno abierto** que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos, en los términos que establezca la ley.

En consecuencia, es evidente que uno de los ejes rectores para **cualquier autoridad** de la Ciudad de México es el principio de gobierno abierto. Este concepto ha sido definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“**OCDE**” de ahora en adelante) de la siguiente manera:

“Una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de **transparencia**, rendición de cuentas y **participación** que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”¹.

Por su parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (“**INAI**”) define el principio de gobierno abierto como:

“Un esquema de gestión y de producción de **políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos** con base en colegiados **plurales** y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e

¹Definición disponible en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

innovación social”².

De forma similar, la Secretaría de la Función Pública lo define como una forma de gobernanza que busca **ampliar y profundizar el rol de la ciudadanía** en la participación, deliberación e influencia en la toma de decisiones públicas.³ Entonces, a partir de las definiciones mencionadas, es todavía más evidente que el enfoque principal del principio de **gobierno abierto** es la transparencia y la **participación** de diferentes actores, como la ciudadanía.

Este concepto, que ha sido fundamental para hablar de las demandas ciudadanas y las tendencias globales hacia democracias **responsables y abiertas**, es necesario para entender otros conceptos, como lo son el de Justicia Abierta, Estado Abierto y **Parlamento Abierto**. Este último está regulado en el artículo 29, apartado A, numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México de la siguiente manera:

El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán **mecanismos de audiencia** y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado.

La intención de un parlamento abierto es que los intereses de todas las personas sean representados a la hora de legislar, en aras de realmente crear una “Ciudad de Derechos”. Aunado a lo anterior, el Congreso de la Ciudad de México definió que existen **diez** principios fundamentales para que exista un parlamento abierto. Estos son: 1. Derecho a la Información; 2. **Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas**; 3. **Información parlamentaria**; 4. Información presupuestal y administrativa; 5. Información sobre personas legisladoras y servidoras públicas; 6. Información histórica; 7. **Datos abiertos y software libre**; 8. **Accesibilidad y difusión**; 9. Conflictos de interés y; 10. Legislar a favor del gobierno abierto.

Es entonces importante tomar en cuenta la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Disposiciones de la Ley de Turismo del Distrito Federal, que presentó el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de México el

² Definición disponible en el siguiente enlace: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/RELEASE/mod-01.html>

³ Definición disponible en el siguiente enlace: <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/gobierno-abierto/>

dieciséis de noviembre del presente año ("**La iniciativa**").

Al respecto, destaca que dicha iniciativa prevé la modificación de la Ley de Turismo del Distrito Federal por lo que hace al hospedaje ofrecido por las plataformas digitales. Esto es: la manera en que se regula y los criterios que definen los alcances de la aplicación de la ley y su contenido.

De forma específica, de la iniciativa resalta lo siguiente:

1. Se incorporan nuevas definiciones respecto a términos como: anfitriones, inmuebles, padrón de plataformas tecnológicas, plataformas tecnológicas, prestadores de servicios turísticos y turismo deportivo, entre otras.
2. Se otorgan nuevas facultades a la Secretaría de Turismo para operar por sí, o a través de terceros, el Padrón de Plataformas Tecnológicas, mismo que se define en la iniciativa.
3. Se **imponen** nuevas obligaciones para **quienes prestan servicios turísticos, anfitriones** y también para las **Plataformas Digitales**. Dentro de las obligaciones están las siguientes (enunciativa más no limitativamente):
 - a. **El garantizar los requisitos de seguridad, conforme a la normativa en materia de gestión integral de riesgos y protección civil** (fracción VII bis). (Prestadores de Servicios Turísticos);
 - b. Inscribir en el Padrón de anfitriones de la Ciudad de México, los inmuebles de uso habitacional que ponen a disposición de los turistas **a partir de una noche** (Anfitriones);
 - c. Proporcionar semestralmente, en los meses de enero y julio de cada año, a la Secretaría de Turismo, un reporte del número de ocasiones en las que se han ocupado los inmuebles, así como de la cantidad de noches ocupadas durante el periodo a reportar (Anfitriones);
 - d. **Informar a los vecinos inmediatos sobre el uso turístico de los inmuebles ofertados** y proporcionar números de contacto para recibir reportes sobre el mal uso o situaciones de emergencia sobre dichos inmuebles (Anfitriones);
 - e. **Incorporarse al Padrón de plataformas tecnológicas y mantener vigente su registro** (Plataformas Tecnológicas);
 - f. **Solicitar a los Anfitriones la constancia y el folio de registro en el Padrón de Anfitriones otorgados por la Secretaría** como requisito

indispensable para dar de alta sus ofertas de inmuebles (Plataformas Digitales);

- g. **Mostrar dentro de su plataforma, en cada anuncio, la constancia y folio del registro en el Padrón de anfitriones**, para consulta de los potenciales usuarios o, en su caso, su registro en el Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de la Ciudad de México (Plataformas Digitales);
- h. **Proporcionar a la Secretaría semestralmente, en los meses de enero y julio, un reporte del número de ocasiones en los que se han ocupado los inmuebles de cada uno de los anfitriones que tiene registrados**, así como de la cantidad de noches ocupadas por inmueble durante el periodo a reportar (Plataformas Digitales).

4. En cuanto al Padrón de Plataformas Tecnológicas, algunas de las limitaciones son las siguientes:

- a. Solo se permitirá la inscripción en el padrón de un máximo de **tres inmuebles** por anfitrión;
- b. **No se renovará el registro a aquellos inmuebles que hayan tenido ocupación de más del 70 por ciento de las noches del año;**
- c. Estarán exentos de estas restricciones, los anfitriones que habiten el inmueble donde se encuentren las habitaciones o cuartos que se oferten en las plataformas tecnológicas, siempre y cuando el inmueble se trate de una casa o departamento, debiendo acreditar esto con el comprobante de domicilio correspondiente que coincida con su identificación oficial o con la carta bajo protesta

5. Finalmente, en los artículos transitorios se establece que, a partir de la publicación de la iniciativa, la Secretaría de Turismo y la Agencia Digital de Innovación Pública tiene un plazo de **doscientos días naturales** para desarrollar los sistemas en los cuales estarán contenidos los Padrones de Anfitriones y Plataformas Tecnológicas.

- a. A partir de que exista el Sistema Electrónico funcional, se tendrá un plazo de **treinta días naturales** para registrarse.
- b. Asimismo, se otorgó un plazo de **noventa días naturales** para incorporar el inmueble al Padrón de Anfitriones y registrar la constancia y folio en las Plataformas correspondientes.

