

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
26/2006.**

**PROMOVENTES: SENADORES
INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA
NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO
DE LA UNIÓN.**

**PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE
ANGUIANO.**

**SECRETARIAS: ANDREA ZAMBRANA CASTAÑEDA,
LOURDES FERRER MACGREGOR POISOT Y MARÍA ESTELA
FERRER MACGREGOR POISOT.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día

Vo. Bo.:

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Mediante oficio presentado en la Oficina de
Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte
de Justicia de la Nación, el cuatro de mayo de dos mil seis, **(1)**
Adrián Alanís Quiñones, (2) Esteban Miguel Ángeles Cerón,
(3) Jorge Eduardo Franco Jiménez, (4) Marco Antonio
Xicoténcatl Reynoso, (5) Jesús Galván Muñoz, (6) Óscar
Cantón Zetina, (7) Leticia Burgos Ochoa, (8) Wadi Amar
Shabshab, (9) Manuel Bartlett Díaz, (10) Génaro Borrego
Estrada, (11) Rómulo de Jesús Campuzano González, (12)
Raymundo Cárdenas Hernández, (13) José Alberto Castañeda

Pérez, (14) Joaquín Cisneros Fernández, (15) Javier Corral Jurado, (16) Óscar Cruz López, (17) Marcos Carlos Cruz Martínez, (18) Rutilio Cruz Escandón Cadenas, (19) Francisco Antonio Fraile García, (20) Laura Alicia Garza Galindo, (21) Ricardo Gerardo Higuera, (22) Omar Raymundo Gómez Flores, (23) Noemí Zoila Guzmán Lagunes, (24) Guillermo Herbert Pérez, (25) Guillermo Herrera Mendoza, (26) Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, (27) David Jiménez González, (28) Saúl López Sollano, (29) Filomena Margaiz Ramírez, (30) Alberto Miguel Martínez Mireles, (31) Rafael Melgoza Radillo, (32) Joaquín Montaña Yamuni, (33) Elías Miguel Moreno Brizuela, (34) Miguel Ángel Navarro Quintero, (35) César Raúl Ojeda Zubieta, (36) José de Jesús Ortega Martínez, (37) María del Carmen Ramírez García, (38) Alfredo Martín Reyes Velázquez, (39) Luis Alberto Rico Samaniego, (40) Serafín Ríos Álvarez, (41) Carlos Rojas Gutiérrez, (42) María Lucero Saldaña Pérez, (43) Dulce María Sauri Riancho, (44) Germán Sierra Sánchez, (45) Antonio Soto Sánchez, (46) Felipe de Jesús Vicencio Álvarez y (47) Eduardo Ovando Martínez, quienes se ostentaron como Senadores de la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, en los términos siguientes:

**“II. ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE,
RESPECTIVAMENTE, EMITIERON Y**

PROMULGARON LAS NORMAS GENERALES QUE SE IMPUGNAN: --- 1. El H. Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores. --- 2. El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. --- III. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE FUERON PUBLICADAS: --- Son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, las normas generales que adelante se precisan, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día once de abril de dos mil seis: --- 1. El artículo PRIMERO del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión’, expedido por el H. Congreso de la Unión y promulgado por el C. Presidente de la República. --- 2. Los artículos 3º, fracciones XV y XVI, 9-A, 9-B, 9-C, 9-D, 9-E, 13, 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, reformados por virtud del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión’, expedido por el H. Congreso de la Unión y promulgado por el C. Presidente de la República. --- 3. Los artículos SEGUNDO, TERCERO, CUARTO y QUINTO TRANSITORIOS de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contenidos en el ‘Decreto por

el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión’, expedido por el H. Congreso de la Unión y promulgado por el C. Presidente de la República. --- 4. El artículo SEGUNDO del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión’, expedido por el H. Congreso de la Unión y promulgado por el C. Presidente de la República. --- Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 72-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados por virtud del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión’, expedido por el H. Congreso de la Unión y promulgado por el C. Presidente de la República, así como la derogación del artículo 18 del mismo ordenamiento legal. --- 2. Los artículos SEGUNDO y TERCERO TRANSITORIOS de la Ley Federal de Radio y Televisión contenidos en el ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión’, expedido por el H. Congreso de la

Unión y promulgado por el C. Presidente de la República.”

SEGUNDO. Los promoventes señalaron como preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos infringidos el 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 14, 16, 25, 27, 28, 31, 41, 42, 49, 70, 72, 73, 74, 76, 89, 90, 121, 133 y 134, con base en los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El procedimiento legislativo del cual deriva el decreto de reformas, tanto a la Ley Federal de Telecomunicaciones como a la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 16, 70 y 72 constitucionales, en relación con los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha inconstitucionalidad se desprende del hecho de que, una vez seguidos los trámites parlamentarios habituales en la Cámara de Diputados, para la discusión y aprobación de la iniciativa de reforma a las leyes impugnadas, con fecha primero de diciembre de dos mil cinco, los Secretarios de la Mesa Directiva de la citada Cámara, remitieron a los Secretarios de la Cámara de Senadores el expediente con la minuta del proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, aprobado en esa misma fecha.

Sin embargo, el cinco de diciembre siguiente, mediante oficio SG/1.-01638/2005, el Secretario General de la Cámara de Diputados, informó a los Secretarios de la Cámara de Senadores de las modificaciones realizadas al proyecto de decreto aprobado, señalando específicamente la existencia de errores o irregularidades detectadas en los artículos cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, motivo por el cual se corrigió el texto de estos preceptos, en términos de lo aprobado por la Cámara de Diputados.

