

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 48
O R D I N A R I A
LUNES 2 DE MAYO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del lunes dos de mayo de dos mil once, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y siete, ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de abril de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes dos de mayo de dos mil once:

II. 1. 268/2010

Contradicción de tesis 268/2010 entre el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 38/2010-204 y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los incidentes de suspensión en revisión 474/2006 y 458/2008. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO. Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redactados en la parte final del último considerando de esta resolución”*. Los rubros de las tesis a que se refiere el punto resolutivo Segundo son los siguientes: *“SUSPENSIÓN CONTRA LA INTERCONEXIÓN ORDENADA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. ES IMPROCEDENTE OTORGARLA”*; *“SUSPENSIÓN DEL PAGO DE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN FIJADAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. ES PROCEDENTE OTORGARLA SIN PARALIZAR EL SERVICIO Y CONDICIONADA A LOS REQUISITOS DE EFECTIVIDAD QUE CORRESPONDA”*; *“TARIFAS FIJADAS POR LA*

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DERIVADAS DE LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS, ASPECTOS QUE DEBE TOMAR EN CONSIDERACIÓN EL ÓRGANO AL QUE SE SOLICITA SU SUSPENSIÓN CUANDO NO EXISTA UNA TARIFA PREVIA”; “TARIFAS FIJADAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DERIVADAS DE LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS, ASPECTOS QUE DEBE TOMAR EN CONSIDERACIÓN EL ÓRGANO AL QUE SE SOLICITA SU SUSPENSIÓN CUANDO SE MODIFICA UNA TARIFA PREEXISTENTE” y “TARIFAS FIJADAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DERIVADAS DE LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS, ASPECTOS QUE DEBE TOMAR EN CONSIDERACIÓN EL ÓRGANO AL QUE SE SOLICITA SU SUSPENSIÓN EN TORNO A LAS GARANTÍAS O EN SU CASO CONTRAGARANTÍAS QUE PUEDEN OFRECER LOS INVOLUCRADOS”.

La señora Ministra Luna Ramos consultó si debía declararse su impedimento para conocer del asunto toda vez que uno de los abogados que trabaja en ***** o ***** , el licenciado ***** es su compadre. Asimismo, precisó que existen precedentes respecto a que cuando se está en presencia de una contradicción de tesis, no se está resolviendo un asunto en concreto, por lo que el Tribunal Pleno ha determinado que en este tipo de asuntos no hay partes involucradas.

Además, indicó que tanto en la Segunda Sala como en el Pleno de este Alto Tribunal, respecto de los asuntos en los que ha participado en los que se ha involucrado a ***** y a *****, ha solicitado la primera página de la demanda correspondiente para conocer quiénes son los autorizados para oír notificaciones y quiénes son los representantes legales, manifestando que en ninguno de ellos aparece el licenciado *****. Al respecto, indicó que aunque la prensa ha manifestado que se han desechado varios asuntos en los que se había resuelto a favor o en contra de *****, tampoco se ha concedido un solo amparo a la referida Compañía.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que se ha seguido el criterio relativo a que en este tipo de asuntos únicamente deben aplicarse las causas de impedimento derivadas del artículo 66 de la Ley de Amparo y no las diversas previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de manera que al referirse la fracción VI del citado precepto a las partes, abogados o representantes, se debe entender como las que participan en el proceso y no como aquellas que laboran en la empresa de alguna de las partes, por lo que de acuerdo con este criterio, la señora Ministra Luna Ramos no estaría impedida para conocer del referido asunto.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

El señor Ministro Aguirre Anguiano expresó que desde su óptica lo que no consta en actas resulta irrelevante para el mundo jurídico, por lo que al no constar el hecho en autos, no debe generar incertidumbre. Asimismo, indicó que se está en un órgano colegiado muy restringido, por lo que el declarar impedido a uno de los miembros por causas ajenas a las previstas en la ley, implicaría un traumatismo doloroso en la fuente de las ideas a considerar o debatir en el asunto, por lo que estimó que la señora Ministra Luna Ramos no se encuentra impedida para conocer del asunto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que se está ante una contradicción de criterios, debiendo privar el relativo a que no se trata de partes, por lo que al estar en presencia de la resolución de un tema abstracto en el que no se trata de partes involucradas, en función de la generalidad, consideró que la señora Ministra Luna Ramos no se encuentra impedida para conocer del asunto.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que se ha pronunciado por el criterio de que ante una contradicción de tesis eventualmente puede darse un impedimento cuando así lo estima el señor Ministro que lo propone. No obstante, reconoció la claridad de los argumentos de la señora Ministra Luna Ramos, por lo que al haber sido constatados por ella misma los datos a que ha hecho referencia, consideró que no se encuentra impedida para conocer del presente asunto.

Sometida a votación la consulta formulada por la señora Ministra Luna Ramos, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se determinó que la señora Ministra Luna Ramos no se encuentra in curso en alguna causa de impedimento de las previstas en la Ley de Amparo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que en su caso, podría actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 66 de la Ley de Amparo, ya que fungió como abogado en uno de los juicios de amparo que derivaron en la presente contradicción de tesis, señalando que reconoce el criterio de este Alto Tribunal relativo a que en asuntos de esta naturaleza no ha lugar a plantear impedimentos, reconociendo que los criterios relativos a los impedimentos están en constante revisión por este Alto Tribunal, ya que también se ha sostenido que en la materia de facultades de atracción tampoco puede hacerse valer un impedimento; estimando que en el caso concreto podría hacerse un matiz y una excepción, indicando que en la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se analizó hace una semana lo anterior, lográndose desahogar una cantidad importante de impedimentos en este tipo de asuntos.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Asimismo, reiteró que podría encontrarse impedido para conocer del asunto toda vez que aunque se trata de criterios generales que se analizan una vez resueltos los asuntos de los que derivan, en el caso concreto, el juicio de amparo que da lugar a la contradicción planteada, aún no se resuelve en lo principal y, por ende, la suspensión se encuentra vigente y podría modificarse dependiendo de lo que se determine en esta contradicción de tesis.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no se encuentra impedido para conocer del asunto ya que no fue parte de lo resuelto en el mismo, pues en una contradicción de tesis no se está ante partes de un proceso. Recordó que los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno son sustituidos escalonadamente para que no se petrifique la jurisprudencia, reconociendo que deben ser respetadas y, en su caso, derrocadas por nuevos criterios de mayores luces en la actualidad, de manera que consideró que no se cumple con los extremos de la fracción III del referido artículo 66, estimando que en caso de declarar que se encuentra impedido el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se prescindiría de argumentos importantes para la resolución de la presente contradicción de tesis.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que ha sostenido que ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deben darse impedimentos, recordando las

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

consecuencias del lamentable deceso del señor Ministro Gudiño Pelayo. Señaló que el marco constitucional y legal no contempla algún procedimiento para la sustitución de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo que revela que la intención del legislador constituyente es la inexistencia de impedimentos respecto de esos servidores públicos.

