

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 116
O R D I N A R I A
JUEVES 19 DE NOVIEMBRE DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del jueves diecinueve de noviembre de dos mil nueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTAS

Proyecto de acta de la Sesión Pública número Ciento quince, Ordinaria, celebrada el martes diecisiete de noviembre de dos mil nueve:

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asunto de la Lista Ordinaria para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves diecinueve de noviembre de dos mil nueve:

II. 7/2009

Controversia constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Poder Ejecutivo Federal y del Secretario de Comunicaciones y Transportes, demandando la invalidez del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En el proyecto formulado por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. SEGUNDO.- Se declara la validez del artículo 5, fracciones XXI y XXII, así del artículo 26, fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, segundo párrafo de la fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, (éste último artículo deberá ajustarse en su primer párrafo para los efectos propuestos en la presente resolución), publicados en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de enero de dos mil nueve. TERCERO.- Se declara la invalidez para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, de los artículos 5, fracción XIX, 11, fracción XV, 25, fracción I, en la*

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

parte relativa, 38 y 39, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de enero de dos mil nueve. CUARTO.- Se declara la invalidez de los artículos 5, fracciones XVIII y XX, 26, fracciones I, III, IX, X, primer párrafo, y 40, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de enero de dos mil nueve.”

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno determinar si se debe abordar el análisis de la fracción XVII del artículo 5º del Reglamento impugnado.

El señor Ministro Góngora Pimentel indicó que las fracciones de la XVIII a la XXII del referido artículo 5º se impugnan por violar diversos preceptos constitucionales cuyo fundamento esencial es el incumplimiento de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión que conceden facultades a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y si bien se mencionó la fracción XVII de ese numeral lo cierto es que no se especificó argumento alguno del que pueda advertirse cuál podría ser la vulneración que implicara lo previsto en esa fracción a los artículos constitucionales cuya violación se hizo valer. Señaló que esta conclusión se sustenta en las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNEN Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS”, y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR”.

Además, agregó que en ambas se sostiene que ante una manifestación genérica del actor sobre una norma relacionada con la litis es necesario que éste exprese la causa de pedir ya que en el proyecto se propone declarar la invalidez con efectos a la Comisión Federal de Telecomunicaciones de los artículos 38 y 39 del Reglamento, que aun cuando establecen hipótesis normativas generales, se sustentan en argumentos señalados en la demanda, lo que no sucede con el diverso artículo 5º, fracción XVII, del referido ordenamiento legal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que efectivamente no está impugnada la fracción XVII del artículo 5º del reglamento controvertido; sin embargo, en la foja ciento sesenta y ocho del proyecto se estudia el contenido de la referida fracción y se cita la tesis derivada de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 estimando que si se le da inteligencia a dicha fracción conforme a la tesis citada es factible resolver los planteamientos de esta controversia

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

constitucional. Estimó que el tema deba debatirse pero no para declarar la invalidez de la mencionada fracción XVII.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en la demanda respectiva, en la foja foliada como treinta y seis, se indica: “Es decir, en conclusión el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve, al establecer en su artículo 5º, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII, las facultades indelegables del Secretario de Comunicaciones y Transportes, es contrario a lo dispuesto por el artículo 9 A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, establecido mediante Decreto publicado en el Diario Oficial”..., “y por tanto, contradice una norma legalmente expedida por el Congreso de la Unión en uso de sus atribuciones conferidas por el 73 de la Constitución”.

“En adición, podemos señalar que al permitir la vigencia al Reglamento Interior de la Secretaría de Transportes, publicado en el Diario Oficial..., en la parte conducente impugnada se estaría permitiendo de facto que el Poder Ejecutivo pueda, a través de su facultad reglamentaria invalidar, contradecir o inobservar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades reglamentarias y en plena violación a lo dispuesto por las normas constitucionales”.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Más adelante, precisó que en el tercer concepto de invalidez, página cincuenta y tres de la demanda se indica: “Asimismo, los artículos 5º, fracciones XVII a XXII y otros, contravienen el principio de debida fundamentación y motivación previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional”.

