

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 24

O R D I N A R I A

MARTES 28 DE FEBRERO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del martes veintiocho de febrero de dos mil doce, 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, 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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a esta sesión en virtud de que se encuentra incurso en causa de impedimento para conocer de los asuntos listados.

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 ACTAS

Proyecto de acta de la sesión pública número veintitrés, Ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de febrero de dos mil doce.

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

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

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 martes veintiocho de febrero de dos mil doce:

- II. 1. 426/2010** Amparo en revisión 426/2010 promovido por ***** , sociedad anónima bursátil de capital variable y otra, contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en el artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión competencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión AMPARA y PROTEGE a ***** , por las razones y para los efectos precisados en el considerando décimo de esta resolución. TERCERO. La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ***** por las razones expuestas en los considerandos décimo y décimo primero de esta resolución”*.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso una síntesis de los criterios que propone en su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al séptimo, relativos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad, la legitimación, las causas de improcedencia, las consideraciones de la sentencia recurrida, los agravios de

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

*****, y los agravios de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Franco González Salas planteó al Pleno la posibilidad de sobreseer en el juicio de garantías respecto del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en tanto que la resolución impugnada en amparo no constituye su primer acto de aplicación, sino la diversa de la que derivó el amparo en revisión 190/2011.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que mantendría su propuesta, en orden de entrar al estudio de la constitucionalidad del precepto indicado, tomando en cuenta que el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito se pronuncie sobre la procedencia del amparo respecto de dicho numeral y en virtud de que no se cuenta con los elementos suficientes para determinar que no se está impugnando su primer acto de aplicación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que no existen elementos para afirmar categóricamente que la resolución impugnada en amparo no constituye el primer acto de aplicación de la norma controvertida.

El señor Ministro Franco González Salas advirtió que resulta problemático el hecho de que no se analizara la constitucionalidad del precepto referido y que tampoco se estudiara la causa de improcedencia respectiva.

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

La señora Ministra Luna Ramos señaló que de la lectura del considerando tercero del proyecto no se advierte que quedara firme el sobreseimiento respecto del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que ello es así en virtud de que en el considerando cuarto se indica que el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento decretado en relación con dicha disposición, al considerar fundado el agravio que al respecto hizo valer *****.

El señor Ministro Aguilar Morales expuso los antecedentes de la problemática abordada.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que el Tribunal Colegiado analizó una causal de improcedencia distinta a la aludida por el señor Ministro Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza reiteró que no existen elementos que conduzcan al sobreseimiento en relación con la disposición aludida, con lo que se manifestó de acuerdo el señor Ministro Aguilar Morales.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se aprobó el considerando cuarto del proyecto. Los señores Ministros Franco González Salas y Luna Ramos votaron en contra.

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

Por unanimidad de diez votos se aprobaron los considerandos primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto analiza el segundo concepto de violación de la demanda formulada por *****, en el que hace valer la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales indicó que en su proyecto se propone declarar infundado dicho concepto de violación, atendiendo a que dicho precepto no vulnera el artículo 49 de la Constitución Federal, toda vez que las facultades que se le confieren a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y para determinar las condiciones que en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, son exclusivas del Ejecutivo Federal, y éste las ejerce, en algunos casos, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y, en otros, exclusivamente a través de dicho órgano desconcentrado, al que se le confirieron por mandato de ley, sin que exista motivo para establecer que al

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

Poder Judicial de la Federación se le otorgó alguna facultad en relación con la materia de telecomunicaciones.

Indicó que, además, se considera que el artículo reclamado no dota a la Comisión referida de facultades para ejercer la función jurisdiccional que, por mandato constitucional, corresponde de manera exclusiva a las autoridades judiciales, dado que la facultad para determinar las condiciones que en materia de interconexión no hubieran podido convenirse entre los concesionarios constituye una función meramente administrativa, pues de ninguna manera se le faculta para solucionar una contienda o litigio, sino para establecer una regulación, ejerciendo la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones.

Finalmente, señaló que se estima que el precepto reclamado no limita la prohibición prevista en el artículo 14 constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, pues la facultad a la que alude se concreta a un acto administrativo en el que el órgano regulador no se pronuncia, necesariamente, a favor de alguna de las partes.