Sin embargo, es relevante destacar que, hasta la fecha en que se presenta esta solicitud, no se ha tomado en consideración como parte del proceso legislativo la opinión de quienes la ley define como **anfitriones, de prestadores de servicios turísticos, las personas que manejan las plataformas digitales** o cualquier otro sujeto que pueda considerarse como un posible destinatario de la iniciativa presentada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En este orden de ideas y toda vez que uno de los ejes fundamentales del principio de parlamento abierto es la participación ciudadana tal como se establece en los artículos 25 y 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como en el artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, se realizan los siguientes comentarios a la Iniciativa presentada por el actual Jefe de Gobierno:

I.- La materia que pretende regular la iniciativa sujeta a análisis de ese Congreso de la Ciudad de México corresponde, en exclusiva, al orden federal, por tratarse de la regulación de un servicio prestado a través de internet.

En efecto, tal como podrá advertir ese H. Congreso de la Ciudad de México, en la iniciativa presentada por el Jefe de Gobierno se pretende regular un servicio que se presta a través de la plataforma digital denominada internet.

Es decir, que estamos frente a un servicio que se presta única y exclusivamente a través de la plataforma tecnológica conocida como internet, mediante el servicio de telecomunicaciones.

Por ello, pretender regular ese servicio por un órgano legislativo local invade, indefectiblemente, las facultades federales, como se demostrará a continuación.

1.1 Determinación del nivel de gobierno al que le corresponde la facultad regulatoria en la materia.

En primer lugar, resulta conveniente determinar a qué nivel de gobierno, ya sea federal o estatal, le corresponde la facultad constitucional de emitir normas de carácter general que tengan por objeto regular la plataforma digital conocida como internet.

Pero, además, resulta conveniente analizar si esa facultad, en su caso, puede ser “compartida” por distintos órdenes de gobierno y, si, por el contrario, corresponde su ejercicio de forma exclusiva y excluyente a uno solo de ellos.

1.2 Artículos 6 y 28 de la Constitución.

El artículo 6° constitucional, a raíz de su reforma, prevé diversos deberes y derechos en materia de telecomunicaciones; deberes impuestos al Estado mexicano con la finalidad de lograr una mayor integración de la población en general a la conectividad que genera el acceso a este tipo de servicios.

Así, en esta reforma al 6° constitucional se previó que el Estado debe garantizar a la población, en materia de telecomunicaciones, su integración a la sociedad de la información y el conocimiento mediante la política correspondiente de inclusión universal, con metas anuales y sexenales.

Destaca el postulado contenido en el Apartado B, fracción II de este artículo, pues en el mismo, el Constituyente **califica a las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general** y no sólo eso, sino que **impone un mandato concreto y específico al Estado para que éste garantice que dichos servicios sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.**

Por su parte, el artículo 28 constitucional, también a raíz de la reforma que sufrió dicho artículo en 2013, incluyó una regulación por demás concreta en materia de telecomunicaciones.

Así, en la reforma de 2013 se estableció al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, **teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura pasiva, activa y otros insumos esenciales.**

De ello, advertimos que desde el décimo quinto párrafo del artículo 28 de la Constitución, **el propio Constituyente dotó de facultades al IFT, en su carácter**

de Órgano Constitucional Autónomo (OCA), para regular el uso, aprovechamiento y explotación de redes y prestación de servicios de telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura pasiva, activa y otros insumos esenciales, incluyendo, en consecuencia, la plataforma de internet.

Pero, además, el Constituyente reservó las facultades de autoridad en materia de competencia económica dentro del sector radiodifusión y telecomunicaciones al propio IFT, por lo que determinó que éste ejercerá en forma exclusiva aquellas previstas en el propio artículo 28 constitucional y las que establezcan las leyes para la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), así como dotó de facultades *cuasi-legislativas* al IFT para emitir regulación en materia de regulación asimétrica a los participantes de este mercado, con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

Más aún, el Constituyente dotó de facultades al IFT para otorgar, revocar, autorizar cesiones o cambios de control accionario, la titularidad u operación de sociedades relacionadas con las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, lo que deja por demás clara cuál es la intención del propio Constituyente, en el sentido de que el OCA recién creado, se convierta en un regulador fuerte en materia de telecomunicaciones, que puede ejercer y oponer sus facultades no sólo frente a los propios regulados sino, también, a los propios niveles y órdenes de gobierno, a fin de cumplir con el mandato constitucional.

Respecto del otorgamiento de concesiones para el uso del bien de dominio público que es el espectro radioeléctrico⁴, la reforma de 2013 impuso al IFT la

⁴ El carácter de bien de dominio público del espectro radioeléctrico se confirma con el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación, que es de rubro y texto siguientes: **"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESCATE DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO CONCESIONADAS. ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA SU INICIO, PARA QUE NO SE CONTINÚE CON SU TRÁMITE O NO SE EMITA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.** De los artículos 25, primer párrafo, 26, apartado A, 27, párrafos primero, cuarto y sexto, 28, penúltimo párrafo y 134, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, fracción VI, 14, 23, fracciones I y III, 37, fracción IV y 40 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como 1, fracción I, 3, fracción I y 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, de aplicación supletoria, se tiene que entre los objetivos que el Estado ha establecido en el sector de las telecomunicaciones, comprendido el espectro radioeléctrico de una banda de frecuencia para transmisión de radio y televisión restringida, se encuentran el desarrollo de las telecomunicaciones en México, así como procurar mejores precios, convergencia, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios finales; promover una adecuada cobertura y asegurar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, el que constituye un bien de dominio público y una vía general de comunicación, así como que el Estado puede rescatar las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico concesionadas, entre otras razones, por cuestiones de interés público y para la introducción de nuevas tecnologías. En estas condiciones, si el procedimiento administrativo de rescate de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico concesionadas materializa la expresión del Estado como rector de manera exclusiva del desarrollo de las telecomunicaciones, en tanto que busca garantizar el desarrollo eficiente de las bandas de frecuencia bajo los objetivos señalados, entonces es improcedente otorgar la suspensión en el amparo promovido contra su inicio, para que no se continúe con su trámite o no se emita la resolución definitiva, porque además de que su paralización afectaría al interés social y contravendría disposiciones de orden público, en tanto que se ve afectado el beneficio directo e inmediato de

obligación de otorgarlas mediante licitación pública, con el objetivo de asegurar la máxima concurrencia y asegurar el menor precio de los servicios al usuario final.