Agregó que en el caso concreto al tratarse de una contradicción de tesis ninguno de los señores Ministros se encuentra impedido para conocer del presente asunto dado que se trata de fijar el criterio que debe prevalecer, con independencia de a quiénes se vaya a aplicar. Señaló comprender las razones expresadas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisando que estará por la negativa del impedimento planteado.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que tal como sostuvieron los señores Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia, los señores Ministros integrantes de este Alto Tribunal resolverán siempre con absoluta imparcialidad, independientemente de las condiciones previas o coetáneas con la discusión del asunto. No obstante, los señores Ministros pueden solicitar ser excusados de conocer de algún asunto cuando se consideren impedidos para hacerlo al estimar que se actualiza alguna de las causales previstas en la ley.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Por ende encontró fundado el planteamiento realizado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ya que se trata de una causa real, por lo que votará a favor de que se declare impedido, sin que en momento alguno se ponga en duda su imparcialidad.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó suscribir en gran parte lo señalado por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia; sin embargo, en el caso concreto se suma a lo expresado por el señor Ministro Franco González Salas toda vez que el asunto se encuentra *subjúdice*, por lo que al no haberse resuelto y encontrarse aún en la ponencia del señor Ministro Aguirre Anguiano y al ser este Alto Tribunal un Tribunal Constitucional y el Máximo Tribunal de Alzada del país, sus decisiones son de suma trascendencia.

Aplaudió la postura del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, sin poner en duda la rectitud y honorabilidad de su ejercicio profesional y ahora jurisdiccional, por lo que indicó que se manifestaría a favor del impedimento formulado.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que en alguna sesión privada se resolvió que tratándose de una revisión administrativa, un señor Ministro no estaba impedido para participar en una contradicción de tesis. Precisó que en esa ocasión votó por considerar que sí se surte el impedimento aun tratándose de contradicciones de tesis porque si se resuelve un asunto

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

concreto o abstracto existe un estado de ánimo por parte de los que deben participar en su resolución, por lo que al encontrarse *subjúdice* la resolución del asunto debe calificarse de impedido el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea tal como él lo ha planteado.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que no se trata de un problema de imparcialidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en realidad las causas de impedimento tienen como finalidad una cuestión institucional que permita, frente a la sociedad, que el Tribunal se desenvuelva en sus actividades sin dudas por parte de los justiciables, por lo que con ello se logra una mayor legitimidad de este alto Tribunal. Señaló que en el artículo 66 de la Ley de Amparo no se refiere a cuestiones de imparcialidad, pues se trata de situaciones objetivas que se plantean y debe analizarse si se actualizan o no en cada caso concreto.

Indicó estar de acuerdo con el señor Ministro Ortiz Mayagoitia en cuanto a que en contradicciones de tesis por regla general no se presentan impedimentos; sin embargo, existen supuestos excepcionales como el que se presenta respecto del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, ya que el criterio que se sostenga puede trascender al amparo pendiente de resolución en el que fungió como representante del quejoso, estimando que deben valorarse las circunstancias que exceden de los parámetros de los precedentes que pueden dar lugar, en el caso particular, al impedimento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

recordando que el planteamiento realizado refleja su honorabilidad profesional y provoca que se resuelva sin asomo de duda de la sociedad en general.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas consideró suficientes las razones expresadas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea para estimarlo incurso en la respectiva causa de impedimento. Reconoció que se trata de una contradicción de tesis; sin embargo, dado que el criterio que se sustente tendrá repercusión respecto de un juicio que se encuentra *subjúdice*, consideró que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se encuentra impedido para conocer del asunto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que las causales de los impedimentos se prevén tanto en la Ley de Amparo como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y tienen como finalidad dejar a salvo cualquier duda sobre la objetividad o imparcialidad de los juzgadores; sin embargo, con el objeto de que la opinión pública no tenga dudas respecto de las decisiones que se tomen en este tipo de asuntos, consideró importante tomar en cuenta lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, recordando que en alguna etapa de su vida profesional representó los intereses de una de las empresas parte del asunto que no se ha resuelto aún, por lo que partiendo del planteamiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y privilegiando el decoro judicial y la intención de las causas de impedimento, consideró que sí se encuentra incurso en la respectiva causa de impedimento.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que el por qué y el para qué de la ley no pueden prescindirse. En cuanto al ánimo libre recordó que los compañeros que son tratadistas no se ven forzados a sostener sus criterios al actuar como juzgadores, sin que sus opiniones sean vinculantes en su ánimo. Al igual, si un Ministro expone algún criterio en una conferencia se cuestionó si quedará vinculado por su punto de vista. Recordó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no patrocina a ninguna de las partes surgiendo la interrogante sobre si su ánimo libre ya no tendrá que ser libre porque su opinión como litigante lo vinculará para el resto de su vida.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que de la lectura del artículo 66 de la Ley de Amparo se advierte que los Ministros deben expresar si se encuentran en alguna causa de impedimento. Estimó que dicho numeral se refiere al supuesto en el que se está resolviendo algún juicio y, por ende, sin poner en tela de juicio determinado criterio, pudiera generar dudas sobre la posibilidad de que se dé una inclinación en cuanto a algún sentido del asunto.

En el caso de las contradicciones de tesis normalmente cuando se abordan los asuntos respectivos ya están resueltos; sin embargo, en este caso concreto, se trata de un asunto que se está resolviendo en relación con la suspensión de los actos reclamados y como la suspensión tiene vida hasta en tanto no cause estado la sentencia correspondiente podría darse el caso de que hubiera alguna

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

solicitud de modificación o revocación de un hecho superveniente, por lo que sí puede prevalecer la aplicación del criterio en un asunto *subjúdice* en el cual fue patrono el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, considerando que en este sí se dan las condiciones para que se actualice el impedimento planteado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que se estaba frente a una situación inusitada en la que se está privilegiando por parte de los señores Ministros el principio de imparcialidad previsto en la Constitución. Indicó que la situación de que la suspensión del acto reclamado no sea la conclusión del juicio sino uno de los estados intermedios de éste sí imbrica la actualización de la fracción III del artículo 66 de la Ley de Amparo.

Sometido a votación el planteamiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza se determinó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se encuentra in curso en la causa de impedimento prevista en la fracción III del artículo 66 de la Ley de Amparo para conocer del presente asunto. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se retiró del salón de Plenos.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

El señor Ministro Franco González Salas precisó los antecedentes el presente asunto y propuso analizar en primer lugar los considerandos relativos a las cuestiones procesales, lo que se aceptó por el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero "Competencia"; segundo "Legitimación"; y tercero "Criterios contendientes", respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso una síntesis del considerando cuarto "Existencia de la contradicción", en el que se determina la existencia de dos puntos de contradicción, a saber:

Si la eventual concesión de la suspensión de la determinación adoptada por la Comisión Federal de Telecomunicaciones al resolver cuestiones no convenidas entre concesionarios, por virtud de la cual se ordene la interconexión entre ellos, genera o no una afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público; y si la eventual concesión de la suspensión en contra de las determinaciones adoptadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por virtud de las cuales se fijan las condiciones tarifarias que deberán regir entre concesionarios derivado de una interconexión, genera o no una afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público.