Además, en el cuarto concepto de invalidez de la demanda se expresa: “En violación a lo dispuesto por los artículos 89, fracción I y 90 de la Constitución. El artículo 5º, fracciones XVII a XXII, etcétera del Reglamento, violentan lo establecido en los artículos 89, 90 y 49 de la Constitución, al ir en contra de lo establecido en la Ley Federal, como lo es la Ley Federal de Telecomunicaciones...”

En ese contexto, estimó que en la contestación de la demanda se dio respuesta al referido agravio, sin que sea necesario que exista una argumentación con la precisión exigida por el señor Ministro Góngora Pimentel, conforme a las tesis citadas por el mismo, estimando que además, la fracción respectiva es válida sin advertir cuál sería la razón de su invalidez.

El señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su conformidad con las observaciones del señor Ministro Cossío Díaz.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Los señores Ministros Presidente Ortiz Mayagoitia y Aguirre Anguiano precisaron la importancia de definir si se estudiará o no la citada fracción XVII y posteriormente pronunciarse sobre su validez.

La señora Ministra Luna Ramos propuso que se determine si se estudiará la fracción en comento y para la sesión del próximo lunes se presente el estudio respectivo.

El señor Ministro Franco González Salas se adhirió a la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz estimando conveniente determinar si se estudia la fracción XVII del artículo 5º impugnado y que, en su caso, en esta misma sesión se analice su validez.

Puesta a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en llevar a cabo el estudio de la fracción XVII del artículo 5º del Reglamento impugnado, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz; Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó el contenido de la fracción XVII impugnada señalando que las atribuciones del Secretario de Comunicaciones para interpretar el

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Reglamento en comento deben entenderse en relación con su ámbito competencial, sin que pudiera realizar interpretaciones reglamentarias sobre preceptos relacionados con las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que se trata de una interpretación conforme lo que se aceptó por el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló considerar válida la fracción en comento sin compartir la interpretación que se le da en el proyecto. Precisó que en el proyecto se cita la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9 A FRACCIÓN XVI DE LA LEY DE LA MATERIA DE TELECOMUNICACIONES AL OTORGARLE FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Agregó que en el proyecto se realizan interpretaciones que desconocen la naturaleza de órgano desconcentrado de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, pues la autonomía técnica y de gestión de la que goza no le otorga personalidad jurídica propia, por lo que no es factible desconocer su subordinación jerárquica al Secretario del ramo y al titular del Ejecutivo Federal. Agregó que conforme

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

a la doctrina del derecho administrativo, los órganos desconcentrados no se desligan ni destruyen la relación jerárquica ni pierden su carácter de entes desconcentrados, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida, condicionada y autónoma.

Señaló que Serra Rojas indica que “la desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización en instituciones administrativas, que la administración central juzga conveniente mantener en una situación especial por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.

Indicó las consideraciones que se desarrollan en el proyecto para estimar que el Reglamento impugnado va en contra de las Leyes aplicables, considerando que la interpretación que se realiza de éstas es incorrecta, toda vez que en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 se determinó que “La Comisión no tiene una personalidad diversa de la Secretaría al constituir sólo un órgano de ésta última, que además está jerárquicamente subordinada”, y que “de ninguna forma podría entenderse que el otorgamiento exclusivo de las facultades referidas a la Comisión implique sustraerlas en la esfera de atribuciones del titular del ramo y por ende, del Presidente de la República” y el mismo Pleno determinó que “las facultades

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

otorgadas a la referida Comisión en la fracción XVI del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se determinó reconocer que éstas son originarias del Poder Ejecutivo, el que no obstante se hayan establecido mediante ordenamiento legal pueden regirse por lo previsto en la fracción I del artículo 89 constitucional”; por lo que vistas así las cosas no estaba prohibido al Ejecutivo emitir el Reglamento impugnado en el que se dispusiera la forma en que dichas facultades exclusivas deben ejecutarse, toda vez que ese es el objetivo de todo reglamento instaurando la forma en que deben ejecutarse las leyes del Congreso.