Importa destacar que, conforme al párrafo vigésimo párrafo del artículo 28 constitucional, tenemos que **el Constituyente determinó claramente que el IFT será independiente en la toma de sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en su actuación fracciones**, por lo que, en las fracciones I, II y IV de dicho párrafo, impuso como principios de actuación a dicho OCA, entre otros, los siguientes:

1. Dictar sus resoluciones con plena independencia; lo que conlleva **una facultad que debe ser ejercida no sólo frente a los regulados sino, también, frente a los distintos órdenes y niveles de gobierno;**
2. Ejercer su presupuesto, también, de forma autónoma; y,
3. **Emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria** en el sector de su competencia.

También, hay que destacar la facultad referida en el punto 3 anterior (correspondiente a la prevista en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28) pues es ahí, donde reside la facultad cuasi-legislativa que el Constituyente otorgó de forma exclusiva al IFT, para que, éste, dentro de las otorgadas expresamente, pudiera emitir regulación en materia de telecomunicaciones, incluyendo, por supuesto, la regulación de la plataforma de internet; es decir, que **en términos del artículo 124 de la propia Constitución⁵, estas facultades regulatorias en materia de telecomunicaciones se entienden reservadas a la Federación y, específicamente, al IFT**, por lo que ninguna otra autoridad federal o nivel de gobierno puede, válidamente, ejercerlas sin transgredir el orden constitucional.

la sociedad, considerado en sí mismo, esto es, no sólo el derivado del interés público aducido en el acto reclamado, sino de las disposiciones de orden público que regulan la medida de rescate, vinculada a los objetivos de interés social respecto de las telecomunicaciones y en cuanto a que el acto reclamado produzca todos sus efectos, pues se entorpecerían los fines del reordenamiento de la banda de frecuencia, porque implicaría la obstaculización de un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico y del avance tecnológico como eje fundamental de la rectoría del Estado en el sector de las telecomunicaciones y como instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados, que cumple una función social de relevancia trascendental para la nación, máxime que no se actualiza la excepción prevista en la última parte del párrafo primero del artículo 138 de la Ley de Amparo, consistente en que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso, ya que el inicio y tramitación del procedimiento de rescate, en sí mismos, no le causan perjuicio, pues aquél se instaura para que el concesionario haga valer su derecho de audiencia a través de las manifestaciones que a su derecho convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos, antes de la determinación definitiva, es decir, dichos actos no traen aparejado algún perjuicio irreparable a derechos sustantivos o trascendentales del quejoso." Registro digital: 2002865, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Común, Administrativa, Tesis: I.10o.A.3 A (10a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, página 1426, Tipo: Aislada.

⁵ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por lo tanto, de este apartado podemos válidamente concluir que fue intención del Constituyente no sólo crear un OCA que tenga facultades regulatorias en materia de telecomunicaciones sino, además, el de establecerle las facultades necesarias para poder llevar a cabo su objeto y fin, dándole esa autonomía para que pueda ser impuesta por el propio IFT frente a las distintas autoridades del mismo nivel de gobierno o diversas que correspondan a distintos órdenes de gobierno.

Con ello, se estima, la pretensión del Constituyente también consistió en dotar al sector regulado de la seguridad suficiente para que la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica en general, del sector provenga, exclusivamente, de un órgano autónomo, con facultes excluyentes y exclusivas, a nivel federal.

1.3 Artículo 73 constitucional.

En complemento con las facultades anteriores otorgadas por el Constituyente en la reforma de 2013 al IFT, tenemos las propiamente legislativas, establecidas, ahora, a favor del Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional.

Específicamente, en las fracciones IX y XVII del 73 constitucional, se prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como órgano legislativo del orden federal, para:

- Impedir que el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones (como ocurre con la iniciativa, al tratarse de una limitación que sólo aplicaría, en su caso, en la Ciudad de México, respecto de la plataforma de internet);
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y telecomunicaciones, **incluida la banda ancha e internet,** postas y correos.

En ese sentido, tenemos que la decisión del Constituyente fue otorgar facultades formal y materialmente legislativas (facultad de producción normativa) en materia de telecomunicaciones sólo al Congreso de la Unión pues resulta ser una materia que se lleva a cabo en todo el territorio nacional, que impacta en la libre competencia económica y que, por lo tanto, merece una regulación uniforme en cualquier parte del país, a efecto de evitar, justamente, el establecimiento de barreras al comercio entre las distintas entidades federativas y demás órdenes de gobierno.

1.4 Régimen transitorio de la reforma constitucional de 2013.

Dentro de la reforma constitucional de 2013, importa también destacar el contenido del régimen transitorio, pues en el mismo, el propio Constituyente previó no sólo normas de tránsito con tal, sino facultades propias para el IFT.

Así, para efectos del presente, destaca el contenido del Artículo Tercero Transitorio, fracción X, en el que se estableció la facultad constitucional para el Congreso de la Unión de aprobar las leyes, reformas y adiciones que resulten necesarias y que deriven del propio Decreto de Reformas Constitucionales.

Es decir, el Constituyente en el régimen transitorio de la reforma de 2013, otorgó facultades al Congreso de la Unión para emitir y reformar las leyes que derivaran de la vigencia de la propia reforma constitucional.

Entonces, tenemos que es el Constituyente el que asignó la facultad legislativa– regulatoria, en materia de telecomunicaciones, respecto de las normas de tránsito o ejecución del Decreto, al Congreso de la Unión, como autoridad del orden federal, lo que conlleva, necesariamente, a la conclusión de que ninguna otra autoridad -ya sea del mismo orden o de un nivel de gobierno distinto, como lo es el órgano legislativo de la Ciudad de México - puede válidamente emitir normas en materia de telecomunicaciones o regulación al internet y que deriven de la ejecución o sean consecuencia del Decreto de Reformas de 2013, lo que confirma que la facultad regulatoria pertenece al orden federal de gobierno, con exclusión de cualquier otro.

1.5 Criterios del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, estas facultades *cuasi-legislativas* otorgadas por el Constituyente en la reforma constitucional de 2013 a favor del IFT y las legislativas a favor del Congreso de la Unión -ambos como integrantes del orden federal- han sido objeto de interpretación por parte del Poder Judicial de la Federación.