En el proyecto se señala que la fijación de esos puntos de contradicción se realiza sin que pase inadvertido que el origen de las ejecutorias denunciadas en contradicción es distinto, pues en el asunto resuelto por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la materia de análisis se centró en determinar si, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se surtía o no el requisito de que no se controvirtieran disposiciones de orden público ni se siguiera perjuicio al interés social, a efecto de resolver si fue correcta o no la determinación adoptada por la autoridad responsable de negar la suspensión de la ejecución de una resolución en la cual se determinaron cuestiones relacionadas con la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y se establecieron las condiciones que las regirían, en particular, los aspectos tarifarios entre concesionarios; mientras que en los asuntos resueltos por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la materia de la revisión fue si se cumplía o no el requisito previsto en la Ley de Amparo, consistente en que no se controvirtieran disposiciones de orden público ni se causara perjuicio al interés social, a efecto de resolver sobre la concesión o no de la suspensión solicitada en contra de resoluciones emitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las cuales se resolvieran cuestiones atinentes a la interconexión y los aspectos tarifarios que deberían regir entre distintos concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Lo anterior, en virtud de que si bien el origen de estos asuntos es distinto, lo cierto es que contienen un elemento común, pues el análisis realizado por cada uno de los tribunales contendientes se centró en determinar si la posible concesión de la suspensión de una resolución emitida por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en aspectos relacionados con interconexión y cuestiones tarifarias, violaba o no disposiciones de orden público y si se causaba o no perjuicio al interés social, elemento que constituye un requisito tanto para conceder la suspensión de los actos impugnados en sede administrativa, conforme al artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como si la impugnación se realiza a través del juicio de amparo, de conformidad con el numeral 124 de la ley respectiva.

Además, precisó el sentido de la propuesta del proyecto respecto de los dos referidos puntos de contradicción.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que debía determinarse que en el caso no se está exactamente en el supuesto a que se refiere la tesis invocada en la página sesenta y cinco en relación con que la contradicción existe aun cuando se trate de cuestiones que no sean exactamente iguales. Preciso que la tesis deriva de una ejecutoria de dos juicios de amparo en contradicción sobre el alcance de las sentencias de amparo contra leyes, respecto de lo que surge en un caso, una determinación sobre la procedencia de la medida cautelar en un procedimiento administrativo y,

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

en el otro, respecto de la suspensión en un juicio de amparo, por lo que sostuvo que no se trata sólo de las circunstancias alrededor de una misma cuestión sino de dos posturas que se enfrentan a través de los criterios de los Tribunales Colegiados que derivan de procedimientos diversos.

Se manifestó de acuerdo en considerar que existe la contradicción de tesis, estimando que excede al planteamiento de la tesis invocada en el proyecto.

Además, sometió a consideración establecer otra posibilidad de existencia de contradicción y que, en su caso, el señor Ministro ponente Franco González Salas lo introdujera en la resolución que resultara.

El señor Ministro Cossío Díaz solicitó al señor Ministro Aguilar Morales precisar su propuesta, ante lo cual éste último indicó que propone señalar por qué sí se da la contradicción aun cuando se trate de una contradicción de criterios derivados de un juicio de amparo y de un procedimiento administrativo.

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó no tener inconveniente en profundizar los argumentos respectivos, a los que se refirió durante la presentación del asunto.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó no compartir la existencia de la contradicción de tesis sobre la

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

procedencia de la suspensión en cuanto a la interconexión, sino únicamente respecto de la determinación de las tarifas aplicables, ya que sobre la interconexión y las tarifas únicamente se pronunció el Noveno Tribunal Colegiado al resolver el recurso de revisión de suspensión 474/2006, concluyendo que la suspensión otorgada no afecta a la sociedad.

Por su parte, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado al conocer del recurso de revisión 38/2010 no se pronunció sobre el otorgamiento o no de la suspensión en contra de la interconexión, sino únicamente respecto de las tarifas.

Por ende, estimó que no se está ante un punto de contradicción más que en el relativo a las tarifas y su posible suspensión en cualquiera de los dos procedimientos, por lo que sometió a consideración del Tribunal Pleno el hecho de que no se está ante una contradicción de tesis respecto a si procede o no la suspensión sobre la interconexión, sino únicamente en relación con la fijación de las tarifas que determine la autoridad en uso de sus facultades conforme a la ley. Por ello, reiteró no compartir la existencia del primer punto de contradicción.

El señor Ministro Aguirre Anguiano compartió lo expresado por el señor Ministro Aguilar Morales en cuanto a que sólo existe el segundo punto de contradicción y no el primero. Estimó que es necesario suprimir o ajustar

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

determinadas expresiones del proyecto que no pertenecen al tema, como son en la página noventa y uno.

Posteriormente en las fojas ciento siete a ciento nueve se indica: *"sólo tiene interés suspensivo la empresa que se interconecta y debe pagarla, así como que procede otorgar la suspensión"*, estimando que no es el caso y que ello puede suprimirse pues todos los casos tenían una tarifa prefijada y la suspensión se otorgó o negó en esa condición.

Además, el proyecto indica que el interés suspensivo respecto de la tarifa lo tiene la empresa que debe pagarla y no por quien presta la red, lo que consideró lícito con el fondo, estimando que se está ante un problema detrás del que puede suprimirse sin perjuicio del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas señaló necesario dividir lo expresado por el señor Ministro Aguirre Anguiano, por un lado, lo relativo a la existencia de la contradicción y, por otro lado, lo relacionado con aspectos del estudio de fondo.

En cuanto a la existencia de la contradicción precisó que en las fojas veintiocho y veintinueve del proyecto se indica que de lo expuesto por los Tribunales, "todos los factores analizados conjuntamente llevan a concluir que no fue correcta la determinación de la Juez al señalar que era viable otorgar la suspensión, pues según los

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

razonamientos expuestos en párrafos anteriores, no basta la interconexión de las redes de telecomunicaciones para tener por salvaguardado el orden público y el interés social que procura la ley, sino para que se colme tal extremo; además, es preciso garantizar que esa interconexión se efectúa en condiciones de eficiencia en un ambiente de sana competencia entre los concesionarios y que se atienda a los intereses de los usuarios en cuanto se garanticen mejores precios, variedad y calidad en el servicio. Lo anterior, significa que de conceder la medida solicitada se impediría a la Comisión ejercer sus facultades en materia de interconexión, que están encaminadas directamente a la salvaguarda de cuestiones de orden público e interés social, hasta en tanto se resolviera el recurso de revisión interpuesto redundando en perjuicio de la sociedad consumidora".

Por ende, consideró que sí se da una contradicción también en materia de interconexión, sin menoscabo de que estará a lo que decida el Tribunal Pleno en este sentido.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que debía tomarse en cuenta que se está dando la determinación de no procedencia de la suspensión por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en sede administrativa, por lo que se promueve el amparo por una resolución de fondo.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Estimó que lo único que hace posible la contradicción de tesis es que se está determinando si procedía o no la suspensión y si esto fue o no, con motivo de violación de artículos constitucionales, por lo que si bien, la parte que leyó el señor Ministro Franco González Salas se refiere a que la interconexión afecta o no el orden público y el interés general, lo que no se hace de manera específica sino implícita, por lo que aunque podría sostenerse que se señalan tanto la interconexión como la determinación tarifaria por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo cierto es que la razón de ser de ese tratamiento, es porque se estaba en un amparo de fondo, lo que lo hace diferente, ya que en el otro caso se está ante un recurso de revisión en incidente de suspensión y se analizan los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, en tanto que en el otro se analizan los previstos en el diverso 87 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que la contradicción de tesis se debe constreñir a determinar si se puede otorgar la suspensión respecto de la resolución emitida por la Comisión Federal de Telecomunicaciones al resolver cuestiones que no son acordadas por las partes respecto de las que éstas no se ponen de acuerdo sin efectuar distinción entre la interconexión y la tarifa que se paga por ésta, ya que en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Telecomunicaciones está facultada para resolver sobre la fijación de la tarifa de interconexión

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

cuando no exista acuerdo entre los concesionarios, lo que conlleva una obligación a la interconexión y, con ello, al pago respectivo.