Además, estimó que las normas impugnadas no son contrarias a las leyes aplicables ya que el citado artículo 9 A impugnado en relación con el artículo 5º de su reglamento, prevé que las facultades de la Comisión no son amplias, sino que se sujetan a las aprobaciones de la propia Secretaría, por lo que no se puede argumentar que sea inconstitucional que el Reglamento estipule facultades indelegables, toda vez que la ley ya señala que la última palabra en autorizaciones, concesiones, permisos y planes de distribución de frecuencias correspondía a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Indicó que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría con autonomía técnica y operativa por lo que opera su gasto y técnica, en tanto que le corresponde dar inteligencia a los

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

problemas propios de la Secretaría en la materia respectiva, lo que le permite dictar con autonomía plena resoluciones sobre las materias de su competencia.

Precisó el contenido de las fracciones del artículo 9 A que prevén las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, indicando que la Suprema Corte ya fijó el alcance de dichas facultades. En ese sentido manifestó su desacuerdo total con el proyecto.

El señor Ministro Góngora Pimentel manifestó que las características y naturaleza de la Comisión Federal de Telecomunicaciones tienen estrecha relación con la acción de inconstitucionalidad 26/2006, toda vez que se citó su contenido en razón de presentar parte del marco jurídico que constituye un precedente y robustecer las declaraciones de invalidez propuestas en el proyecto, tales como la calificación de constitucionalidad de las facultades concedidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que guardan estrecha vinculación con el criterio que sostiene que la facultad del Poder Ejecutivo para crear órganos desconcentrados no es exclusiva y permite que el Congreso de la Unión tenga facultades para crear órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones; indicó que se determinó en el citado precedente que si bien el artículo Cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones realiza una modificación del contenido de diversas normas reglamentarias, conforme al principio de primacía de la Ley,

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

que justifica que la norma de jerarquía superior a la cual el reglamento se encuentra subordinado por disposición constitucional, pueda modificar el contenido de las normas reglamentarias.

Recordó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la constitucionalidad de las facultades de la referida Comisión a partir del estudio de su fundamento legal que se encuentra en el artículo 9 A y Cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 9 de la Ley Federal de Radio y Televisión principalmente. Asimismo, manifestó la necesidad de recordar las distintas tesis y criterios jurisprudenciales que surgieron a partir del análisis de las normas antes citadas.

Para tal fin citó algunos argumentos expresados en el proceso legislativo de las reformas del once de abril de dos mil seis, relativas a las facultades exclusivas concedidas a la referida Comisión por lo que se determinó que fueran suprimidos del proyecto la exposición de motivos de veinticuatro de noviembre de dos mil cinco en la que se establece como autoridad responsable de todas las atribuciones sustantivas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radiodifusión y de telecomunicaciones a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Agregó que además prevé que la referida Comisión autorice a los concesionarios y permisionarios de radiodifusión que usen bandas adicionales del espectro para la implantación de nuevas tecnologías de radio y televisión, lo que permitirá la consolidación del proceso de transición a la radio y televisión digitales en nuestro país; y que lograda ésta, el espectro original deberá ser reintegrado a la nación.

Señaló que en el dictamen de la Cámara de origen, se indica que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, asume las atribuciones y facultades que actualmente se encuentran conferidas a esa dependencia federal en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta que ejerce a través de la Dirección General de Sistemas Radio y Televisión, en tanto que en el dictamen de la Cámara revisora, se modifica la estructura del artículo 9, señalando que “le compete a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Comisión ejercer las facultades que le confiere la Ley Federal de Telecomunicaciones y en las fracciones IV y V se le otorga la facultad de interpretar esta Ley y todas las demás facultades que se encuentran en ella”.