Así, encontramos que el Poder Judicial ha sustentado los siguientes criterios en esta materia:

- La intención del Poder Reformador de elevar a rango constitucional autónomo al Instituto Federal de Telecomunicaciones, **fue para asegurar**

que éste pudiera emitir regulación con la finalidad de decidir la suerte de las cuestiones que le corresponden a su esfera, esto al margen de los procesos políticos y sobre la base de racionalidades técnicas propias de su sector especializado.⁶

- **El IFT, si bien tiene amplias facultades regulatorias propias** y que por regla general no se encuentra sujeto al principio de reserva de ley, también cuenta con un límite jerárquico, ya que el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

Así, **el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia**, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo.

El artículo 28 constitucional consagra una nómina competencial propia al IFT, que podía oponer a los otros poderes y utilizar al máximo de su capacidad **con independencia de los que los otros hicieran**, por lo que si se tratara de un ámbito material respecto del cual el artículo 28 constitucional otorga al IFT una facultad en exclusividad no puede concluirse que resulte aplicable el principio jerárquico, sino aquél de competencia.

No puede dejar a dudas la pretensión de la Constitución de que sea el IFT quien lleve a cabo esas acciones de esa forma precisa, sin que el legislador pueda prever otro curso de acción o **que sea otro poder quien las lleve a cabo.**⁷

- El artículo 28, párrafo décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el **Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad competente en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión;**

⁶ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). LE CORRESPONDE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE DESARROLLAR LOS ASPECTOS REGULATORIOS, TÉCNICOS Y OPERATIVOS SOBRE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS AUDIENCIAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO DÉCIMO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL. Registro digital: 2024660, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XII/2022 (11a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Libro 13, Mayo de 2022, Tomo IV, página 3507, Tipo: Aislada.

⁷ LÍMITE JERÁRQUICO DE LA REGULACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT) ANTE LA LEY. SU APLICABILIDAD SE CONDICIONA A LA CONSTATAción DE UN ÁMBITO DE CONCURRENCIA COMPETENCIAL CON EL PODER LEGISLATIVO. Registro digital: 2018715, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a. CCCXI/2018 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 346, Tipo: Aislada.

Asimismo, su párrafo undécimo y el artículo 73, fracción XVII, de la propia Norma Fundamental **facultan al Congreso de la Unión para legislar respecto del régimen aplicable a los servicios públicos de interés general, como lo es el de las telecomunicaciones;**

Ahora bien, bajo el régimen de concurrencia de atribuciones, **no puede llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera predominante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora, hasta el punto de desplazar la competencia de este último** pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.⁸

- La competencia para **establecer regulación asimétrica** en materia de tarifas de interconexión aplicables al agente económico preponderante **es de carácter originario y corresponde en exclusiva al Instituto Federal de Telecomunicaciones**. Lo anterior no sólo es coincidente con el principio de división de poderes, sino también con la garantía constitucional de autonomía, pues el Constituyente buscó asegurar la independencia del Instituto mencionado respecto de los clásicos Poderes del Estado, con el objetivo de que mediante su especialización técnica determine las tarifas referidas y, con ello, garantice el desarrollo eficiente del sector de las telecomunicaciones en condiciones de competencia y libre concurrencia.⁹
- **El Instituto Federal de Telecomunicaciones** es un órgano constitucional autónomo con **plenas atribuciones para decidir cuestiones técnicas relacionadas con los asuntos de su competencia;**¹⁰
- Cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios -en todo su alcance- constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el

⁸ TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. LA FACULTAD REGULATORIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ES CONCURRENTENTE CON LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Registro digital: 2015480, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CLXV/2017 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 606.

⁹ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER REGULACIÓN ASIMÉTRICA TRATÁNDOSE DE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN APLICABLES AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE. Registro digital: 2015479, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CLXIV/2017 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 604.

¹⁰ CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE ELEVADA COMPLEJIDAD TÉCNICA EMITIDOS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SUS LÍMITES Y CARACTERÍSTICAS. Registro digital: 2013920, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1.1o.A.E.206 A (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV, página 2638, Tipo: Aislada.

fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, **la facultad del IFT es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación**, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal. Por tanto, en principio, **no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general**, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.¹¹

- **Para determinar si el IFT actuó dentro del ámbito material habilitado en su favor por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al emitir normas administrativas de carácter general, se debe analizar si éstas se insertan en un ámbito eminentemente regulatorio, que no implique una invasión al ámbito de competencias legislativas asignadas al Congreso de la Unión** en el artículo 73, fracción XVII, constitucional, toda vez que el citado artículo 28 precisa que el objeto del IFT deberá realizarse conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijen las leyes, lo cual se constataría cuando se demuestre una contradicción entre la política pública adoptada por el legislador en una ley y la regulación de aquél. El Constituyente decidió fijar un esquema de división de trabajo de producción normativa entre el legislador y el órgano constitucional autónomo -uno para legislar y el otro para regular- que no incluye un criterio material para distinguir con nitidez un espacio apartado y diferenciado reservado a cada uno de ellos, sino que **se dispone de un espacio material común -denominado como sectores de telecomunicaciones y radiodifusión- a los que ambos están llamados a desplegar sus facultades de producción normativa de una manera concurrente.**¹²

¹¹ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA. Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 47/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero de 2016, Tomo I, página 444, Tipo: Jurisprudencia.

¹² INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULADORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY. Registro digital: 2010673, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 49/2015

- Cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, **debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria.**

El órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional.¹³

- **El IFT, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión** en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Con independencia de lo que hagan los otros Poderes, **el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.¹⁴**

- Para determinar cuál es su sector de competencia del IFT en la producción normativa, es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) **El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones;** b) **La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones,** así como del acceso a infraestructura

(10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. , Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I , página 40, Tipo: Jurisprudencia.

¹³ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. Registro digital: 2010672, Instancia: Pleno, Décima Época , Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 45/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. , Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I , página 38, Tipo: Jurisprudencia.

¹⁴ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES. Registro digital: 2010671, Instancia: Pleno, Décima Época , Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. , Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I , página 37, Tipo: Jurisprudencia.

activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) **En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.**

Así, **el IFT tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia**, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso.¹⁵

1.6 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Una vez en vigor la reforma constitucional de 2013 se hizo necesario por parte del Legislativo Federal el emitir una nueva ley en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, justamente, en ejercicio de sus facultades legislativas propias, exclusivas y excluyentes, por lo que, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de julio de 2014, se expidió la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

De esta nueva Ley, para efectos de la presente demanda, conviene destacar que, conforme a la definición contenida en la fracción LVIII del artículo 3 de la Ley, tenemos que una red pública de telecomunicaciones es la **“Red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones”**.