Recordó que en la Segunda Sala en febrero de este año se resolvió el amparo en revisión 9/2011 en el cual se sostuvo: *"En el caso de los servicios de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones, destaca el hecho de que no son utilizadas para prestar un servicio final, de tal manera que para evitar una doble tributación se estableció su exención lo que redundaría en un probable incremento en la competencia en la prestación de dichos servicios beneficiando directamente a los usuarios"*, precisando que esa Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto de la relación directa de una interconexión y su tarifa con el servicio que recibe el usuario final, de donde se desprende que sí existe una relación indisoluble entre la interconexión y la tarifa que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deben pagar con el servicio final que reciben los usuarios, de manera que estimó que no se puede efectuar una distinción entre la interconexión y la tarifa para analizar los efectos de la suspensión.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que de lo expresado por los señores Ministros Luna Ramos y Valls Hernández ratifica su postura, en el sentido de que se está determinando solamente la cuestión de las tarifas a que se refiere el artículo 42 de la ley. Al respecto, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado no discute la existencia de la interconexión ni tampoco elabora análisis alguno

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

respecto de si procede o no conceder la suspensión para que ésta continúe o no.

Agregó que no es tan claro porque se está ante un asunto que resuelve el fondo de un juicio respecto de un procedimiento administrativo. Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado analiza un incidente de suspensión, dándose por sentado que la interconexión existe y que, por ende, deben estar establecidas en las mejores condiciones siendo que el acto reclamado se refiere, tanto en el procedimiento administrativo como en el otro juicio, a la determinación de las tarifas cuando las partes no se pusieron de acuerdo, por lo que el primer punto de contradicción únicamente lo aborda uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, sin advertir criterios opuestos sobre la interconexión, ya que sólo se da la contradicción en cuanto a si procede la suspensión contra la fijación de tarifas que realiza la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló compartir lo indicado por el señor Ministro Aguilar Morales ya que estimó que no se está ante una contradicción en cuanto al hecho material de la interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, sino sólo respecto de la facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para determinar las condiciones que en la materia no se hayan convenido entre los concesionarios. Precisó que el acto material de la interconexión es mandato de ley y aparece sancionado

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

hasta con la probable revocación de la concesión correspondiente, lo que no consideró que fuera materia de la contradicción.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó la relevancia de compartir la tesis visible en las fojas sesenta y cinco y sesenta y seis del proyecto que lleva por rubro y texto: *“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.”* De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: *"CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."*, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución”, estimando que conforme a este criterio, al analizar la resolución del Décimo Tercer Tribunal en la que sí hay un planteamiento sobre la interconexión y las tarifas, queda por determinar si el diverso Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció en sentido contrario, recordando que en el proyecto se indica la determinación de un término de carácter técnico que es la interconexión directa, estimando que no pronunciarse sobre la interconexión implicaría dejar fuera una parte importante de este tema en contra de lo sostenido en la referida tesis.

Adicionalmente, en las fojas sesenta y ocho y sesenta y nueve del proyecto estimó que también se presenta dicha cuestión, por la calificación directa o indirecta o de la manera implícita a que se refirió la señora Ministra Luna Ramos cuestionando que si bien podría no tratarse de los mismos elementos, el tema de la interconexión debe analizarse integralmente como lo hace el proyecto en ese sentido, precisando que lo relevante es ver el problema

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

de forma integral, por lo que está por resolver los dos puntos de contradicción, siendo relevante comprender que se trata de una unidad, al estimar complejo distinguir entre interconexión y tarifas, ya que debe analizarse el fenómeno en su totalidad, por lo que indicó la conveniencia de abordar así el tema y no sesgadamente.

La señora Ministra Sánchez Cordero indicó que aunque para algunos de los señores Ministros parecería no ser tan clara la contradicción, estimó que existe contradicción implícita o indirecta respecto del primer tema, siendo relevante resolverlo para posteriormente analizar el tema de las tarifas, señalando que si existe la duda es conveniente que la Suprema Corte se pronuncie sobre el tema.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió que la tesis mencionada por el señor Ministro Cossío Díaz se debe referir a un mismo punto de derecho, relativo a la cuestión de las tarifas y respecto del acto de aplicación del artículo 42 de la citada ley.

Señaló que el acto reclamado en ambos procedimientos se refiere únicamente a la determinación de las tarifas, pues se da por sentado que la interconexión existe y que no se interrumpe, así como a que la no determinación de las tarifas no genera que la interconexión deje de existir, ya que la interconexión seguirá existiendo, siendo un tema diverso distinguir entre la interconexión y las tarifas, reiterando que el punto de

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

contradicción estriba esencialmente en determinar las tarifas en términos del artículo 42 y no si se debe o no suspender la interconexión, destacando que ésta continúa aun cuando se otorgara la suspensión, siendo una cuestión diferente, ya que todo está vinculado ineludiblemente, debiendo destacarse que el punto de derecho respecto del cual existe la contradicción es únicamente si se puede conceder la suspensión contra la fijación de las tarifas respectivas, no respecto de la interconexión.

El señor Ministro Cossío Díaz expresó que comprendía la tesis de manera diversa al señor Ministro Aguilar Morales, ya que en ésta se sustenta el abandono de la tesis 26/2001 al permitir que se cumpla el propósito de las contradicciones de tesis. En ese tenor, si se acepta que se está ante un sistema de interconexión e interconexión indirecta, consideró que se está frente un planteamiento sobre la suspensión respecto de ésta, con independencia de la valoración de cada uno de los señores Ministros sobre la interconexión, señalando que el abandono no se debió a un punto de vista estricto sino a que este Alto Tribunal debía resolver integralmente los temas planteados, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que ninguno de los Tribunales Colegiados contendientes sostuvo que podría concederse la suspensión contra la suspensión de la obligación de interconexión, por lo que el punto de contradicción se da en cuanto a la posibilidad de suspender una determinación de la Comisión Federal de

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Telecomunicaciones en la que se reduce la tarifa correspondiente, por lo que partiendo de esas bases no se puede establecer que existe contradicción en cuanto a la suspensión de la obligación de interconectarse, ya que la contradicción de tesis versa únicamente sobre la suspensión respecto de la fijación de las tarifas.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que está convencido de que el único punto de contradicción consiste en la tarifa; sin embargo, no es factible resolver el punto de contradicción sin tomar en cuenta el fenómeno que la precede, su naturaleza, su importancia y las condiciones de las que está rodeada, por lo que no será posible sostener, como lo propone la segunda tesis, que la tarifa sólo afecta a los concesionarios y de acuerdo con esta premisa, proponer una resolución.