El señor Ministro Franco González Salas sugirió que se ajustara el segundo párrafo de la página setenta y ocho del proyecto, en orden de que se precise, como se determinó en la sesión anterior, que la facultad para determinar las condiciones que en materia de interconexión no hubieran

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

podido convenirse entre los concesionarios corresponde de forma exclusiva a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por otra parte, manifestó dudas sobre si podría plantearse una violación por actos privativos, estimando que, de cualquier manera, se garantiza el derecho de audiencia del quejoso, por lo que debe desestimarse el argumento relativo; con lo que estuvo de acuerdo el señor Ministro Aguilar Morales, quien, además, indicó que reforzaría las consideraciones de su proyecto en cuanto a la naturaleza del acto administrativo que se impugna, con base en lo resuelto en la contradicción de tesis 268/2010.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó estar de acuerdo con los ajustes indicados.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conserva algunas facultades en materia de telecomunicaciones.

El señor Ministro Aguirre Anguiano cuestionó el criterio consistente en que la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye un acto administrativo que no atiende al interés de las partes sino a la rectoría del Estado en la materia, considerando que el órgano regulador emite el pronunciamiento respectivo en ejercicio de atribuciones materialmente jurisdiccionales, a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, donde las partes

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

tienen oportunidad de externar sus pretensiones y ofrecer pruebas, así como de manifestar alegatos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló estar a favor del proyecto, pero no con todas las razones que lo sustentan. Consideró que resultaría más fácil contestar el agravio relativo a que al Poder Judicial Federal corresponde ejercer la facultad para determinar las condiciones que en materia de interconexión no hubieran podido convenirse entre los concesionarios, al ser de naturaleza jurisdiccional, en el sentido de que este Poder no cuenta con una facultad expresa para establecer tarifas de interconexión, tomando en cuenta que si bien el ejercicio de la función jurisdiccional corresponde, en principio, al Poder Judicial Federal, lo cierto es que existen múltiples órganos del Poder Ejecutivo que ejercen materialmente esa función. Sugirió, en este sentido, que el proyecto se ajuste para no dar a entender que sólo el Poder Judicial Federal puede realizar actos jurisdiccionales y que la Comisión Federal de Telecomunicaciones realiza actos material y formalmente administrativos.

La señora Ministra Luna Ramos también manifestó coincidir con la propuesta, pero por razones distintas. Estimó que la resolución de la Comisión mencionada deriva de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en tanto que dicha autoridad pertenece a la administración pública y que en el procedimiento mencionado se emplaza a las partes, se abre un periodo probatorio y concluye con el dictado de una resolución que dirime el problema planteado.

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

Indicó que si bien el Poder Judicial Federal es el encargado de la función formal y materialmente jurisdiccional, lo cierto es que también los Poderes Ejecutivo y Legislativo están facultados para ejercer funciones de la misma naturaleza. Por último, advirtió que no debe prescindirse de que las partes son las que solicitan la intervención de la Comisión citada, por lo que ésta no debe soslayar abiertamente sus planteamientos con motivo de que cuenta con facultades exclusivas en la materia.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar a favor del proyecto. Indicó que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, al acordar las tarifas de interconexión, no actúan como sujetos de derecho privado dado que se vinculan con la explotación de un bien del dominio público de la Nación, respecto del cual el Estado reasume su función rectora cuando aquéllos no puedan llegar a un convenio. Estimó que, por ende, lo anterior opera en una dimensión administrativa y no jurisdiccional, sin que deba confundirse el hecho de que el procedimiento respectivo se lleva a cabo en forma de juicio, con que éste implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló coincidir con lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz. Consideró que el acto impugnado en amparo tiene carácter administrativo y no jurisdiccional y que la Comisión indicada, al emitirlo, no actúa de forma imparcial en la medida en que representa, en todo caso, los intereses del Estado, de ahí

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

que no pueda estimarse que los concesionarios pretenden dirimir una contienda cuando someten su desacuerdo al órgano regulador en cuanto a las condiciones de interconexión.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia sugirió que se votara si la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un acto jurisdiccional o no.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que la Comisión señalada sí desarrolla una función materialmente jurisdiccional, considerando que ésta dirime una controversia surgida con motivo del desacuerdo entre los concesionarios en relación con las tarifas de interconexión. Estimó que lo anterior no implica, necesariamente, que el órgano regulador deba acogerse a la postura de alguna de las partes, en tanto que actúa como rector del Estado, por lo que al emitir la resolución respectiva no determina la existencia de un derecho a favor de algún particular, sino la mejor manera en que puede prestarse el servicio de interconexión.