Ante ello, la Cámara revisora señala que: “Se considera pertinente que las facultades orgánicas de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pasen a la Comisión Federal de Telecomunicaciones lo anterior con la finalidad

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

de permitirle a este órgano desconcentrado cumplir con sus nuevas funciones, fortalecerlo y abatir la problemática de la doble ventanilla”.

En ese orden, agregó que la relevancia de darle eficacia a las facultades que el Congreso de la Unión delegó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es un hecho que trasciende no sólo a las esferas de competencias o de facultades, sino a la esfera jurídica de cada uno de los individuos regulados por las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión; y señaló que como ejemplo se tiene que en el diagnóstico de los derechos humanos en México, emitido por la cooperación del gobierno mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en dos mil dos, reconocieron que el derecho a la libertad de expresión y acceso a la información, implica que la legislación sobre Radio y Televisión vigente en México, desde mil novecientos sesenta, constituye una actividad de interés público, por lo que el Estado deberá protegerla y vigilar el debido cumplimiento de su función social.

En relación con el documento recibido por el señor Ministro Gudiño Pelayo señaló aceptar las sugerencias relacionadas con los puntos resolutiveos así como la relativa a incorporar el artículo 89, fracción I, constitucional en los reconocimientos de invalidez que así lo ameriten.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

El señor Ministro Cossío Díaz solicitó se determinará si en el momento actual se abordará el análisis en lo general de la controversia constitucional o si sólo la validez de la fracción XVII del artículo 5º del Reglamento impugnado. A consulta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó que los señores Ministros realicen su posicionamiento en lo general.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó con independencia de lo señalado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo cierto es que en acto legislativo posterior en virtud del cual se modificó la Ley Federal de Telecomunicaciones, se estableció que la citada Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Telecomunicaciones con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión encargada de regular y llevar a cabo funciones diversas.

En ese tenor, estimó que el legislador federal ha venido otorgando un mayor grado de autonomía operativa y de gestión a los órganos desconcentrados.

Agregó que en el artículo 37 del Reglamento impugnado se establece una calificación de los órganos desconcentrados de la Secretaría similar a la que se prevé en el diverso 17 de la Ley Orgánica, en cambio en el artículo 40 del propio Reglamento se prevé un diverso tratamiento, siendo necesario determinar qué postura prevalece.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Al respecto, estimó que debe prevalecer lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones sobre lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto que a nivel reglamentario debe prevalecer lo establecido en el artículo 40 sobre el 37 del citado Reglamento, al ser aquél una norma especial.

Por ello, estimó que la evolución que existió en nuestro país es una combinación de derecho administrativo francés y norteamericano respecto de las agencias reguladoras, que no implica dependencia jerárquica sino conferimiento de mayores atribuciones a los órganos desconcentrados para realizar un mayor número de actividades y manifestó que conforme a esta posición realizará el análisis de validez de las diversas fracciones y porciones normativas impugnadas del Reglamento controvertido.

En el caso de la fracción XVII del artículo 5º impugnado estimó que al tenor de una interpretación conforme dicho numeral no otorga facultades que vayan más allá de lo previsto en la ley respectiva.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que el artículo 90 constitucional establece de manera genérica la estructura de la administración pública centralizada y la paraestatal.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Señaló que en términos del artículo 3º, “el Poder Ejecutivo se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, son empresas de participación estatal, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y Fideicomisos”.

Estimó que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano dentro de otro órgano, pues es un desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como lo señala el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al cual dio lectura para concluir que los órganos desconcentrados tienen atribuciones específicas no exclusivas, estimando que el hecho de que en una ley posterior casi asimilen a la Comisión a un descentralizado que sigue siendo desconcentrado no permite desconocer la naturaleza de dicha Comisión, lo que es el punto total para resolver este asunto.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que se está reviviendo el análisis realizado al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006 en la que se sostuvo que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado de la Secretaría con ciertas facultades y se

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

validó lo previsto en la fracción XVI relativa a las facultades exclusivas, siendo necesario en esta ocasión, para dar un posicionamiento general, volver a referir a determinados puntos que ya se habían abordado.