Por ende, si la tarifa es para interconexión, es necesario precisar a qué responde dicha tarifa y en qué condiciones se da, incluso, si es una consecuencia que se pueda desvincular del acto material de la interconexión que protege la tarifa, lo que dependerá de la tesis que se proponga, por lo que consideró que no se debían plantear dos tesis pues parecería que se trata de dos cuestiones distintas y se deberían resolver por separado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que se está dividiendo el estudio de un acto administrativo que en sus puntos resolutivos podría tener cuestiones y efectos

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

diversos; sin que puedan disociarse los temas de la interconexión y las tarifas pues se trata de un sólo acto administrativo con dos temas que no son independientes entre sí.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que los antecedentes de la revisión 38/2010 resuelta por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en la página diez se indica: "A efecto de estudiar la satisfacción de los requisitos en comento, resulta necesario precisar los efectos para los que la recurrente solicita la suspensión, resultando que pretende obtener la suspensión a efecto de que no se obligue a mi representada a celebrar el convenio de interconexión".

Por ello, señaló que también se solicita la suspensión respecto de la interconexión porque en la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se determinó que las partes no se pusieron de acuerdo para determinar el precio de la interconexión; por lo que la referida Comisión determinó la tarifa respectiva, ante lo que no hubo un acuerdo y se solicitó la suspensión respecto de una tarifa con la que no se tenía conformidad, de manera que se sostuvo que no se podía obligar a las partes a interconectarse, por lo que en relación con este punto, también se solicitó la suspensión.

Asimismo se sostuvo que no obstante que el objeto de la resolución fuera la resolución de desacuerdo existente en materia de interconexión, para

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

efectos de las tarifas aplicables a la interconexión de redes públicas, la autoridad consideró infundado que por referirse a la materia de tarifas de interconexión, se tuviera por objeto dirimir una controversia entre las partes como si se tratara de particulares; por lo que se respondió que ante la suspensión para que no se ejecutara una resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que se interconecte y que lo haga a determinado precio, se solicitó la suspensión argumentando que no era posible obligar a la interconexión, ni tampoco debían acatarse las respectivas tarifas, ante lo cual la referida Comisión sostuvo que el problema se ventiló conjuntamente, además de que la interconexión y la fijación de las tarifas no son problemas de particulares, pues en ellos intervienen cuestiones de orden público de interés general.

Al respecto, precisó que la suspensión se solicita para que no se ejecute la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la que se involucran ambos temas, en tanto que en el amparo únicamente se manifestó si se trataba de un problema entre particulares o en el que intervenía el orden público y el interés general, derivado del tratamiento del artículo 87 de la citada ley al analizar la resolución ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por lo que consideró que se encuentran implícitos ambos temas y por ende debían analizarse los dos puntos de contradicción.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que no ha planteado abandonar el criterio transcrito en la foja sesenta y cinco del proyecto, tan es así que planteó la posibilidad de ampliarlo ante los antecedentes del caso que se analiza al provenir los criterios de asuntos de diversa naturaleza.

Recordó que la tesis refiere a un solo punto de derecho respecto del cual debe resolverse, siendo necesario en primer lugar, fijar cuál es ese punto de derecho. Agregó que si bien se pudo haber solicitado la suspensión respecto de la interconexión, lo cierto es que en la resolución de amparo únicamente se emitió pronunciamiento sobre la suspensión de las tarifas y si bien no se pueden desvincular las tarifas de la interconexión para analizar la procedencia de la suspensión contra la fijación de éstas, lo cierto es que ello no permite desconocer cuál es el único punto de contradicción que aquí se presenta que no versa sobre si se interrumpe o no la interconexión, sino sobre si se respeta o no la determinación de la autoridad cuando estableció las tarifas de interconexión al no existir un acuerdo entre los proveedores, por lo que estimó que no existe el punto de derecho sobre la interrupción de la interconexión y al analizar las tarifas, se deberá atender a la interconexión, de manera conjunta, como un sistema legal que establece condiciones de interconexión en las que están contenidas las tarifas y otros elementos previstos en el artículo 41 de la citada ley; sin embargo, como contradicción de tesis, precisó que no debía considerarse que el tema de la interconexión fuera una cuestión ajena, ya que éste se centra únicamente sobre las tarifas en materia de interconexión.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que en abstracto no se pueden analizar la interconexión y la tarifa, por lo cual se manifestó en contra de la distinción que se realiza en el proyecto, recordando que sólo existe un tema de contradicción que debe constreñirse a analizar si procede la suspensión contra la tarifa para la interconexión, en tanto que el proyecto divide en dos temas dicha problemática.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que después de escuchar lo expresado por los señores Ministros sostendrá su proyecto. Estimó que la interconexión y las tarifas se encuentran estrechamente relacionadas; sin embargo, no comparte la idea de que se trate de un sólo acto pues puede haber interconexión en la que se fijen determinadas tarifas y que éstas se modifiquen sin que lo mismo suceda con la interconexión, existiendo precedentes en este sentido.

Agregó que las tarifas se analizan en función de la interconexión, pues al usuario final llegan en función del servicio que prestan los operadores sin que se trate de un mismo acto jurídico, sino que únicamente están vinculados.

Consideró que sí existe punto de contradicción, toda vez que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado resolvió en el primer punto de su resolución que se deberían interconectar, en tanto que por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado también, en su séptimo

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

punto resolutivo, ordenó la interconexión, refiriéndose a la interconexión indirecta.

Precisó que el en primer caso el Tribunal Décimo Tercero difirió de la opinión del diverso Noveno que sostuvo que sí se podía suspender ya que cuando señala en su propio texto que esos actos son suspendibles, comprende toda su resolución, por lo que mantendría su postura respecto a que existe una contradicción.

Consideró que el asunto a que se refirió el señor Ministro Valls Hernández versa sobre una cuestión diversa en la que se sostuvo que se exentaría del impuesto especial sobre productos y servicios a telefonía local, rural e Internet, pero no a la telefonía celular, por lo que reiteró que sostendría su proyecto y que acataría la resolución del Tribunal Pleno.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que para efectos de la contradicción se analizan tres asuntos con distintos antecedentes: en el primero se resolvió en sede administrativa con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; en el segundo, después de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones resolvió, se interpuso un recurso de revisión ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por lo que el acto reclamado en el juicio de amparo en este caso, fue el de dicha Secretaría, en tanto que lo que constituye la materia de la

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

contradicción de tesis es la determinación de la suspensión o no de esa resolución.