Entonces, tenemos que una red pública de telecomunicaciones se integra por la infraestructura pasiva, dentro de la que se encuentran los elementos que proporcionan soporte a la infraestructura activa.

Más importante aún, es el contenido del artículo 4º, pues ahí, el Legislador Federal calificó como vía general de comunicación el espectro radioeléctrico, a las redes públicas de telecomunicaciones y equipos complementarios.

Entonces, al ser una red pública de telecomunicaciones (que incluye la infraestructura pasiva), junto con los equipos complementarios y los servicios que con ellas se presten **son calificados por el artículo 5 de la Ley, como de jurisdicción federal.**

¹⁵ INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS. Registro digital: 2010670, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 44/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 36, Tipo: Jurisprudencia.

En efecto, el artículo 5, primer párrafo, de la LFT señala claramente lo siguiente:

Artículo 5. 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 la Ley y los servicios que con ellas se presten, **son de jurisdicción federal.**

Por lo tanto, la regulación en materia de redes públicas de telecomunicaciones (incluyendo la regulación a la plataforma denominada internet) al ser de jurisdicción federal, tendrá que ser emitida por un órgano de ese mismo nivel de gobierno, es decir, federal.

1.7 Conclusión de los apartados anteriores.

Ahora bien, de lo señalado en apartados anteriores (*Vid supra* apartados I.1.1 al I.1.5), se puede concluir válidamente que a raíz de las reformas constitucionales de 2013 y la creación del IFT como un OCA, se asignó por el Constituyente un ámbito de facultes cuasi-legislativas exclusivas y excluyentes en materia de telecomunicaciones al propio regulador, a fin de que pudiera ejercer la autonomía constitucional otorgada no sólo frente a los demás poderes federales sino, obviamente, frente a los distintos niveles de gobierno.

Esta facultad cuasi-legislativa otorgada a favor del IFT, entonces, encontrará su límite en lo dispuesto en el propio artículo 28 constitucional, es decir, siempre que sea para para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, como lo es el de las telecomunicaciones.

Pero, junto con esta facultad cuasi-legislativa otorgada por la Constitución al IFT, se previó la facultad, también exclusiva y excluyente, a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de telecomunicaciones, radiodifusión, así como la prestación de los servicios relacionados.

Con ello, entonces, tenemos que la regulación del sector telecomunicaciones corresponde, exclusivamente y por definición constitucional, a dos órganos del orden federal, como lo son el Congreso de la Unión y el IFT.

Lo anterior, se inserta en el racional del Constituyente de que la regulación del sector telecomunicaciones, en su carácter de servicio público de interés general así definido por la propia CPEUM, sea uniforme en todo el territorio nacional, a fin de lograr la mayor eficiencia en la prestación de los servicios, fomentar la libre competencia entre los distintos operadores y evitar injerencias innecesarias, ya sea de otro poder o nivel de gobierno (como es el caso) o del propio sector regulado.

Además, se debe concluir que el Constituyente asignó facultades regulatorias propias al IFT, es decir, que cuenta con una nómina propia de facultades constitucionales exclusivas, destinadas a cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, sin que, en este caso, otro poder (o nivel de gobierno) pueda ejercerlas, so pena de resultar inconstitucionales.

Entonces, para determinar cuál es el sector de competencia constitucional del IFT en la producción normativa, es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación: a) **El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones;** b) **La regulación,** promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, **las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones,** así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) **en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.**

En suma, la regulación del sector telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica referido a los dos primeros, son un espacio material común de facultades a los que tanto el Congreso de la Unión como el IFT están constitucionalmente llamados para desplegar sus facultades de producción normativa, de manera concurrente, dentro del ámbito de competencia de cada uno.

De ello, entonces, se advierte que en materia regulatoria del sector, la Constitución sólo otorgó facultades regulatorias y de producción normativa a dos órganos federales, como lo son el Congreso de la Unión y el IFT, ya sea con facultades concurrentes o propias de cada ente por lo que, entonces, si algún otro ente del mismo orden u otro nivel de gobierno (como es el caso) pretendiera ejercer

facultades regulatorias en el sector, estaría, indefectiblemente, invadiendo las consagradas de forma exclusiva y excluyente por el Constituyente a favor del Congreso de la Unión o el IFT y, en consecuencia, sus actos resultarían inconstitucionales, por violar el artículo 16 constitucional.

Más aún, la regulación de las redes públicas de telecomunicaciones son de jurisdicción federal por lo que corresponde, en exclusiva, a las autoridades competentes de ese nivel de gobierno, la facultad constitucional de regularlas.

II. El aprovechamiento derivado de la inscripción del padrón.

En la Iniciativa del Jefe de Gobierno se establece lo siguiente respecto a los costos asociados con el Padrón:

Es importante mencionar que la implementación, administración y operación del Padrón de Anfitriones, implicará para la Secretaría de Turismo costos asociados, tanto fijos como variables, correspondientes al equipo de cómputo y tecnologías de la información; materiales, útiles y equipos menores de tecnologías de la información y comunicaciones y sueldos para el personal al que le corresponderá llevar a cabo las actividades señaladas. Entre más inmuebles inscriban los anfitriones que se den de alta en el Padrón, mayor será la labor de administración de la información que se vaya recabando a través de la plataforma, así como la del análisis de dicha información, para efecto de hacer cumplir las reglas impuestas. Derivado de ello es que, una vez hechos los cálculos correspondientes, se determinó que la cuota anual establecida para el pago del registro del tercer inmueble de cada anfitrión, cuando así ocurra, **será en valor de 0.2 Unidades de Medida y actualización elevadas al año, recurso que tendrá la naturaleza jurídica de Ingreso de Aplicación Automática en su vertiente de Aprovechamiento**, y será utilizado para cubrir los costos adicionales generados.

Entonces, la iniciativa establece, en resumen, que a partir de un tercer inmueble que esté inscrito en el Padrón, se tendrá que pagar un aprovechamiento con la intención de subsanar los costos adicionales de la medida. Antes de mencionar por qué el aprovechamiento en cuestión puede ser incluso **inconstitucional**, es

menester recordar lo que determinó el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) en otro caso.