Al respecto consideró que constitucionalmente el tema debe analizarse considerando que se trata de un problema de la administración pública centralizada y a la distribución de competencias dentro de ésta, debiendo tomarse en cuenta que el legislador es quien asigna atribuciones a las dependencias del Ejecutivo Federal, siendo que tradicionalmente el legislador sólo asigna atribuciones a las Secretarías ya que al seno de éstas existen diversos órganos.

En ese tenor estimó que el Constituyente deja al legislador un ámbito de configuración para que determine cuáles son las facultades de los órganos centralizados.

Recordó que en el precedente citado se reconoció la validez de la creación de la referida Comisión con las funciones que le designó el propio legislador invalidando únicamente las que rompían con los principios de autonomía, como el caso de la participación en la designación de los miembros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones de otros órganos del Poder Público.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Estimó que se trata de un problema de asignación de competencias que realiza por un lado el legislador al crear el órgano desconcentrado y darle ciertas facultades y, por otro, la asignación de facultades que realiza el Presidente de la República, a través de un reglamento, reconociéndose en el precedente citado que se da un margen al Ejecutivo para asignar competencias, lo que tradicionalmente ha realizado a través de un reglamento interior.

Además, consideró que si el legislador otorgó competencia por medio de una ley ya declarada válida el Ejecutivo no puede modificar las atribuciones que establece la ley, pues ello implicaría que se violaran los principios de subordinación y de jerarquía del Reglamento de la Ley, así como el de autoridad formal de la ley, siendo necesario analizar si el Ejecutivo al asignar atribuciones a los órganos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes violentó la distribución de competencias establecida en las leyes aplicables, por lo que conforme a esos argumentos se pronunciará sobre la validez de los diversos numerales impugnados.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que con independencia de las doctrinas y principios doctrinales, el derecho administrativo no puede dejar de lado lo previsto en la Constitución Política, considerando que el sistema presidencialista funcionó con un sistema unipartidista o bipartidista y actualmente con el pluripartidismo por alguna

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

razón no funciona, lo que ha desencadenado la propuesta de una reforma del Estado, para atender a las necesidades políticas y sociales, estimando que el legislativo puede dictar leyes siempre y cuando no afecte las atribuciones del Ejecutivo, por lo que no puede drenarle atribuciones a un Poder que se encuentra absolutamente jerarquizado por mandato constitucional, sin que el Poder Legislativo pueda afectar las atribuciones que constitucionalmente le corresponden a un Poder.

Precisó en qué medida el Poder Judicial y el Poder Legislativo presentan una jerarquía disociada, a diferencia del Poder Ejecutivo. Además, señaló que al Poder Judicial corresponde analizar la atribución prevista en el artículo 9 A, interpretado en el sentido de que aunque sean facultades exclusivas del Secretario del Ramo, las conserva el titular del Poder Ejecutivo, conforme a lo previsto en el artículo 89, fracción I, constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso a las doce horas con cincuenta minutos y la sesión se reanudó a las trece horas con diez minutos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estimó necesario dar lectura a los argumentos que plasmó en el voto particular que realizó en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, específicamente a los párrafos en los que se indicó:

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

“De los dos artículos antes transcritos 9 A y 16, se desprende lo siguiente: a) Que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se define por el párrafo primero del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como un organismo desconcentrado de la administración central y específicamente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de lo cual se sigue que se trata de un órgano ubicado dentro de la estructura administrativa de dicha Secretaría de Estado, que por ello se encuentra subordinado al titular de la dependencia, además, por su naturaleza administrativa, los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio y tienen una competencia o ámbito de actuación muy específico y limitado en ocasiones incluso su limitación abarca el punto de vista territorial a grado tal que los actos de estos órganos no se reputan emitidos en su nombre propio sino del titular de la dependencia, todo lo cual se desprende de las concepciones más frecuentes de esta forma de administración pública y del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; b) No obstante ser un órgano desconcentrado y que por ello se supone debería encontrarse subordinado al titular de la dependencia, el acápito del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión y no sólo eso, sino además está encargada de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

telecomunicaciones y la radiodifusión en México e incluso dicho precepto hasta le reconoce autonomía plena para dictar sus resoluciones, todo lo cual, desde esta opinión por principio de cuentas excede notoriamente a su naturaleza administrativa”.

Agregó que además dicho órgano desconcentrado fue dotado por la fracción XVI del artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones con las facultades exclusivas que en materia de radio y televisión se le conferían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y los acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables.

En ese orden, señaló que el referido precepto materialmente regula un traslado de facultades normativas en materia de radio y televisión de la señalada Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y en adición a todo ello, jurídicamente se rompe la relación de jerarquía y subordinación de dicha Comisión con el titular de la dependencia al momento que dichas atribuciones que antes eran del Secretario ahora se ejercerán no en forma concurrente con el titular sino de manera exclusiva por la Comisión.

Por tanto, estimó que al parecer representa un vacío de atribuciones del Secretario en materia de radio y televisión

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

pues dado lo relevante del contenido de estas atribuciones, pareciera que las mismas deberían ser ejercidas por el titular de la Secretaría y no por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En ese orden, concluyó que lo anterior resulta violatorio del principio de seguridad jurídica regulado por los artículos 16, 27, 28 y 90 de la Constitución Federal, toda vez que las decisiones en materia de radio y televisión por su relevancia deberían corresponder directamente al Presidente de la República o al Secretario de Comunicaciones y Transportes, por involucrar el espectro radioeléctrico que se comprende en el espacio aéreo, el cual es un bien del dominio directo de la nación y un área estratégica, además de que de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la distribución centralizada será organizada conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso y las características de la Comisión Federal de Telecomunicaciones exceden en mucho el concepto de órgano desconcentrado del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

Precisó que su posición en este asunto será congruente con la sostenida en el voto particular al que dio lectura.

El señor Ministro Silva Meza señaló que al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006 votó en contra de lo

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

acordado en relación con el artículo 9 A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Recordó que en la demanda respectiva se planteó que la citada fracción era violatoria de los artículos 49 y 89 constitucionales, en virtud de que es competencia del Ejecutivo Federal la delegación de las facultades que le corresponden a una Secretaría de Estado, toda vez que en la sentencia correspondiente se reconoció la validez de la fracción XVI del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, estimando que dicha fracción constituye un riesgo para el sistema jurídico aplicable a las materias que ocupan la presenta acción de inconstitucionalidad, pues provoca incertidumbre. Manifestó que el primer cuestionamiento relativo a la citada fracción es el consistente en por qué razón no se reformaron los preceptos de la Ley Federal de Radio y Televisión en los que se hace alusión a las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para disponer que competarán a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, si los dos ordenamientos se reformaron al mismo tiempo. El segundo cuestionamiento radica en considerar si todas las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deben entenderse ahora de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, incluso las que se refieren a la sustitución de títulos de concesión cuando esto podría contravenir el texto constitucional. El tercer cuestionamiento versa en el supuesto de que si una ley en específico otorga facultades explícitas a una Secretaría, debe entenderse que los sujetos que se encuentran dentro del ámbito

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

competencial de dicha ley deben acudir a otra legislación para saber cuál es la autoridad competente en la materia.

Manifestó que los razonamientos anteriores implican una vulneración del texto constitucional puesto que la rectoría económica del Estado en la materia, así como el otorgamiento y concesión relativas a bienes del dominio de la Nación, competen al Ejecutivo Federal y de carecer de tales competencias, se trataría de un órgano de naturaleza híbrida.