Ahora bien, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos Primera del Senado, se estableció que no se efectuaba observación alguna, ni se proponía modificación o corrección alguna respecto del Proyecto de Decreto aprobado por la Colegisladora el primero de diciembre de dos mil cinco, en lo que respecta, específicamente, al artículo cuarto transitorio del Decreto y 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, cuando lo cierto es que dichos artículos difieren sustancialmente de los contenidos en el proyecto de decreto aprobado, en tanto el artículo cuarto transitorio remite al artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones cuando en el proyecto originalmente aprobado se refería al 9-B y, por su parte, el artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión se refiere a la Comisión Federal de Competencia, mientras que el texto aprobado hacía mención de la Comisión Federal de Competencia Económica.

El texto así modificado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos Primera del Senado, fue aprobado en sus términos el treinta de marzo de dos mil seis, habiéndose publicado el Decreto de Reformas en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de ese mismo año.

De lo anterior se desprende, a decir de la actora, la clara violación a lo dispuesto por los artículos 70 y 72 de la Constitución Federal y a la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de ésta, en la medida en que se violentó el procedimiento previsto para la discusión y aprobación de las modificaciones hechas por la Cámara Revisora (Senado), al proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados el primero de diciembre de dos mil cinco, habiéndose modificado arbitraria e ilegalmente el texto de dos artículos contenidos en la minuta remitida al Senado, sin que el oficio enviado por el Secretario General de la Cámara de Diputados, el cinco de diciembre de ese mismo año, pueda tener por efecto modificar o desconocer el texto aprobado por el Pleno de esta última Cámara, máxime que se trata de errores sustantivos que cambian totalmente el sentido del texto aprobado.

No es óbice a lo anterior, continúa la parte actora, el que en la sesión de treinta de marzo de dos mil seis, se haya precisado por el Presidente de la Cámara de Senadores que "...lo que tiene validez para el procedimiento legislativo es el expediente que nos envía formalmente la Cámara de Diputados, y ese expediente que contiene la minuta que los diputados nos remitieron, es el mismo y coincide, concuerda con el dictamen que está sometido a consideración y a discusión...".

Igualmente, tampoco debe tomarse en cuenta lo señalado por el Secretario General de la Cámara de Diputados en el oficio varias veces citado, en el que manifiesta que las modificaciones realizadas al texto tuvieron como objeto darle claridad al texto, en tanto el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente prevé que la minuta enviada al Ejecutivo o a la Cámara Revisora debe contener estrictamente lo que hubieran aprobado las Cámaras y que las únicas correcciones posibles son aquellas que exija el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes, supuestos que en el caso no se dan y sin que exista precepto alguno en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que otorgue facultades al Secretario General, Mesas Directivas o algún otro órgano para realizar modificaciones o alterar un Proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

En este apartado, la actora sostiene que el primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es violatorio de los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución Federal.

Lo anterior porque las facultades del Congreso de la Unión para organizar a la Administración Pública Federal, en términos del artículo 90 de la Constitución, se agota con la emisión de la Ley Orgánica respectiva (Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal), mediante la cual se regula todo lo relativo a ésta y se divide a los órganos que la integran en dos grupos perfectamente definidos, la administración centralizada y la paraestatal. En esta misma ley, de hecho, se autoriza al Ejecutivo para que, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 89 constitucional, delegue internamente algunas de sus funciones.

En este contexto, la doctrina ha considerado que la desconcentración administrativa prevista en la ley citada, consiste en un acto jurídico del Ejecutivo, quien mediante la expedición de un reglamento, faculta a un órgano secundario, creado por el mismo o a una agencia de la administración central, para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, y para que a su nombre, realice las funciones propias de su competencia, otorgándole autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas.

Resulta entonces, que la decisión de crear los órganos desconcentrados, debe entenderse conferida en exclusiva al Poder Ejecutivo, en tanto es éste el que tiene los elementos necesarios para determinar la necesidad u oportunidad de su existencia.

Así, al crear el Congreso de la Unión, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al que dota de autonomía y confiere facultades en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, está invadiendo la esfera competencial del Poder Ejecutivo, sin que pueda, ni

remotamente, considerarse que la facultad que pretende arrogarse el Poder Legislativo pudiera derivar de lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, pues la posibilidad de legislar en materia de vías generales de comunicación, no puede extenderse a la imposición de un organismo que incide en la organización interna de la administración pública centralizada.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

La parte actora, considera que los artículos 9-C y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones reformados, son violatorios de los artículos 49, 89, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de ese ordenamiento en relación con los artículos 11, 16, 17, 26 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por lo siguiente:

Los preceptos que se estiman contrarios a la Constitución Federal, otorgan facultades a la Cámara de Senadores para objetar los nombramientos de los Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el titular del Poder Ejecutivo, así como para objetar la renovación de dichos nombramientos.

Esta disposición, violenta el principio de división de poderes, pues aun y cuando éste se traduce hoy en día en la existencia de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones de los tres órganos de gobierno, en el caso concreto los preceptos impugnados, al permitir que el Senado objete los nombramientos de los comisionados y la renovación de éstos, invade las

facultades del Presidente, que es quien, en términos del artículo 89, fracción II, de la Constitución, puede nombrar y remover a los secretarios de despacho y a otros empleados de la Federación.

Así, en tanto la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, forma parte de la administración pública centralizada, jerárquicamente subordinado a dicha Secretaría, cuyo titular es nombrado libremente por el Ejecutivo y, consecuentemente, todos los funcionarios que también le están jerárquicamente subordinados.