Por otra parte, señaló que, quizá, no resulte necesario pronunciarse sobre la naturaleza jurisdiccional o administrativa del procedimiento que se sigue ante la Comisión mencionada, en tanto que el agravio relativo puede contestarse en el sentido de que en términos del artículo 8, fracciones II y V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que remiten, respectivamente, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código Federal de

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

Procedimientos Civiles, dicho procedimiento debe respetar las formalidades esenciales para garantizar a las partes una defensa adecuada.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó coincidir con los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Silva Meza. Indicó que, dada la naturaleza de las facultades que asisten a la Comisión mencionada, a ésta le corresponde cumplir con la obligación del Estado de mantener la rectoría en materia de telecomunicaciones, a fin de salvaguardar la seguridad y los intereses de la sociedad, así como garantizar la oportunidad, eficacia, eficiencia y honradez en la prestación de los servicios dentro de un marco de competitividad, señalando que en términos de lo previsto en la Constitución General de la República y en la Ley Federal de Telecomunicaciones debe estimarse que los agravios resultan infundados. Sugirió, no obstante, que se abundara sobre el tema de la rectoría del Estado y que se hiciera referencia al artículo 25 de la Constitución General de la República, en tanto que se alude a un área prioritaria para el desarrollo nacional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló no estar de acuerdo en que la Comisión indicada no se constriña a resolver las desavenencias de las partes, en tanto tiene como única prioridad el interés público, considerando que dicho interés parte de que se reconozca la materia concesionada así como los derechos de los concesionarios, por lo que no puede estimarse que el órgano regulador

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

cuenta con facultades de oficio para fijar las tarifas de interconexión.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que el acto impugnado en amparo se trata de una resolución administrativa, considerando que no constituye un acto formal y materialmente jurisdiccional, con independencia de que derive de un procedimiento determinado. Señaló que la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de aplicación supletoria a sus disposiciones, por lo que debe estimarse que la emisión de la resolución mencionada se encuentra regida por un procedimiento administrativo. Por otra parte, indicó que no debe perderse de vista que al emitirse aquélla se procura la protección del interés general, el cual va más allá del interés de los concesionarios, dado que se refiere al servicio que se presta a un gran número de usuarios.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un acto formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, tomando en cuenta que en ella se dirime una contraposición de intereses, sin que pueda considerarse que ello invade las atribuciones del Poder Judicial Federal. Por otra parte, recordó que en el engrose de la contradicción de tesis 268/2010 se establece que la función de la Comisión mencionada es tutelar los derechos de la colectividad, al evitarle un trastorno o desventaja que se verificaría a partir

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

de la falta de interconexión o de una interconexión carente de competitividad.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que la diferencia entre las partes no genera, de suyo, un conflicto de carácter jurisdiccional, sino una condición a partir de la cual el Estado entra de oficio para solucionar las diferencias y proveer la regulación, promoción y supervisión del desarrollo eficiente y cobertura social amplia de las telecomunicaciones, en términos del artículo 9-A de la Ley Federal relativa, todo lo cual, a través de un acto administrativo en donde se determinan las condiciones en materia de interconexión.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que corresponde al Estado determinar de manera directa las condiciones de interconexión, indicando que no pierde esta facultad al permitir a los particulares, por razones prácticas, que se pongan de acuerdo al respecto. Expresó que cuando los concesionarios no llegan a un acuerdo el Estado asume su facultad rectora en la materia y emite una determinación, indicando que lo anterior no deriva del ejercicio de una acción, dado que el establecimiento de las condiciones respectivas no depende de un interés particular. Consideró que, por ende, la determinación indicada no deriva de un conflicto de intereses sino de la necesidad legal y constitucional de que se establezcan las condiciones para la prestación del servicio de interconexión.