Señaló que en el voto particular elaborado, enfatiza la conveniencia de enumerar las facultades que tendrá la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión para evidenciar, el desbordamiento de dicho órgano y lo que implica el reconocimiento de la validez constitucional de la referida fracción.

Agregó que si a la citada Comisión, de conformidad con lo previsto en la fracción impugnada se le otorga la facultad de determinar conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión a quiénes se les otorgará la autorización para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, no se encontrarían las facultades otorgadas al Presidente de la República mediante el diverso 27 constitucional en el otorgamiento de concesiones.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Recordó que el Ejecutivo Federal no podrá intervenir en las decisiones de la citada Comisión pues así se desprende de la nueva configuración del órgano llevado a cabo mediante la reforma impugnada de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que ni siquiera existe una corresponsabilidad en aspectos que de suyo son competencia de dicho Poder federal; mientras subsista la nueva naturaleza de la Comisión Federal de Telecomunicaciones no puede sostenerse la validez constitucional de la fracción que se analiza.

Manifestó que del estudio de tales facultades se llega a la conclusión de que dicha fracción implica graves riesgos, lo que conllevaría al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a no intervenir en una materia relevante para el país. En ese orden, si el mandamiento de los artículos 27 y 28 constitucionales consagran la injerencia del Ejecutivo Federal tratándose de concesiones en materia de radio y televisión es inconcuso que si la fracción en cuestión la impide respecto de las decisiones más importantes relacionadas con la materia, ahora serán competencia exclusiva de la referida Comisión devienen violatorios de los preceptos constitucionales citados.

Reiteró que ese fue su posicionamiento respecto de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la inteligencia de que al analizar el Reglamento impugnado tendrá que

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

analizarse si éste implica un vaciamiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que lo determinado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 respecto del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones ya es cosa juzgada, en la inteligencia de que en dicho fallo se determinó que se trata de una actividad propia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que atendiendo a su naturaleza de órgano desconcentrado, la referida Comisión se encuentra jerárquicamente subordinada a la referida Secretaría.

Agregó que es cierto que la Comisión tiene atribuciones que no permiten desvincularla de la respectiva Secretaría de Estado, debiendo reconocerse que al resolver la citada acción se sostuvo que todas las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones corresponden de origen al Secretario del ramo y si bien conforme a lo previsto en el diverso artículo 18, el Poder Ejecutivo en uso de la facultad reglamentaria que le otorga el diverso 89, fracción I, constitucional, distribuirá las facultades de la Secretaría entre las unidades administrativas que lo integran, ello no impide que el Congreso de la Unión pueda crear o suprimir órganos, así como modificar las atribuciones previstas en la ley, mediante la expedición de una ley que regule la materia respectiva.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Por otro lado, reconoció la posibilidad de que en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales pueda suplirse la deficiencia de la queja y la circunstancia de que se reconozca la validez de una ley no implica que puedan existir diversos argumentos para arribar a una conclusión diversa, en la inteligencia de que en el caso concreto se ha precisado que las facultades de la Secretaría pasan a formar parte de las facultades de la Comisión, existiendo precedentes sobre Notimex y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, entre otros órganos.

Agregó que coincide con lo señalado por algunos de los señores Ministros siendo necesario abordar el análisis de cada una de las fracciones y porciones normativas impugnadas, para lo cual será necesario tomar en cuenta los alcances de la fracción I del artículo 89 constitucional, recordando que ya existe cosa juzgada sobre la validez del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia se manifestó a favor de la postura del señor Ministro Cossío Díaz reconociendo que constitucionalmente no están previstos los órganos desconcentrados que son una creación del Poder legislativo, señalando que de una investigación exhaustiva se advierte que existen los siguientes órganos desconcentrados respecto de los cuales no existe injerencia alguna del titular de la Secretaría del Ramo: En la Secretaría de Gobernación, se encuentra el Centro de Investigación y Seguridad

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

Nacional; en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior; en la Secretaría de Economía, la Comisión Federal de Competencia Económica.