Agregó que la otra resolución que está también sujeta a consideración del Tribunal Pleno es, que después de la resolución que se dicta por la autoridad administrativa, se acude al juicio de amparo, donde se determina si procede o no la suspensión, por lo que existe una variación en el tratamiento porque los antecedentes en los tres asuntos son diferentes, y además tomar en consideración que en dos asuntos la interconexión se había dado, se reclaman dos contratos de modificación a la interconexión; en tanto que en el tercer caso se reclama la interconexión que se hace por primera vez, lo que genera que en ocasiones el Tribunal Colegiado tenga ciertas variaciones en el tratamiento, sin que esto obste para colegir cuáles son los puntos de contradicción y si se debe o no conceder la suspensión respecto de la interconexión y de las tarifas.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que votaría en contra de que existe el punto de contradicción, aclarando que al tratar el tema relativo a las tarifas se deberán tratar éstas en relación con la interconexión, ya que su único objetivo es una condición de interconexión, sin negar que el tema está vinculado, precisando que lo que no encontró fue un punto de contradicción entre los Tribunales Colegiados en relación con la suspensión de interconexión.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que tal como lo señaló el señor Ministro Franco González Salas el asunto que citó no guarda relación directa con el tema sino que lo hizo para evidenciar la relación estrecha que existe entre la interconexión y su tarifa.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó su posición en el sentido de que el tema debe ser sólo uno, consistente en si pueden o no suspenderse los efectos de las resoluciones emitidas por las autoridades, en las que se fijan aspectos no acordados por las partes sobre las condiciones de interconexión, la obligación de interconectar y fijar las tarifas, de manera que ambos aspectos son un tema de contradicción en dos puntos resolutivos de una misma decisión, pero conectados con el tema de la procedencia o no de la suspensión, a partir de que no pueden ser independientes sino que deben mantenerse juntos, tal como lo propone el proyecto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas precisó que si fuese el caso de aceptar el planteamiento del señor Ministro Presidente Silva Meza, no tendría inconveniente, porque finalmente lo que está planteando es que en una tesis se resuelvan los dos aspectos.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto realizada por el señor Ministro Presidente Silva

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Meza y aceptada por el señor Ministro ponente Franco González Salas consistente en considerar que el punto de contradicción materia de este asunto es determinar si procede la suspensión en amparo de la interconexión y de las tarifas respectivas ordenadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en el sentido de que el único punto de contradicción consiste en determinar si procede la suspensión contra las tarifas fijadas por la referida Comisión.

El señor Ministro ponente Franco González Salas dio cuenta de manera conjunta con las razones del proyecto respecto de la interconexión manifestando que respecto de las tarifas emergerán las diferencias, no en su tratamiento. Indicó que se analiza el marco constitucional de la materia de las telecomunicaciones, que permitió la participación de los particulares en el sector de comunicaciones vía satélite, mediante la reforma del cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, señalando que la intención del constituyente fue contemplar el aérea de telecomunicaciones como una actividad prioritaria para el Estado Mexicano, permitiendo la inversión privada para obtener los recursos necesarios en el desarrollo de la infraestructura óptima y de la prestación eficaz y eficiente del servicio, sin que se releve al Estado de su obligación de mantener la rectoría de las comunicaciones vía satélite, para salvaguardar la seguridad

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

y los intereses de la sociedad, así como garantizar la oportunidad, eficacia, eficiencia y honradez en la prestación del servicio dentro de un marco de competitividad y acceso no discriminatorio regulado en ley.

Señaló que como consecuencia de la referida reforma se delimitaron las atribuciones del Estado, los órganos competentes en la materia y la intervención de los particulares respecto de las vías generales de comunicación, especialmente en relación con el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite. Entre sus objetivos, de conformidad con su exposición motivos, se encuentra la sana competencia para la interconexión con otros operadores en condiciones equitativas y no discriminatorias.

Agregó que entre los aspectos fundamentales de la esta ley se encuentra la interconexión mediante la cual se brindaría la oportunidad a los nuevos competidores de entrar al mercado, lo que redundaría en beneficio del público en general, al contar con mayores opciones para contratar el servicio público, por lo que de los artículos 41 y 42 de la ley de la materia, se desprende la obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de permitir la interconexión, para lo que deben suscribir un convenio y sólo en el caso de no llegar a un acuerdo, pueden solicitar la intervención de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por lo que el proyecto llega a la conclusión de que cuando la referida Comisión ordene

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

alguna resolución al no haberse llegado a un acuerdo, ésta lo hará velando por el establecimiento, la continuidad y la eficiencia en la prestación del servicio de telefonía, por lo que una posible suspensión de este tipo de resoluciones, privaría a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes y se le inferiría un daño que de otra manera, no resistiría, ya que el suspender una interconexión implica que uno o más operadores del mercado no pudieran operar, o que lo hicieran en condiciones de desventaja frente a otros competidores, lo cual implicaría un perjuicio para los usuarios finales pues o no lograrían comunicarse o se verían obligados a contratar con un operador determinado afectando la libre competencia.

Por ende, dado que la suspensión de una resolución de la referida Comisión, por virtud de la cual se ordene la interconexión de esas redes de telecomunicaciones, puede privar a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resistiría, concluyó que no se surte el requisito previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ni en la Ley de Amparo, por lo que en estos casos estimó improcedente conceder la medida cautelar.

En relación con el aspecto relativo a si la eventual concesión de la suspensión en contra de las determinaciones adoptadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones por virtud de las que se fijan las

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

condiciones tarifarias que deberán regir entre concesionarios derivados de una interconexión, genera o no una afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público, indicó que los artículos 1° y 2° de la referida ley establecen que dicho ordenamiento tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico de las redes de telecomunicación y de la comunicación vía satélite, así como a que corresponde al Estado la rectoría económica en materia de telecomunicaciones protegiendo la seguridad y la soberanía de la nación, en tanto que los diversos 4 y 5 del mismo ordenamiento indican lo que se debe entender por vías generales de comunicación.

Agregó que cuando los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no llegan a un acuerdo sobre las condiciones de interconexión de redes, la autoridad administrativa, de oficio o a petición de parte, interviene resolviendo sobre dichas condiciones y sus resoluciones pueden afectar la tarifa de interconexión relativa aumentándola o disminuyéndola en relación con dos vertientes: modificando lo que se tenía anteriormente a la alza o a la baja; o estableciéndola en determinada cuantía en el caso de que no existiere esa tarifa entre los concesionarios.

Por ende, consideró necesario precisar que cuando los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no hayan podido convenir en el monto de las tarifas de interconexión que deben regir su relación, esto no implica

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

que se deba afectar la interconexión de redes entre ellas, ya que el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece la obligación de que estos concesionarios deberán interconectar sus redes, lo que es acorde con lo previsto por el Constituyente respecto a que las comunicaciones vía satélite son áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

Manifestó que los artículos 38, fracción V, 43, fracciones II, IV, V y VII, 44, fracciones II y III, así como 71, inciso a), fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, permean de seguridad la continuidad de la interconexión de redes entre concesionarios a pesar de no haberse puesto de acuerdo en relación con la cuantía de las tarifas de interconexión que deben regir entre ellos, por lo que la Comisión Federal de Telecomunicaciones resolverá los conflictos sobre este tema sin que tal situación afecte la interconexión de las redes, de manera que se puede concluir que la resolución de esta Comisión mediante la que se establece la tarifa que debe pagar un concesionario a otro derivado de la interconexión, es una cuestión que no trasciende de manera inmediata a la colectividad, ya que afecta de manera directa exclusivamente a dichos concesionarios, por lo cual, al suspender dicha resolución no necesariamente se causa una afectación a la colectividad ni se le priva de un beneficio que de otra manera no resentiría, pues la interconexión se mantiene vigente en cualquier tiempo con independencia de que los concesionarios no hubieren llegado a un acuerdo sobre aspectos tales como las tarifas.