En este contexto, se violenta además, la supremacía constitucional, pues las facultades u obligaciones de un poder que están relacionadas con las de otro, deben estar expresamente señaladas por el texto constitucional. Debiéndose hacer notar que también se violenta la garantía de legalidad, dado que la facultad para objetar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, no se encuentra prevista en la Constitución ni en ningún otro ordenamiento jurídico, limitándose con ello la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados de la administración pública federal, pues sería absurdo admitir que el Presidente puede nombrar y remover al Secretario de Comunicaciones y Transportes y no puede hacer lo mismo con los comisionados de un órgano desconcentrado dependiente y subordinado de esta Secretaría.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

Los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, resultan contrarios a los artículos 16, 49 y 89 constitucionales en tanto prevén la derogación tácita de los Reglamentos expedidos con anterioridad por el Poder Ejecutivo en los que se haga referencia a las atribuciones que antes le confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el artículo 9-A, entendiéndose ahora que deben entenderse otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como la derogación del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al establecerse igualmente, que las atribuciones que correspondían a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, serán ejercidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Con ello, el Congreso de la Unión se está atribuyendo la facultad de modificar o reformar reglamentos que son expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad exclusiva que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal y que, por ende, sólo él puede modificar.

Igualmente, al establecerse límites temporales para que el Ejecutivo expida el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (90 días), y modifique el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión (30 días), también se está invadiendo la facultad exclusiva del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, puesto que no existe norma constitucional que

obligue al Presidente a expedir un reglamento por cada ley que dicte el Poder Legislativo, o que establezca un límite temporal para que la facultad reglamentaria se ejerza, pues los límites constitucionales a la expedición de reglamentos consisten en que se respete el contenido de la ley y no se exceda su alcance.

Asimismo, se violenta la garantía de debida fundamentación y motivación pues el Congreso, carece de facultades para derogar tácitamente los reglamentos que hubiere expedido el Ejecutivo, ni para imponer plazos perentorios para que se expidan otros.

QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

Afirma la actora que, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el cual se prevé la designación escalonada de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de los artículos 16, 40, 80, 81 y 83 de la Constitución Federal.

La inconstitucionalidad denunciada deriva del hecho de que los tiempos a los que se refiere el precepto impugnado, dentro de los cuales deben realizarse los nombramientos de los comisionados, son materialmente contrarios a los principios que rigen la forma de gobierno republicana, democrática y representativa, prevista constitucionalmente.

En este concepto de invalidez, la parte inconforme acepta que la forma escalonada de nombramiento, en abstracto y por sí sola no resulta inconstitucional, puesto que la función técnica que

deben desarrollar los comisionados justifica que no se vean afectados por los vaivenes electorales.

Sin embargo, los tiempos que establece el artículo segundo transitorio suponen que los nombramientos queden al margen del refrendo democrático contenido en el artículo 40 constitucional, en la medida en que evidencian una clara instancia de ejercicio trans-sexenal del poder presidencial, específicamente porque el próximo Presidente de la República no tendrá injerencia alguna en el nombramiento de comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sino en el penúltimo año de su sexenio, lo que significa que no tendrá posibilidad alguna de revisar las políticas en la materia.

Dicho de otra manera, el artículo transitorio impugnado permite definir estructuralmente un área fundamental para el desarrollo nacional, mediante el nombramiento de funcionarios administrativos por periodos que exceden el propio sexenio en el cual ejerció su función el titular del Poder Ejecutivo, en clara contravención al carácter republicano y al principio democrático y representativo de nuestro gobierno.

SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

Igualmente, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever la ineligibilidad de los actuales comisionados para integrar la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de los artículos 1º, 5º, 13, 49 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior porque la ley tiene como características la de abstracción, generalidad e impersonalidad, y cuando una disposición legal limita su vigencia a una o varias personas resulta que ya no es abstracta ni general, sino privativa al convertirse en concreta y personal.

En este sentido, el precepto impugnado violenta la garantía de libertad de trabajo, al establecer una prohibición para que los anteriores comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones ejerzan nuevamente dicha función, entendiéndose que esta prohibición está referida de manera específica a las cuatro personas que desempeñaban tal encargo, lo cual denota, como se dijo, el carácter privativo de la ley.

Igualmente, con esta disposición, se priva al Poder Ejecutivo de la facultad que el artículo 89 de la Constitución Federal le confiere, para designar y remover libremente a los funcionarios de la administración pública federal, lo cual al mismo tiempo supone la invasión a la esfera competencial del propio Ejecutivo, violentándose la división de poderes.

SÉPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 1º y 28 de la Constitución Federal, en tanto contraviene los principios de igualdad y libre competencia.

Para acreditar lo anterior, la parte actora estima conveniente hacer referencia a los antecedentes legislativos sobre el tema, partiendo del hecho de que el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales del país son bienes del dominio público de la Nación, al mismo tiempo que el mencionado espectro, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite son vías generales de comunicación, cuyo funcionamiento es de orden e interés público, correspondiendo al Estado su rectoría para proteger la seguridad y soberanía nacional.

A partir de mil novecientos noventa y cinco, fecha en que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, los particulares podrán solicitar un título de concesión para prestar servicios de telecomunicaciones.

Por su parte, continúa la actora, la Ley Federal de Radio y Televisión al regular también el régimen de tratamiento del espectro radioeléctrico tenía un conflicto normativo en la materia con la Ley Federal de Telecomunicaciones, motivo por el cual en esta última se estableció un régimen de excepción en lo que hace al espectro destinado a la radiodifusión. Esto es, de no haberse excluido el régimen de la radio y televisión de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se entendería que este servicio es una forma más de éstas.

Asimismo, la Ley Federal de Telecomunicaciones estableció la necesidad de crear un órgano desconcentrado para promover el desarrollo eficiente de las mismas, creándose la Comisión

Federal de Telecomunicaciones, sin que la Ley Federal de Radio y Televisión previera un órgano similar o equivalente.

Igualmente, señala la minoría parlamentaria actora, en mil novecientos noventa y cinco no existía todavía la tecnología que permitiera la radiodifusión digital para su explotación comercial, lo cual posiblemente influyó para que no se asimilara la radiodifusión al régimen jurídico de las telecomunicaciones. Sin embargo, diez años después, ante el avance de las tecnologías en el procesamiento digital de señales así como de las técnicas de mitigación de interferencias que permiten la atribución de otros servicios de telecomunicaciones a través del espectro atribuido en exclusividad a la radiodifusión y viceversa es necesaria la revisión de los regímenes legales respectivos.