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

Manifestó que resulta importante determinar que esto es así, dado que, por una parte, se reconoce la rectoría del Estado y, por otra, de estimarse que se está en presencia de un procedimiento jurisdiccional, surge la necesidad de que las razones que aduzcan los concesionarios deban tomarse en consideración, siendo que lo que en realidad importa son las mejores condiciones para la prestación del servicio. En esta medida, agregó que el derecho de establecer las condiciones de interconexión no deriva de la concesión, sino de una necesidad de interés público.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que la participación del señor Ministro Aguilar Morales se conduce bajo el principio “todo el Estado, nada el mercado”, indicando que de los artículos 7 y 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones deriva que el legislador reconoce la existencia de una economía mixta; con lo que el señor Ministro Aguilar Morales estimó no estar de acuerdo, indicando no haber referido ni insinuado en su participación el principio referido y que, por el contrario, en su proyecto se reconoce que la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe tomar en cuenta los intereses de los concesionarios, las necesidades del servicio e, incluso, el entorno internacional.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que los concesionarios son los que abren el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y determinan el problema a dirimir, de ahí que aun cuando la autoridad fije

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

tarifas estimando que ninguna de las partes tiene razón, ello no implica que el procedimiento no se lleve a cabo en los mismos términos en que se desenvuelven procedimientos del mismo tipo en otras dependencias del Ejecutivo, es decir, en forma de juicio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó la materia que estará sujeta a votación.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que la resolución de la Comisión mencionada constituye un acto administrativo, indicando que lo que interesa en el asunto no es que aquélla derive de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino los términos a que dicho procedimiento debe ceñirse para efecto de que sea válido, considerando que resulta conveniente que el señor Ministro ponente Aguilar Morales precise si acepta esta opinión o no.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que la resolución de la Comisión indicada no deriva de un conflicto entre partes, tomando en cuenta que en éste, al tener que dirimirse mediante un procedimiento especial, deben atenderse las razones que aquéllas aduzcan, siendo que únicamente deben observarse las condiciones que establece la ley, así como todas las cuestiones que tiendan a garantizar la mejor prestación del servicio público. Indicó que, por ende, no estaría de acuerdo en que se aluda a un procedimiento que necesariamente deba conducirse a través de etapas específicas y en el que, finalmente, se otorgue la

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

razón a alguna de las partes, con independencia de que aduzcan buenas o malas razones.

Sometida a votación la propuesta del considerando octavo del proyecto consistente en declarar infundado el segundo concepto de violación de la demanda formulada por ***** , en el que hace valer la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano por razones distintas, Cossío Díaz con reservas, Luna Ramos por razones distintas, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia por razones distintas y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando noveno, en cuanto analiza los agravios en los que se hace valer la incompetencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para resolver los desacuerdos de interconexión.

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

El señor Ministro ponente Aguilar Morales indicó que en su proyecto se propone fundamentalmente: 1) declarar inoperante el agravio relativo a que la Comisión mencionada no tiene atribuciones para determinar o establecer obligaciones en materia de tarifas, salvo a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que hubieren sido previamente declarados como entes con poder sustancial en el mercado relevante, de acuerdo con la Ley Federal de Competencia, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya estableció que las facultades que se confieren a dicha Comisión para determinar el "mercado relevante" y establecer el "poder sustancial" de los concesionarios en éste no es violatorio de garantías ni constituye una invasión a las facultades de la Comisión Federal de Competencia, pues se atiende a la conveniencia de establecer las condiciones técnicas y jurídicas para que el órgano regulador en materia de telecomunicaciones pueda cumplir con sus objetivos, y 2) declarar infundado el agravio consistente en que es indicativa de que la responsable no tiene facultades para pronunciarse sobre de las tarifas de interconexión la incongruencia que existe entre el considerando séptimo de la sentencia, en el que la Juez de Distrito estableció que la responsable no tiene facultades expresas para determinar las tarifas de interconexión con base en una "tarifa promedio ponderada", y el considerando sexto, en el que estableció que sí tiene atribuciones para determinar o establecer obligaciones en materia de tarifas.

Sesión Pública Núm. 24 Martes 28 de febrero de 2012

Por unanimidad de diez votos se determinó declarar inoperante el agravio relativo a que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no tiene atribuciones para determinar o establecer obligaciones en materia de tarifas, salvo a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que hubieren sido previamente declarados como entes con poder sustancial en el mercado relevante.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sugirió al Pleno que los temas relacionados con la validez de las tarifas se agrupen para su análisis en la próxima sesión.

La señora Ministra Luna Ramos sugirió, por otra parte, que se dejara encorchetado el tema relativo a la aplicación del artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el jueves primero de marzo del año en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las trece horas con treinta 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.