Agregó que en el proyecto se indica que la posible variación en las tarifas de interconexión entre concesionarios puede impactar al costo del servicio que reciben los usuarios finales porque la Comisión Federal de Telecomunicaciones hubiera determinado el alza o baja de las tarifas en interconexiones preexistentes, pues en el primer caso, podría suceder que el concesionario interconectado, repercuta a sus usuarios finales el incremento de la tarifa o bien, en el segundo caso, que redujera el costo de dicho servicio público; sin embargo, indicó que el incremento o la reducción en el costo del servicio público para los usuarios finales derivado de la modificación de las tarifas de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicación, no es una consecuencia directa y necesaria de la resolución emitida por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ya que no fija las tarifas finales que se cobran a los usuarios, por lo que son los aspectos relacionados con políticas económicas y comerciales de los prestadores del servicio de telecomunicaciones, los que determinarán si el incremento o decremento en las tarifas de interconexión trascienden a la tarifa final que se cobra a los consumidores.

En ese orden de ideas, precisó que si la determinación de la tarifa que se cobra a los usuarios por la prestación del servicio depende exclusivamente del prestador o concesionario interconectado y al no existir obligación alguna a su cargo derivada del decremento de la tarifa de interconexión que otorgue un descuento a la tarifa

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

final que cobra a los usuarios del servicio, o bien, alguna disposición que lo obligue a repercutir en dichos usuarios el incremento de una tarifa de interconexión sino que por políticas económicas y comerciales puede decidir libremente si estas cuestiones trascienden o no al usuario final. Consideró que en caso de impugnación de las tarifas de interconexión determinadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la concesión de la suspensión no necesariamente afectaría el interés social ni contravendría disposiciones de orden público en la medida en que no priva directamente a la colectividad de un beneficio, ni se le causaría un perjuicio que de otro modo no resentiría, dado que la interconexión se mantiene y en última instancia la tarifa que paga el usuario la fija el prestador del servicio, máxime que se está en presencia de la suspensión y no de la resolución del fondo del asunto.

Por ende, estimó que sostener que no se pueden suspender en ningún caso las tarifas, llevaría a concluir que es improcedente el amparo en estos casos, por lo que propuso que en el caso de las tarifas sí puede haber suspensión como medida cautelar respecto de la determinación que tome la Comisión Federal de Telecomunicaciones en ese sentido.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de la conclusión del señor Ministro ponente Franco González Salas reiterando que no encuentra contradicción que resolver; sin embargo, señaló estar de acuerdo en que las tarifas están vinculadas a la interconexión.

En relación con el estudio y el análisis de la procedencia de la suspensión en contra de un acto por el cual la referida Comisión determina las tarifas aplicables a interconexión entre proveedores, estimó que no puede depender únicamente de la circunstancia fáctica de si ello incidirá directamente en la fijación de las tarifas a los consumidores, pues esto sería considerar el punto de discusión de forma limitada, desconociendo que las tarifas de interconexión guardan relación con un sistema legal cuya finalidad es lograr las mejores condiciones de servicio para los usuarios.

Señaló que la consulta indica que la determinación de las tarifas realizadas por dicha Comisión sólo atañe a los concesionarios y que, por ende, esta resolución no trasciende a la sociedad, estimando que la variación de las tarifas que se cobran a los consumidores finales no son consecuencia directa y necesaria de la decisión de esta Comisión.

Indicó que cuando los concesionarios no llegan a un acuerdo respecto de las tarifas de interconexión, acuden a la Comisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual despliega sus funciones en los límites y facultades previstas en los artículos 7, 9-A y 41, de la propia ley, de donde deriva que cuando deba resolver divergencias respecto de las tarifas de interconexión, deberá tomar en cuenta el

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, fomentando una sana competencia; esto es, el desarrollo nacional y los intereses de los concesionarios y el beneficio a los usuarios mediante una cobertura social amplia en las telecomunicaciones, así como la sana competencia.

Precisó que cuando los concesionarios llegan a un acuerdo sobre las tarifas de interconexión, dicha situación se resuelve en sede particular porque se hace sin intervención de autoridad, sin que se pueda pensar que esa determinación esté enmarcada únicamente dentro de los intereses de las empresas involucradas, sino que debe estar dirigido al servicio que se presta a la sociedad, considerando la existencia de la interconexión misma y las condiciones en que se presta, dentro de las que se encuentra el monto de las tarifas entre los prestadores de servicios.

Indicó que si bien es un primer paso para la determinación de las tarifas, cuando los prestadores del servicio no llegan a un acuerdo, dicho conflicto no dependerá únicamente de los particulares, sino que intervendrá el Estado a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en su carácter de rector de esta actividad de interés nacional.

Recordó que las condiciones de interconexión entre las que destaca la tarifa aplicable como una condición más, deben considerarse de interés social, ya que el sistema está dirigido al beneficio de los usuarios.

Agregó que conforme a la ley de la materia, en los convenios de interconexión acordados entre los concesionarios, las partes deben garantizar la permanencia de la interconexión, permitiendo el acceso desagregado de servicios, la capacidad y las funciones sobre la base de tarifas no discriminatorias y actuar sobre bases de reciprocidad en la interconexión, llevando a cabo la interconexión, en cualquier punto de conmutación y otros, en lo que sea técnicamente factible, así como establecer mecanismos para garantizar que exista adecuada capacidad y calidad para cruzar el tráfico demandado entre ambas redes lo que se logra conforme lo previsto en la ley sobre base de tarifas no discriminatorias aunque se trate de las fijadas entre los particulares prestadores del servicio.

Precisó que la determinación de las tarifas como un elemento en la prestación del servicio, debe hacerse en función del interés social con miras a privilegiar el área de las telecomunicaciones para el bien del país, por lo que si la ley establece que la referida Comisión debe tomar en cuenta dichos elementos, no se podrá sostener que esta cuestión sólo dilucida un diferendo entre particulares y que sólo a ellos atañe, pues se sostendría una afirmación contraria a la prevista en la ley que señala que deben considerarse las necesidades del usuario final, es decir, de la colectividad.

En ese orden, precisó que de concederse la medida suspensiva contra la resolución de la

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Comisión que determina las tarifas de interconexión, se impediría al Estado a través de su órgano correspondiente, ejercer sus facultades rectoras en la materia, en miras de velar por el interés de la colectividad.

Señaló que es posible distinguir la interconexión misma desde el punto de vista técnico de las tarifas, considerando incluso, que la ley establece que ésta no puede interrumpirse, aun cuando existiesen divergencias en cuanto a las tarifas, respecto de lo que consideró que cuando los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no hayan podido convenir en el monto de las tarifas de interconexión que deben regir su relación, no implica que se afecte la existencia de la interconexión de redes entre ellas, porque el referido artículo 42 prevé que dichos concesionarios deberán interconectar sus redes, de manera que existe una obligación para hacerlo, lo que es acorde con lo establecido por el Constituyente, respecto de que las comunicaciones vía satélite son áreas prioritarias para el desarrollo nacional que contribuyen al desarrollo del país, sin que sea la existencia de la interconexión la que satisfaga los objetivos de interés público que se establecen en el sistema de interconexión de redes de telecomunicación, pues se estaría únicamente ante un aspecto aislado del objetivo legal.

Señaló que el hecho de que exista la interconexión, no lleva a obtener el beneficio del usuario final que busca

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

disponer de la comunicación en las mejores condiciones como prevé la ley, de donde se desprendería que si hay interconexión, no importan las demás condiciones que la rigen, por lo que no pueden considerarse los conceptos de la interconexión y la tarifa aisladamente como si sólo la primera fuera de interés social y la segunda fuera un mero acuerdo mercantil entre empresas; sino que ambos buscan permitir llevar al usuario final un servicio público, como es el de comunicación, en este caso telefónico o electrónico. Por tanto, distinguir la interconexión de las tarifas no significa que ambas cuestiones se encuentren en una situación independiente.