En este contexto, y contrariamente al propósito manifestado en la exposición de motivos de la reforma legal que se impugna, la reforma en sí misma en lugar de crear un marco regulatorio con reglas uniformes, apegado a estándares internacionales, mantiene vigente y amplía el régimen de excepción y de protección para la actividad específica de radiodifusión.

Esto es, lejos de promover la convergencia tecnológica, la reforma genera un régimen legal especial de telecomunicaciones para radiodifusión contrario al régimen legal general de telecomunicaciones, en la medida en que la inclusión de definiciones de servicios específicos (servicio de “radiodifusión” y servicio de “radio y televisión”) rompe el principio de neutralidad tecnológica y regulación equitativa para servicios iguales, lo cual

implica un claro retroceso al régimen de convergencia y competencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Lo anterior supone que también los contenidos de la radio y televisión abierta deberían ser regulados de manera uniforme sin importar la vía de telecomunicaciones por la cual se transmite, circunstancia que no está prevista en la Ley Federal de Radio y Televisión, poniéndose en riesgo la función social y rectoría del Estado en esta materia.

Por otro lado, la radiodifusión abierta, aun definiéndose como servicio de telecomunicaciones, continuará rigiéndose por la Ley Federal de Radio y Televisión, mientras que el resto de servicios de telecomunicación lo hará conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo cual refleja que la reforma mantiene la regulación por separado de materias que, gracias al avance técnico, se prestan a través del mismo medio.

En este mismo sentido, conforme a la reforma, un concesionario de red pública de telecomunicaciones podría solicitar, en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, autorización para prestar servicios de “radio y televisión” a través de su red, como servicio adicional a los señalados en su título, sin que se le impongan obligaciones específicas en esa materia conforme a la Ley Federal de Radio y Televisión, con lo cual podría eventualmente realizar la transmisión de la señal para radio y televisión sin atender los lineamientos de contenido que marca dicho ordenamiento, simple y sencillamente porque transmite a través de una red y no del espectro.

Bajo otra óptica, también debe destacarse que los títulos de concesión de telecomunicaciones vigentes hoy en día, otorgados de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, establecen que las empresas telefónicas no podrán explotar directa o indirectamente ninguna concesión de servicios de televisión al público, con lo cual no parece factible la autorización para prestar servicios adicionales de “radio y televisión” a todos los concesionarios de servicios de telecomunicaciones por igual, máxime si se considera, además, que los títulos de concesión otorgados antes de que entrara en vigor la Ley citada correspondían al servicio de telefonía prestado con tecnología diferente a la actual.

Es decir, la reforma impugnada posibilita que los concesionarios en materia de telecomunicaciones que tienen títulos en términos asimétricos pudiesen argumentar que no existe ya prohibición para prestar el servicio de televisión, en tanto el servicio de radio y televisión está ya considerado por la propia Ley de Telecomunicaciones que los regula y porque a pesar de lo establecido en el título, al haberse modificado la ley, debe otorgárseles el mismo trato que al resto de los concesionarios de telecomunicaciones sin necesidad de modificar la concesión en sí misma, permitiéndoles solicitar autorización para la prestación de servicios adicionales de radio y televisión (radiodifusión).

Así, la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, promueve la adopción de un concepto de “radio y televisión”, que debe entenderse distinto al de “radiodifusión” establecido por la

Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual significa que se mantiene una regulación específica y diversa respecto de los concesionarios de telecomunicaciones que deseen prestar este tipo de servicio a través de las redes de telecomunicaciones, quienes tendrán que obtener capacidad arrendada de espectro concesionado a una radiodifusora en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión o, en su caso, tendrán que obtener un título de concesión para el uso de frecuencias atribuidas a radiodifusión en términos de esta última ley.

Lo anterior pone de manifiesto que se origina otro tipo de asimetría de derechos y una ventaja competitiva a favor de los concesionarios de telecomunicaciones, siempre que éstos pueda iniciar la prestación de servicios de radio y televisión abierta mediante el arrendamiento de capacidad de un concesionario de radiodifusión, sin necesidad de verse obligados a concursar por frecuencias en igualdad de circunstancias con nuevos participantes en el mercado, lo que provoca el fracaso del propósito de la reforma que establece procedimientos de licitación pública en materia de radiodifusión.

Igualmente, la reforma obstaculiza la determinación de los mercados relevantes convergentes al mantener diferenciados los marcos legales de “radio y televisión” en la Ley Federal de Telecomunicaciones y “radiodifusión” en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Esta diferenciación sienta las bases para que los concesionarios en uno y otro sector argumenten la existencia de

dos mercados distintos, obstaculizando con ello la labor del órgano regulador de competencia económica (Comisión Federal de Competencia), pues no podrá definir los mercados relevantes en un entorno de convergencia tecnológica.

Antes de la reforma que ahora se impugna, la Ley Federal de Radio y Televisión, no contemplaba la autorización de “servicios adicionales de telecomunicaciones” a los de radiodifusión, en tanto este ordenamiento se limita a regular un solo servicio que es el de transmisión abierta de señales de audio o audio y video asociados. Sin embargo, por virtud de la multicitada reforma, y conforme al artículo 28 de la ley en cita, las radiodifusoras podrán ser autorizadas para prestar servicios de telecomunicaciones a través del espectro que les fuera concesionado para radiodifusión o a través de nuevas bandas de frecuencia que en ese mismo acto se les asignen, así como mediante una nueva red de telecomunicaciones cuya concesión se les otorgue.