Recordó que se dio una controversia constitucional promovida por el gobernador del Estado de Campeche contra la Comisión Federal de Competencia Económica teniéndose a ésta como sujeto demandado con legitimación pasiva para acudir a una controversia constitucional, y reconociéndose que contaba con legitimación procesal pasiva sobre la base de que ni el Presidente de la República ni el Secretario de Economía, como autoridades demandadas, tienen injerencias sobre las actividades y decisiones de la citada Comisión al no poderle ordenar qué hacer.

Agregó que en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se encuentra la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca; en la Secretaría de Comunicaciones y Servicios, los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano; en la Secretaría de la Función Pública, el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales; en la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia; en la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional; en la Secretaría de Turismo, el Centro de Estudios Superiores en Turismo.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

En la Secretaría de Salud, se encuentra el Centro Nacional para la Prevención y el Control del Sida, destacando que en ésta el titular debe acordar con su superior la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación corresponda, lo que se estableció en el Reglamento respectivo; en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría Federal para la Defensa del Trabajo, en la que para el despacho de los asuntos de su competencia, debe acordar con su titular, lo que así se configuró por el legislador.

Precisó que en todos estos órganos no se da relación entre el órgano desconcentrado con el titular de la Secretaría del ramo, lo que revela una evolución de los órganos desconcentrados.

Por ende estimó que si ya se admitió que el legislador puede crear órganos desconcentrados con mayor o menor autonomía debe partirse de esa visión para abordar la validez del Reglamento impugnado.

Agregó que el once de abril de dos mil seis se realizaron reformas a la Ley Federal de Radio y Comunicación y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, debiendo tomarse en cuenta que las violaciones que se estudian se refieren a la Ley Federal de Radio y Televisión, siendo diversas las atribuciones que otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones éste ordenamiento respecto

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

de las previstas en la ley Federal de Telecomunicaciones, ya que en ésta las atribuciones no son estrictamente decisorias.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que en las fojas de la doscientos veintiséis a la doscientos treinta y nueve de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 se establecían los temas relativos señalando que en la parte relativa se sostuvo que en la administración pública centralizada en una Secretaría de Estado es el Secretario el titular de las atribuciones que le confirió el legislador en dicha Ley Orgánica. Posteriormente a esas facultades también pueden otorgarse mediante la emisión del Reglamento interior a través del cual el Ejecutivo establece normas para hacer efectiva la distribución de competencias, otorgándose facultades a los Subsecretarios y a las Direcciones Generales, dependencias que en muchas ocasiones ejercen las facultades exclusivas que originalmente corresponden al Secretario del ramo. Además, señaló que en el citado precedente se determinó que la referida Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se encuentra jerárquicamente subordinada a ésta y al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Por ende consideró que aun cuando no se trate del mejor sistema es el previsto constitucionalmente, por lo que los órganos desconcentrados en todo caso deben estar sujetos al titular del Ejecutivo Federal.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 19 de noviembre de 2009

En cuanto a lo previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión, en contraste con su reglamento y la propia Constitución, estimó que con independencia del juego de supletoriedades, se encuentran estrechamente vinculados. Destacó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Sistema de Administración Tributaria, la Comisión Nacional de seguridad Nuclear y su salvaguarda, en los cuales se establece que el respectivo órgano desconcentrado tendrá estrecha vinculación con la Secretaría correspondiente.

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el Tribunal Pleno acordó continuar la discusión en la próxima sesión, a fin de que el señor Ministro ponente Góngora Pimentel esté en posibilidad de elaborar un nuevo proyecto, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta minutos y convocó para la próxima sesión que tendrá lugar el lunes veintitrés de noviembre del año en curso a las diez horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.