En 2021, este H. Congreso votó en favor de aprobar el cobro de 2% para plataformas de transporte y paquetería bajo un argumento similar de que esto ayuda a solventar los costos. Lo que el IMCP argumentó es que este tipo de “aprovechamientos” están disfrazados y que en realidad no tienen ninguna función. Aunado a lo anterior, no toman en cuenta el principio de equidad tributaria ni la capacidad contributiva de las personas.

Esto mismo sucede en el presente caso. No solo es una imposición que se hace directamente sobre los dueños de los inmuebles, sino que, además, son los mismos dueños quienes tienen que financiar una medida en la cual se les impone un “aprovechamiento”.

No se toma en cuenta la capacidad contributiva de las partes y, aunado a lo anterior, se establece una medida restrictiva en contra de los dueños de dichos inmuebles la cual ellos mismos tendrán que financiar.

La consecuencia natural de esto, más allá de sus consecuencias jurídicas es que los costos operativos de las personas con inmuebles en estas plataformas digitales va a subir. Por lo tanto, si los gastos operativos suben, los costos también tienen que subir. Esto no impacta a las y los legisladores, evidentemente. El impacto principal es para las personas que busquen hacer turismo en la Ciudad de México. Si ahora la renta de cada inmueble se vuelve mayor, las personas naturalmente no buscarán quedarse en la Ciudad de México, sino que buscarán otros sitios en los cuales ser turistas.

III. Posibles barreras a la entrada al mercado.

El surgimiento de plataformas como Airbnb, Uber, Rappi y demás tiene como finalidad crear una alternativa para sus opciones tradicionales: hoteles, taxis y recoger la comida. Si estas opciones se hicieron tan populares es porque permitían llevar a cabo las actividades ya mencionadas de una manera más fácil, rápida e incluso económica. Este es el caso, por ejemplo, de los hoteles. En muchos casos, rentar un cuarto por una plataforma digital es una mejor opción que rentar un cuarto de hotel en cuanto a comodidad, economía y demás.

Ahora, en la iniciativa se menciona que se impondrá una regulación mucho más estricta para todo este tipo de aplicaciones digitales, así como para las personas que rentan sus inmuebles para que terceros se hospeden ahí.

Aunado a lo anterior, también se establece que no se renovará el registro a aquellos inmuebles que hayan tenido ocupación de más del 70 por ciento de las noches del año. Sin embargo, para los hoteles este límite es del 100 por ciento. Por lo tanto

existe una distinción y una regulación mucho más estricta entre hoteles y otros tipos de inmuebles utilizados para rentas sin que siquiera se intente justificar la razón por la cual se hace.

En este sentido hay dos factores que se deben de tomar en consideración: a) la iniciativa puede crear barreras de entrada al mercado y b) puede reducir el turismo en la Ciudad de México.

El segundo punto es consecuencia del primero. ¿Por qué son barreras de entrada al mercado? En primer lugar, porque se vuelve un trámite mucho más burocrático. Ahora ya no solo depende de la voluntad de una persona que quiera rentar su casa, lo cual también es un trabajo digno y socialmente útil conforme a lo artículos 5º y 123 de la Constitución Federal, sino también de un proceso burocrático que, en caso de que se interrumpa por cualquier imprevisto, detiene completamente la actividad económica de quienes rentan sus inmuebles.

La Iniciativa toma por hecho que las personas pueden interrumpir indeterminadamente su ingreso económico a la espera de que sean aceptados dentro de los padrones. Sin embargo, muchas personas no pueden ver sus ingresos interrumpidos toda vez que esto los pondría en una situación de vulnerabilidad. En consecuencia, muchas personas tendrían que dejar de utilizar dichos inmuebles para tal fin ya que no podrían esperar a que se les autorice dentro del padrón.

¿Qué sigue después de esto? Pues que entonces la oferta de inmuebles disponibles para renta baje aunque la demanda se mantenga igual o incluso incremente. Esto se traduce un incremento inmediato de los precios para poder mantener un control de la demanda, lo cual perjudicaría directamente a las y los consumidores. No obstante, perjudicaría particularmente a turistas mexicanos.

El informe elaborado por la Secretaría de Turismo de la Ciudad de México en 2017 llamado "Perfil de Turista que visita CDMX"¹⁶ revela que el **75% de las personas que visitan la Ciudad de México anualmente son de origen nacional**. De estos, casi el 90% pernoctan. Ahora, si los precios incrementan ya sea por a) el incremento de costos operativos o b) un exceso de demanda frente una falta de oferta, entonces quienes menos podrán costearlo serán las personas de otras partes de la República que viajan a la Ciudad de México.

Lo anterior sin quitarle la importancia al turismo internacional. Sin embargo, la prioridad ha sido que las y los mexicanos que realizan viajes a la Ciudad de México todo el año, puedan hacerlo de manera cómoda y con la intención de que afecte sus bolsillos lo menos posible.

16

<https://turismo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estadisticas/Perfil%20del%20Turista%202017/EST%20IPN-SECTUR%20DF%20Perfil%20del%20Turista%202017%20Reporte%20Ejecutivo.pdf>

Si la medida afectará a nuestros conciudadanos de esta manera, entonces debe de ser modificada.

Aunado a lo anterior, de llevarse a cabo, entraría en un sector no regulado que es el de renta al 100 por ciento. Esto generaría más problemas en cuanto a las barreras de entrada al mercado, ya que generaría una mayor disparidad entre la oferta y la demanda.

Por último, a pesar de que se equipara en muchos sentidos a un hotel, se tendría que equiparar únicamente a un **cuarto** de hotel para considerar que se está hablando de los mismos. En muchos aspectos, los cuartos de hotel son más limitados y aún así, quien sufre la regulación más estricta son los espacios que abarcan más.

III. Garantías de Ciberseguridad.

La nueva propuesta del artículo séptimo de la Ley de Turismo para la Ciudad de México añade una nueva fracción en cuanto a las atribuciones de la Secretaría. La fracción VI Bis establece lo siguiente:

VI. bis Operar y administrar por sí o a través de terceros el Padrón de anfitriones y el Padrón de plataformas tecnológicas a que se refieren las fracciones XII bis y XII ter de esta Ley

Sin embargo, esta es la única mención respecto a los terceros que pueden operar los Padrones. No existe ningún otro lineamiento en el que se establezcan bajo qué condiciones los terceros pueden operar los Padrones o con qué características deben de cumplir para poder operarlo.