En otras palabras, las radiodifusoras serán autorizadas, en términos especiales, a diferencia de las concesionarias en materia de telecomunicaciones, para prestar servicios de telecomunicaciones a través del espectro que se les concesionara exclusivamente para radiodifusión.

Por otra parte, la reforma fija materias y objetivos legislativos divergentes que deben ser ejecutados por un mismo regulador poniendo en riesgo su viabilidad. Esto es, se generan problemas de discriminación entre prestadores de servicios al regularse de

manera diversa, considerando que la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión se basan en distintos modelos de desarrollo según los cuales el Estado ha ejercido su rectoría sobre el espectro radioeléctrico de manera diferente.

La Ley Federal de Telecomunicaciones de mil novecientos noventa y cinco, tiene como objeto regular vías generales de comunicación, promoviendo el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en un ambiente de competencia, mientras que la Ley Federal de Radio y Televisión tiene por objeto regular los contenidos del servicio de transmisión abierta de información por radio y televisión y proteger y vigilar el debido cumplimiento de la función social de la radio y televisión por tratarse de un servicio de interés público, motivo por el cual el Estado procedía a la asignación discrecional de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico en materia de radiodifusión para otorgar concesiones y permisos.

Esto se traduce en que la Ley Federal de Radio y Televisión mantiene un esquema para el otorgamiento de las concesiones que no corresponde al modelo de sana competencia que se plasma en la Ley Federal de Telecomunicaciones, obstaculizando con ello la labor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que está obligada a actuar bajo criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio a los servicios, mientras que la Ley Federal de Radio y Televisión propone otros lineamientos que no necesariamente corresponden

a éstos, tal como es el caso del concepto de competitividad, que no puede equipararse al de competencia.

Los estándares internacionales para la convergencia tecnológica recomiendan que la vía general de comunicación se regule de manera separada a los contenidos que se transmiten por la misma y que el desarrollo de ésta se de a través de prestadores de servicios y tecnologías en un ambiente de competencia, es por ello que el servicio de radiodifusión puede ser regulado como una vía general de comunicación utilizado para la telecomunicación sin menoscabo de la regulación de contenidos.

Sin embargo, cuando se expidió la Ley Federal de Radio y Televisión en mil novecientos sesenta no se preveía que el espectro atribuido para el uso de radiodifusión, en el futuro, podría ser utilizado para prestar otros servicios de telecomunicaciones y que ello implicara diferenciar entre el espectro como vía general de comunicación y el contenido de lo transmitido por ésta.

Al mantenerse el esquema original de concesiones en materia de radiodifusión, se genera un obstáculo para:

- Dar un trato igual a las vías generales de comunicación que se pueden utilizar para prestar servicios de telecomunicaciones.
- Actualizar los supuestos jurídicos de regulación contenidos en un ambiente de convergencia, y
- Continuar un desarrollo de telecomunicaciones basado en la libre competencia.

Lo anterior demuestra, a decir de la parte actora, que la reforma no representa avance alguno en materia de convergencia e incluso complica el escenario jurídico para que ésta se desarrolle adecuadamente en un futuro, pues el Estado está menoscabando sus facultades de supervisión y de control para conseguir que se cumplan los fines sociales de la radio y televisión abierta, cualquiera que sea su modalidad de transmisión.

Es así que, el problema fundamental de la reforma es que hace dos cosas contradictorias simultáneamente, por un lado permite que los concesionarios tanto de telecomunicaciones como de radio y televisión presten servicios que antes se prestaban por cada medio de manera exclusiva, pero al mismo tiempo mantiene dos regímenes jurídicos diferenciados para regular los medios que, materialmente, constituyen un solo mercado de servicios.

Esta última distinción provoca:

- Que el órgano regulador pueda garantizar la prohibición para la realización de prácticas monopólicas al no poder determinar los mercados relevantes.
- Obliga a dar un trato discriminatorio a los concesionarios, pues los objetivos que marcan las leyes de telecomunicaciones y la de radio y televisión son diversos.
- Genera derechos y obligaciones asimétricas para los concesionarios según sea la ley que rija su actividad.

En este contexto, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al dar un trato preferencial a los radiodifusores, permite un acto discriminatorio prohibido por el artículo 1º constitucional y establece una barrera de entrada para los interesados en obtener frecuencias para prestar servicios de telecomunicaciones.

Ello es así, en la medida en que el órgano regulador estará obligado a asignar bandas de frecuencia de radiodifusión en un título regido por la Ley Federal de Telecomunicaciones o, en su caso, asignar directamente espectro para uso de telecomunicaciones a los radiodifusores que simplemente lo soliciten sin necesidad de licitación, otorgando así a los concesionarios de radiodifusión una clara ventaja indebida, dado que al mismo tiempo dicho órgano regulador está obligado a licitar públicamente las bandas de frecuencia que queden disponibles para usos de telecomunicaciones a aquellos interesados que no cuenten con concesiones de espectro.

El trato preferencial y discriminatorio así descrito, también contraviene lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, en tanto representa para los concesionarios en materia de radiodifusión una ventaja competitiva de entrada al mercado de las telecomunicaciones en perjuicio de los particulares y de los propios concesionarios en esta materia, que estarán sujetos al procedimiento de licitación previstos por la Ley Federal de Telecomunicaciones para obtener los derechos de uso y aprovechamiento del espectro para telecomunicaciones,

impidiendo la concurrencia y libre competencia, fomentándose la concentración en los servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en violación al artículo 1º de la Constitución Federal, excluye a los permisionarios de radiodifusión de la posibilidad de que presten servicios de telecomunicaciones en las mismas condiciones que se los permite a los concesionarios, a pesar de que los permisionarios en esta materia están más ligados a los fines sociales, de educación a distancia, salud, etcétera, y cuando, además, en la práctica se ha obligado a éstos a reconvertir sus equipos de transmisión a la nueva tecnología.