Señaló que la garantía de que la interconexión no se pierda cuando existen divergencias, guarda relación con el interés de velar por el desarrollo del país, pero no se trata de cuestiones disociadas, sino de dos vertientes de un mismo objetivo, porque las tarifas deben fijarse en un nivel que permita continuidad en los servicios de interconexión.

Agregó que no se trata de lograr una interconexión sino que se busca una eficiente interconexión, lo que implica fomentar la sana competencia y que los servicios de comunicaciones se presten con miras al beneficio del país y del público usuario, vigilando que las tarifas aplicables no impidan la consecución de ese fin.

Por ende, señaló que la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que determina

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

tarifas de interconexión, no implica de manera directa una variación en las tarifas que se cobren al público usuario.

Indicó que analizar el monto o beneficio de las tarifas aplicables no está únicamente en el razonamiento del interés público para efectos de la suspensión en materia de interconexión, pues esta visión sería limitada y aislada, por lo que debe verse en el sentido de propiciar todo un sistema de condiciones materiales y jurídicas que logren el objetivo de poner al servicio de los usuarios el mejor y más eficiente servicio de telecomunicaciones que se pueda lograr.

Señaló que las tarifas de interconexión se refieren a la viabilidad del servicio general en condiciones óptimas, lo que debe valorar la autoridad, tomando en consideración que el servicio a que se refiere la ley, no consiste únicamente en tarifas bajas, sino que se tienen otros elementos para considerarlo un buen servicio, de manera que conceder la suspensión causaría a la colectividad una afectación y se le privaría de un beneficio que de otra manera no resentiría, ya que impediría que se tengan mejores condiciones en la prestación del servicio y de las tarifas.

En ese orden, agregó que el Poder Legislativo previó que en materia de tarifación deben observarse los intereses de los usuarios no sólo respecto de las tarifas sino en materia de interconexión, en tanto que el Poder

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Ejecutivo al actuar dentro del marco de la ley, debe tomar en cuenta los intereses de los usuarios promoviendo un desarrollo eficiente en las telecomunicaciones para obtener una cobertura social amplia.

En ese orden, indicó que es difícil sostener que la ley señale que en la resolución que determina tarifas de interconexión deben tomarse en cuenta los intereses del usuario y que la autoridad así lo haga, afirmando que tal situación es una cuestión entre empresas particulares en la que los usuarios son ajenos, como si no fueran el objetivo final de todo este sistema legal, por lo cual, con la intervención de la Comisión, será inherente a su resolución el interés público, pues al tomar en cuenta para resolver cuestiones económicas entre los concesionarios no lo debe hacer en interés particular de éstos, sino especialmente en el de los intereses del público usuario.

Además, precisó que esta Comisión tiene autonomía para dictar sus resoluciones, conforme a lo previsto en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones y ha sido reconocida por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 7/2009.

Manifestó que la tarifa de interconexión es determinada por la autoridad en cumplimiento de lo previsto en los artículos 41, 42, 60 y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; siendo que por este motivo adicional, es totalmente improcedente el

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

otorgamiento de la suspensión en contra de la resolución que establece esas tarifas, pues el fin inmediato y directo de dichas normas y el actuar de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es tutelar los derechos de la colectividad.

En ese tenor, indicó que no puede sostenerse que mientras la interconexión es relevante para el desarrollo de la sociedad, las tarifas de interconexión no lo sean y que se les dé un trato de una situación entre particulares, cuando ambas son parte de una misma área prioritaria del Estado y están intrínsecamente relacionadas; en la consecución de un mismo fin: el mejor servicio público al usuario en general.

Señaló que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deben abstenerse de interrumpir el tráfico de las señales de comunicaciones sin la previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones, así como abstenerse de realizar modificaciones a su red, pues la ley permite mantener el servicio de interconexión aunque haya diferendo en las tarifas; sin embargo, consideró que el hecho de que se mantenga la interconexión no es suficiente para concluir que no hay una afectación social cuando está pendiente la determinación de las tarifas de interconexión, pues debe otorgarse en términos que permitan una libre competencia y una eficiente interconexión en beneficio de los usuarios.

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

Por tanto, consideró que debía negarse en estos casos el otorgamiento de la medida cautelar suspensiva tanto en el juicio de amparo, como en los procedimientos administrativos, al ser contrario al interés público, por lo que preciso que su voto será en contra del proyecto.

Estimó que en la propuesta se deja entrever que la determinación de las tarifas de interconexión es una cuestión que atañe al interés público al señalar que es improcedente la suspensión cuando se puede entorpecer algún servicio público, considerando que esto no implica impedir definitivamente la interconexión o el servicio público, sino que también se tropieza haciéndolo poco idóneo o dificultando su mejor prestación, por lo que debe estimarse que las tarifas son parte integral de la forma y condiciones de la prestación del servicio público y que la fijación de sus condiciones, no sólo permite que tengan un poder sustancial en el mercado diferente a la facultad señalada en el artículo 42 de la ley de la materia, para lo cual precisó el contenido de la exposición de motivos en la parte conducente, evidenciando que el legislador al exentar los servicios de comunicaciones, lo hizo por el impacto en los servicios a los usuarios finales lo que guarda estrecha relación.

Señaló que para confirmar que resolver sobre las tarifas de interconexión atañe no sólo a los concesionarios, sino también al público usuario, al resolverse

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

las solicitudes de ejercicio de facultad de atracción 143/2010, 155/2010 y 32/2010, se decidió ejercer la referida facultad para conocer de los asuntos respectivos porque las tarifas de interconexión previstas en los artículos 41 y siguientes de la Ley de la materia consisten en el precio cobrado por el operador de una de estas redes al operador de otras, que los usuarios de esta última puedan conectarse a aquélla y utilizar los servicios que proporciona; lo cual incide económicamente en aspectos como el costo trasladado al público en general usuario de dichas redes para hacer uso de ellas y en el desarrollo y la competitividad en el mercado relevante, lo que implica una interpretación de los principios constitucionales consistentes en la rectoría económica, planeación democrática, desarrollo nacional, de igualdad, no discriminación, libertad de contratación y prohibición de monopolios, máxime la inexistencia de alguna disposición legal que establezca los parámetros específicos para determinar las referidas tarifas; de donde se advierte que la determinación de las tarifas de interconexión, tendrá consecuencias materiales no sólo para las partes, sino para los usuarios de servicios telefónicos, lo cual será determinante en materia de competencia económica prevista en el artículo, 28 constitucional. De lo anterior, advirtió que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversas resoluciones que la denominación por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones de las tarifas, no sólo dirime una cuestión entre concesionarios

Sesión Pública Núm. 48

Lunes 2 de mayo de 2011

particulares, sino que incide en el público usuario, por lo que reiteró que se manifestaría en contra de la propuesta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que el asunto continuaría en lista e indicó que al inicio de la siguiente sesión harían uso de la palabra los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Aguirre Anguiano. Convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes tres de mayo del año en curso a las once horas y concluyó esta sesión a las catorce horas con cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.