Esto se traduce en un riesgo que, nuevamente, recae en quienes están **obligados** a utilizar la plataforma por dos razones: la primera es que, como se estableció en la iniciativa, se realizará un cobro a partir del tercer departamento que las personas metan en el Padrón para solventar el costo de desarrollar los Padrones. Entonces, si se opera por medio de un tercero a quien se le tiene que remunerar, evidentemente esto se traduce que los precios para las y los usuarios pueden subir de forma exponencial más adelante, ya que en cualquier momento se puede reformar nuevamente, tal como está sucediendo ahora. Lo anterior se debe a que, injustamente, son los usuarios quienes tienen que solventar una inversión que se realizó y que además afecta sus derechos fundamentales.

Sin embargo, este no es el único riesgo que sufren las personas que se deban de integrar a los Padrones respectivos. También está el riesgo de ciberseguridad. Se

realizó un estudio a principios de año en el cual se demostró que **cuatro de cada diez mexicanos** han sido víctimas de fraudes por internet, *phising* o cualquier otro tipo de estafa¹⁷. En otras palabras: han sufrido de ataques cibernéticos. En muchas ocasiones esto se debe a que existe una filtración de datos por parte de las páginas de internet que se utilizan, entonces fácilmente se puede recuperar la información de cualquier persona que utilice las páginas.

Ahora, tanto en el Padrón de anfitriones como en el de plataformas tecnológicas, se establecerá información que se puede clasificar como “sensible”. Entonces, en caso de existir una fuga de información porque se utilizaron estrategias inadecuadas en materia de ciberseguridad por parte de los desarrolladores de los Padrones, se perjudicaría a los usuarios, lo cual también fomentaría: a) que se opere clandestinamente por miedo a una filtración de datos o b) que menos personas inscriban sus inmuebles dentro de las plataformas.

Por lo tanto, sin una regulación adecuada en materia de ciberseguridad y lineamientos específicos, no se puede considerar una idea adecuada que un tercero opere dichos Padrones. De lo contrario, se pone en riesgo a las personas que las utilizan ya que, en caso de cualquier ataque cibernético, se podría usar dicha información para fines ilícitos.

IV. Se imponen obligaciones que incrementan los costos de la actividad, en menoscabo de las familias beneficiadas.

Considerando que la iniciativa de reforma tiene como propósito *“incrementar el bienestar de las familias en estas demarcaciones territoriales.”* haciendo referencia a los habitantes del sur de la Ciudad de México, pierde de vista que precisamente, al no ser posible la ubicación de hoteles por la segmentación de usos de suelo, los habitantes de aquellas zonas de la Ciudad encuentran en el arrendamiento de Inmuebles una opción de acceso a ingresos adicionales.

Sin embargo, la iniciativa de reforma prevé una serie de obligaciones que, lejos de apoyar a los habitantes de esa zona, pretende equiparar la carga regulatoria de la industria hotelera a la de aquellos arrendadores, en una equiparación injusta bajo cualquier óptica.

Incluso, la propia exposición de motivos considera *“la reforma que se propone pretende normar las obligaciones y responsabilidades a las que estarán sujetos los oferentes, así como los derechos y obligaciones que tendrán de los usuarios, que permitan dar certidumbre jurídica a todos los actores que participen en este tipo de esquema, (...) y hará justa la competencia respecto de aquellos establecimientos mercantiles que para ofrecer servicios de alojamiento, deben cumplir con diversas*

¹⁷ <https://www.milenio.com/negocios/fraudes-por-internet-cuantos-mexicanos-caen-en-el-engano>

*obligaciones en múltiples materias, **como es el caso de los Hoteles***” evidenciando que lo que se pretende con la iniciativa de reforma es establecer un piso parejo respecto de la industria hotelera frente a las familias que arriendan sus inmuebles, sin considerar que la industria hotelera está conformada por empresas en su mayoría de medianas a grandes e incluso internacionales que cuentan con una estructura y recursos para hacer frente a cargas regulatorias fuertes.

En contraste, se pretende imponer dicha carga regulatoria robusta a una actividad que es realizada primordialmente por personas físicas que no cuentan con ningún tipo de estructura administrativa ni legal para hacer frente a las obligaciones que se pretenden implementar, resultando contraproducente en beneficiar a las familias del sur de la Ciudad que hoy en día encuentran en dicha actividad una aportación económica adicional a la actividad que les da sustento.

V. Se establecen criterios discriminatorios para el registro de los anfitriones (exigir nacionalidad para la inscripción)

Del artículo 60 quáter, fracción I, se observa como requisito para la incorporación de los anfitriones al padrón especificar la nacionalidad del anfitrión.

Dicha cualidad se contempla en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución General, en el que se prohíbe realizar distinciones entre las personas por razón de diversas categorías, entre la que se encuentra la nacionalidad, y que son llamadas “categorías sospechosas” como factores prohibidos de discriminación.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un escrutinio riguroso cuando se trata de una norma general que incide en el derecho humano a la igualdad respecto de las categorías que el artículo 1 de la Constitución prohíbe para hacer distinciones entre las personas, requiriendo que la distinción que se pretende hacer cumpla con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional y que la distinción esté efectivamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales que se pretende alcanzar.

Adicionalmente, dicha distinción debe implicar la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad constitucional imperiosa que se pretende.

Así, tenemos que el hecho de que la iniciativa de reforma prevea como requisito para los anfitriones el precisar la nacionalidad con la que cuentan no parece seguir una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues la actividad de arrendar inmuebles no cuenta con un factor de nacionalidad que pudiera representar una necesidad de proteger algún derecho humano específico, sino todo lo contrario, implica el escenario clásico de una distinción infundada entre los mexicanos y los extranjeros, dando lugar a una discriminación directa.

De esa manera, al no justificarse con una finalidad constitucional imperiosa que se requiera especificar dicho atributo de la personalidad, corresponde eliminar esa porción de la norma en la fracción referida, ya sea porque implica un trato discriminatorio o porque no tiene relevancia alguna su mención y su requerimiento puede resultar estigmatizante.

VI. Posible afectación a la confianza legítima por el cambio abrupto de regulación sin un periodo de transición que aminore las afectaciones extra jurídicas.

El principio de confianza legítima prevé la garantía constitucional de las personas, prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, consistente en la necesidad de que los actos de autoridad, tanto ejecutivos como legislativos, guarden consistencia en el transcurso del tiempo, especialmente cuando se trata de un conjunto de actos que han generado en los particulares la tranquilidad de que las decisiones de gobierno y legislación irán encaminadas en cierto sentido.