Por otro lado, por el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia (bienes del dominio público), otorgadas por medio de una concesión, el Estado tiene derecho a recibir una contraprestación. No obstante lo cual, en términos del artículo 28 que se impugna, se establece que será potestativo para el Estado el cobro de dicha contraprestación, haciéndose notar que los concesionarios de servicios de telecomunicación que no obtengan su concesión a partir de una de radiodifusión y mediante una mera autorización, sí están obligados a pagar una contraprestación.

En este mismo sentido, los concesionarios en materia de radiodifusión cuyos títulos deriven de una licitación, en términos de la reforma a la ley, son los únicos que tendrán que haber pagado una contraprestación por éstos, mientras que a los concesionarios que tengan títulos anteriores a esta reforma, al no

haber licitado los mismos, se les conservarán sus privilegios otorgados discrecionalmente, pudiendo solicitar la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones y así obtener el canje del título por uno más amplio.

En este contexto, resulta claro que la reforma asegura un trato discriminatorio a favor de los radiodifusores preexistentes en perjuicio de cualquier nuevo competidor, violando los artículos 1º y 28 constitucionales.

En resumidas cuentas, la parte actora concluye que la reforma impugnada violenta el principio de igualdad al dar un trato desigual y discriminatorio a los concesionarios y particulares que deseen obtener concesiones en materia tanto de radiodifusión como de telecomunicaciones sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello.

OCTAVO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El artículo 9-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones adicionado en el decreto de reformas que nos ocupa, es violatorio de los artículos 1º, 14, 16, 27 y 28 de la Constitución Federal.

A decir de la parte actora, y sin perjuicio de lo alegado en el segundo concepto de invalidez en relación con este mismo precepto, dicho artículo resulta inconstitucional en la medida en que otorga facultades a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para registrar las tarifas de telecomunicaciones y para establecer obligaciones específicas a

cargo de los concesionarios de las redes públicas de las mismas, relacionadas con dichas tarifas, calidad de servicio e información, bajo criterios sociales y estándares internacionales. Igualmente se autoriza a la Comisión para definir cuáles de los concesionarios poseen “poder sustancial en el mercado”, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Esta atribución de facultades, supone una violación al principio de igualdad al establecer obligaciones específicas a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones con poder sustancial en el mercado (relevante), esto es, imponiéndoles cargas adicionales indeterminadas, distinguiendo con ello entre todos los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, es decir, discriminando a aquéllos que no tengan poder sustancial en el mercado, distinción prohibida por la Constitución mexicana, máxime que la Comisión Federal de Telecomunicaciones carece de facultades para determinar cuáles concesionarios tienen poder sustancial en el mercado relevante.

Igualmente, esta disposición contraviene los principios de seguridad jurídica y legalidad en la medida en que la facultad para imponer a los concesionarios obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, incorporando criterios sociales y estándares internacionales, genera en éstos incertidumbre, al crearles cargas adicionales no previstas por la ley de la materia, ni en la Constitución o en el título de concesión, dejando a la discrecionalidad de la Comisión el límite de las obligaciones impuestas. En otras palabras, el

legislador no determinó cuáles sean las obligaciones específicas susceptibles de imponerse a los concesionarios.

Esta misma determinación discrecional de la Comisión respecto a qué concesionarios tienen o no poder sustancial en el mercado, y respecto el tipo de obligaciones específicas que les podrán ser impuestas, violenta el principio de legalidad y genera incertidumbre entre los concesionarios. Violación que queda igualmente evidenciada al facultarse a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para definir cuál es el mercado relevante en materia de concesiones de redes públicas de telecomunicaciones y cuáles sujetos tienen poder sustancial en dicho mercado, cuando es el caso que la única autoridad facultada para tales efectos es la Comisión Federal de Competencia.

En estrecha relación con lo anterior, esta disposición violenta el régimen de concesión para la explotación y uso de bienes de la Nación previsto por los artículos 27 y 28 constitucionales, dado que al no encontrarse precisadas por el legislador las obligaciones específicas que serán impuestas a los concesionarios con poder sustancial en el mercado, ni determinar a estos últimos, se exceden los términos de la concesión otorgada al particular y del propio marco legal que la regula.

NOVENO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

La fracción XII, del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta violatoria de lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 90 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal puesto que dada la regulación de la administración pública centralizada, corresponde originalmente a las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, previéndose reglas expresas para la delegación de facultades.

Así, la fracción del artículo impugnada, al otorgar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la atribución de ...“Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables.”, es violatoria del principio de legalidad, pues en términos del artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la facultad para cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en ningún caso, puede entenderse que corresponda a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pues ni siquiera ésta tiene semejante atribución que pudiera haberle delegado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

DÉCIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

La fracción XIV, del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, resulta violatoria de los artículos 16 y 89, fracción X, constitucionales, en relación con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al autorizar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para “...intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia.”, cuando

es el caso que la facultad para dirigir la política exterior del Estado Mexicano y celebrar tratados internacionales es exclusiva del Ejecutivo Federal.

Así, el precepto impugnado contraviene el principio de legalidad al otorgar facultades que corresponden constitucionalmente al Presidente de la República, a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que tampoco tiene facultades en materia de asuntos internacionales, pues en todo caso, los asuntos de esta naturaleza son competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

DÉCIMO PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

La fracción XVI, del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la medida en que confiere facultades en materia de radio y televisión a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, resulta violatoria de los artículos 49 y 89 de la Constitución Federal.

Lo anterior, en tanto al otorgársele facultades al órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radio y televisión, que corresponden originariamente a dicha Secretaría de Estado, se contraviene la fracción I, del artículo 89 constitucional, pues es al Ejecutivo Federal, en todo caso, a quien correspondía delegarlas y en ningún caso al Congreso de la Unión, lo que rompe con el principio de jerarquía de mando del Presidente y le resta autoridad.