De esa manera, la iniciativa de reforma pretende modificar completamente el régimen de la actividad de arrendamiento de bienes inmuebles para establecer una carga regulatoria considerable que modifica las condiciones tanto jurídicas como sociales y económicas de los particulares que participan en ese mercado.

En ese sentido, las reformas planteadas en la iniciativa modifican actividades que previamente se encontraban libres de toda regulación, por lo que su realización será impactada directamente y generará múltiples afectaciones en las esferas jurídicas de los participantes, además de efectos extra jurídicos en las inversiones realizadas y las expectativas económicas de todo el mercado.

Así, si bien no se pretende que la actividad de las autoridades sea paralizada, el principio de confianza legítima implica la necesidad del legislador de tomar en cuenta la voz de las personas a quienes se dirigen las modificaciones y aquellas que pudieran resentir una afectación con los cambios, de tal manera que el legislador incluya un régimen transitorio adecuado en el que se permita al sector llevar a cabo las acciones necesarias para evitar la frustración de expectativas económicas que ya estén contempladas como parte de la actividad de que realizan.

Esto va de la mano con los transitorios de la iniciativa de reforma, específicamente respecto de la entrada en vigor de las disposiciones y el plazo de transición que se otorga a los destinatarios de la norma de inscribirse en los padrones previstos en la iniciativa de reforma, considerando que el plazo para inscribirse en los registros de la Secretaría son, conforme a los transitorios tercero y cuarto, de treinta días naturales para las Plataformas tecnológicas y de noventa días naturales para los Anfitriones.

Así, deberá consultarse con expertos y ciudadanos destinatarios de la iniciativa de reforma a efecto de diseñar un régimen transitorio que aminore las afectaciones con el cambio tempestivo de las normas, protegiendo así el principio de confianza legítima.

VII. Reporte sobre la Importancia del Sector de Rentas Vacacionales en la Ciudad de México

Introducción

Este reporte ofrece un análisis exhaustivo de la importancia del sector de rentas vacacionales en la Ciudad de México, destacando su impacto económico, la generación de empleo, la diversificación turística y las contribuciones fiscales. Se basa en datos actualizados para demostrar la relevancia de este sector en el panorama turístico y económico de la ciudad.

Desarrollo del Sector de Rentas Vacacionales

-Crecimiento y Datos Actuales: En 2023, el sector cuenta con 23,200 propiedades listadas en Airbnb, evidenciando un crecimiento significativo desde los 16,200 anuncios en 2020. La tarifa diaria promedio en estas propiedades es de 1,500 pesos, y la ocupación ha alcanzado un pico del 65% en octubre de 2023.

- Contribuciones Económicas: El ingreso promedio anual por propiedad es de 318,000 pesos, generando un ingreso total para el sector de aproximadamente 7,377,600,000 pesos.

- Impacto Fiscal: Se calcula que el sector genera 1,180,416,000 pesos en IVA y 221,328,000 pesos en ISH, contribuyendo significativamente a la economía local.

Comparación con el Sector Hotelero

- Datos del Sector Hotelero: En 2022, la ocupación hotelera en la Ciudad de México ha mostrado una recuperación del 81.6% en comparación con 2019, con una ocupación acumulada del 54.8% hasta octubre de 2022. Además, la ciudad cuenta con 645 hoteles y 53,409 habitaciones.

- Complementariedad y Coexistencia: Estos datos indican que, a pesar del crecimiento del sector de rentas vacacionales, el sector hotelero también ha experimentado un crecimiento y una recuperación post-pandemia, lo que sugiere una relación de complementariedad y no de competencia directa entre ambos sectores.

Impacto Económico y Social

- **Generación de Empleo:** Las rentas vacacionales no solo aportan ingresos a los propietarios sino también crean empleos indirectos en áreas como mantenimiento, limpieza y servicios turísticos.
- **Diversificación Turística:** Ofreciendo una gama más amplia de opciones de alojamiento, las rentas vacacionales atraen a un perfil de turista más diverso, lo cual es crucial para un ecosistema turístico robusto y resiliente.

Consecuencias de la Eliminación del Sector

- **Pérdida Económica y Fiscal:** La eliminación del sector de rentas vacacionales podría resultar en una pérdida directa de más de 7 mil millones de pesos en ingresos, además de una reducción significativa en la recaudación de impuestos como el IVA y el ISH.
- **Reducción en la Capacidad de Alojamiento y Diversidad Turística:** La limitación a solo opciones hoteleras podría disuadir a una parte del turismo potencial, especialmente aquellos que buscan experiencias más personalizadas o económicas.

Conclusiones

- **Necesidad de Reconocimiento y Apoyo:** Es imperativo que las autoridades y los stakeholders reconozcan y apoyen el sector de rentas vacacionales por su contribución a la economía, el turismo y la sociedad de la Ciudad de México.
- **Integración en la Planificación Urbana y Turística:** Debe considerarse el sector de rentas vacacionales como un componente esencial en la planificación urbana y turística para garantizar un desarrollo sostenible y equilibrado del turismo en la ciudad.

Fuentes de Información

- Datos de rentas vacacionales: AirDNA, 2023.
- Datos del sector hotelero y turismo: Boletín Estadístico Turístico de la Ciudad de México, 2022

En ese sentido, en términos del artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, la Comisión respectiva deberá tomar en cuenta los argumentos desarrollados en el presente escrito, a efecto de formar parte del dictamen que corresponde a la Iniciativa que nos ocupa.

Por lo expuesto, a esa Presidencia de la Mesa Directiva del H. Congreso de la Ciudad de México, atentamente se solicita:

PRIMERO. – Tenerme con la personalidad que ostento, realizando observaciones a la Iniciativa por la que se pretende reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Turismo de la Ciudad de México, en términos del artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

SEGUNDO. – Se turno el presente escrito a la Comisión que corresponda, a efecto de que se analice y discuta para efecto de ser integradas las observaciones en el dictamen que corresponde.

TERCERO. – En el momento oportuno, se notifique a la sociedad de la cual soy Presidente la integración de los comentarios en el dictamen de la Comisión sobre la iniciativa de reforma a la Ley de Turismo del Distrito Federal, para los efectos que correspondan.

PROTESTO LO NECESARIO.



C. JOSÉ MANUEL LOZANO ÁLVAREZ,
Presidente de la Asociación Civil
ASOCIACIONES DE PROPIEDADES EN ARRENDAMIENTO A.C.,
Ciudad de México a 5 de diciembre de 2023.