DÉCIMO SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en tanto el otorgamiento de un título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencia (que debe entenderse como una fracción del espectro electromagnético), no supone el dominio, propiedad ni posesión indefinida de ésta.

Es decir, en términos del artículo 28 constitucional, las leyes deben fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes del dominio público de la Nación, no obstante lo cual, el artículo impugnado, al prever que basta la presentación de una solicitud formulada por los concesionarios en materia de radio y televisión, para obtener una autorización para prestar servicios adicionales en materia de telecomunicaciones, está privando al Estado de su potestad soberana para otorgar o negar la concesión en esta última materia (telecomunicaciones), es decir sin que se exija al solicitante que cumpla con los requisitos que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones (artículos 16 ó 24) para obtener la concesión respectiva.

Dicho de otro modo, según la parte actora, se está despojando al Estado de su rectoría sobre el espacio radioeléctrico, al otorgarle al concesionario de radio y televisión la propiedad de facto de la banda de frecuencia que tiene concesionada, sin importar la existencia del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, el Reglamento de Radiocomunicación

de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ni los protocolos y tratados bilaterales y multilaterales firmados por México.

En el entendido de que el citado Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, es vinculatorio para el Estado Mexicano y en éste se establece que el uso de bandas de frecuencia a título primario y secundario, es decir, la posibilidad de atribuir otros usos compatibles al espectro hoy determinado para radiodifusión, requiere de procesos protocolarios, correspondiendo a los Estados la decisión sobre los cambios en los usos y no a los concesionarios, motivo por el cual resulta indebido que mediante una mera solicitud, sea el concesionario de radio y televisión el que determine el nuevo uso que se va a dar a la banda de frecuencia concesionada originalmente.

Esto es, mediante el mecanismo previsto en el precepto que se estima contrario a la Constitución, se hace nugatorio el derecho del Estado mexicano para establecer las modalidades de uso primario y secundario del espectro radioeléctrico, impidiendo hacer un uso más eficiente del mismo.

En este contexto, debe tomarse en cuenta que una misma banda de frecuencia puede tener un uso primario y uno secundario, los primeros son protegidos contra las interferencias provocadas por los servicios que operan a título secundario, lo cual permite la convivencia entre distintos servicios proporcionados a través de la misma banda de frecuencia bajo

determinadas condiciones tecnológicas y de operación, logrando un uso eficiente y armónico del recurso y permitiendo la convivencia de sistemas en zonas fronterizas evitando problemas de interferencia. Esta atribución de bandas de frecuencia para servicios a título primario o secundario, está hecha por el Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Bajo este esquema, es el Estado mexicano el que debe mantener la potestad de licitar las bandas de frecuencia, que hoy por hoy están atribuidas a la radiodifusión, a título primario para ese fin y a título secundario como banda de uso libre que permita su utilización sin necesidad de concesión, permiso o registro. O bien, en un momento dado, gracias a la evolución tecnológica, rescatar o cambiar bandas de frecuencia actualmente atribuidas a la radio y televisión.

En resumen, se está privando al Estado de la rectoría para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico a corto, mediano y largo plazo, al permitirse que, a pesar de constituir un bien del dominio público escaso, su uso sea determinado mediante las peticiones formuladas por los concesionarios.

DÉCIMO TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

Los artículos 17-E, 17- F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de lo dispuesto por los artículos 1º, 6º, 14, 16, 27 y 28 constitucionales, en relación con el artículo 2º de la propia Ley Federal de Radio y Televisión al

establecer los requisitos que deben ser cumplidos por los interesados en obtener el permiso para la prestación del servicio de radiodifusión.

Esto es, se violentan los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues los preceptos impugnados contienen normas que generan incertidumbre e inseguridad jurídica al dejar un alto margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de otorgar los permisos, quien podrá sostener entrevistas con los interesados en obtener los permisos, para que, de considerarlo necesario, aporten información adicional en relación con la solicitud presentada, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias (artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión).

Esta norma deja al arbitrio de la autoridad la solicitud de información que pueda hacerse al interesado, sin que sea la ley la que precise la naturaleza de ésta, permitiéndose que sea la autoridad la que, indeterminadamente, establezca qué clase de información adicional debe solicitarse a los permisionarios, lo que a su vez provoca que éstos queden en estado de total indefensión e incertidumbre jurídica respecto a cuáles son los requisitos que deben cumplir para obtener un permiso.

Asimismo, los preceptos impugnados vulneran el principio de igualdad jurídica en tanto generan una diferenciación injustificada entre los particulares que están interesados en obtener una concesión y aquéllos que desean obtener un permiso, pues para estos últimos la ley prevé requisitos

adicionales que no justifica el régimen legal establecido por la ley para los permisionarios.

Así, los artículos 17-E, 17-F y 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establecen los requisitos para la obtención de una concesión y los artículos 17-E, 20 y 21-A del mismo ordenamiento, que establecen los requisitos para la obtención de un permiso, claramente provocan diferencias sustantivas entre los requisitos para obtener una concesión y un permiso.

De tal manera que los solicitantes de permisos en materia de radio y televisión deben cumplir requisitos adicionales a los que se pide a los particulares que deseen obtener una concesión, sujetándoseles a una valoración subjetiva respecto a su idoneidad como permisionarios, cuando es el caso que se trata de estaciones oficiales, culturales, de experimentación, etcétera, integrantes de un sector que permite la discusión de los asuntos centrales de la vida democrática del país y la difusión de ideas y opiniones necesarias para el desarrollo social, protegido constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 25.

En este mismo sentido, la actividad de las radiodifusoras y las televisiones resulta una función social de interés público que el Estado debe salvaguardar y, en términos de los artículos 2º, 3º, 6º y 7º de la Constitución Federal, el Congreso tiene el mandato de crear normas que fortalezcan y difundan la cultura nacional, así como los valores de libertad de expresión, derecho a la información y el estado de derecho, no obstante lo cual las

normas impugnadas obstaculizan esta labor, mediante la imposición de requisitos indeterminados, injustificados e incongruentes con el régimen permisionario, lo que en definitiva da como resultado el establecimiento de requisitos más complejos, desiguales y absurdos que los que se exigen a los solicitantes de una concesión, generándose inequidad en el trato y la violación al principio de igualdad, en tanto no existe racionalidad ni proporcionalidad en la regulación prevista, ni mucho menos existe un objetivo constitucional que cumplir que justifique la afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

DÉCIMO CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 71-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de los artículos 1º y 2º constitucionales porque vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Esto es, en términos de lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe un mandato expreso para que el legislador expida normas que promuevan la igualdad de oportunidades de los indígenas y establezcan las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Sin embargo, las reformas realizadas por el Congreso de la Unión a la Ley Federal de Radio y Televisión excluyeron u omitieron regular el servicio de radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades citadas.

El objeto de la ley, aun con la modificación efectuada, sigue siendo la regulación de la radiodifusión, previéndose que el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse mediante concesión o permiso en los términos que la propia ley establece.

No obstante lo cual, en ninguno de los preceptos reformados se halla regulado lo relativo a la prestación del servicio de radiodifusión por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

Esto es, no se les incluye dentro de las categorías de estaciones de radio y televisión que la ley prevé: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, o bien, escuelas radiofónicas.

Igualmente, suponiendo que el régimen que deba corresponderles a las comunidades indígenas fuera el de concesión (explotación comercial), tampoco se hace referencia alguna a la manera en que deban participar para obtener una, resultando a todas luces inequitativo que se les aplicarán las mismas reglas que a los demás particulares que participen en una licitación por subasta.

Si, por otro lado, el régimen que les corresponde fuera el de permisionarios, tampoco la reforma a la ley se ocupa de regular la participación o inclusión de los pueblos indígenas en la materia, pues debe garantizarse su acceso en condiciones de igualdad con los demás solicitantes, esto es, eliminar situaciones de desigualdad manifiesta y procurar el cumplimiento exacto de la garantía de igualdad constitucional.

DÉCIMO QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 133 constitucional, por contravenir lo dispuesto por la Constitución Federal y los tratados internacionales que el Estado mexicano ha celebrado.

Así, se violenta la Convención Americana de Derechos Humanos en lo que se refiere al derecho de libertad de expresión, que supone que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de frecuencias radioeléctricas o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Igualmente, se vulnera el derecho a la igualdad frente a la ley, previsto por la citada Convención y los artículos 1º y 6º de la Constitución Federal, en la medida en que la radiodifusión debe ser el soporte tecnológico para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información y, precisamente, a través

de los medios de comunicación electrónica, de manera masiva y gratuita, la sociedad se mantiene informada y delibera los asuntos centrales de la vida pública y democrática, permitiéndose la difusión de opiniones e ideas, de manera tal que, hoy en día, la libertad de prensa y el derecho a la información se encuentran íntimamente vinculados con la regulación de la actividad de radiodifusión.

Es por ello que se estima que la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión no garantiza la igualdad jurídica entre concesionarios y permisionarios, sino que legitima su desigualdad. Vulnera también los principios de seguridad jurídica e igualdad al no encontrarse previstos por ley los derechos de los concesionarios y permisionarios en relación con las atribuciones de las autoridades competentes para otorgar los permisos y concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión e, igualmente, violenta el derecho a la información y la libertad de expresión al establecer requisitos y procedimientos desproporcionados e inequitativos para los sujetos que pretendan operar estaciones culturales, educativas, de investigación y oficiales.

Ahora bien, de conformidad con el principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, "...Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos." No obstante lo cual, la reforma que se impugna en esta vía, en clara

contravención a estos principios y garantías, atenta contra el principio fundamental de la radiodifusión como servicio público, reduciendo la actividad radiodifusora a criterios esencialmente económicos.

Esto es, la radiodifusión debe entenderse como un componente fundamental de la sociedad de la información. En este contexto, la optimización del uso del espectro radioeléctrico puede y debe abrir opciones democratizadoras debido al uso de nuevas tecnologías (digitalización). Este proceso no debe entenderse como un mero proceso tecnológico, sino que debe implicar el establecimiento de políticas sobre aspectos fundamentales de esta nueva sociedad de la información, tales como la recuperación y repartición del espectro radioeléctrico, la reglamentación de nuevos servicios de telecomunicaciones y una política de servicios masivos de educación, cultura e información que fortalezcan el desarrollo de las capacidades de la población marginada y más excluida del desarrollo.

El avance tecnológico debe ser considerado como una ventana de oportunidad para los planes de desarrollo de cualquier Estado, sin embargo, conforme a la reforma aprobada, el tema de la convergencia digital se maneja con unas cuantas reglas de acceso a frecuencias para la ampliación de servicios a los mismos operadores de radiodifusión, sin que pasen por un proceso de licitación, vulnerando el derecho de igualdad.

Por otro lado, en materia de concesiones, la reforma prevé el otorgamiento de las de radio y televisión mediante licitaciones a

través de subasta pública, bajo el argumento de que ello supone el fin del poder discrecional del Poder Ejecutivo en esta materia.

Este argumento, sin embargo, lejos de cumplir con el propósito buscado, únicamente transforma el criterio discrecional anterior, en un criterio claramente antidemocrático traducido en poder económico. Es decir, quien tenga más recursos para instalar y operar servicios de radiodifusión, será quien tenga más posibilidades de ganar la licitación para tales efectos.

Lo anterior no sólo desvirtúa la esencia del servicio de radiodifusión, sino que violenta los principios constitucionales y de los tratados internacionales que persiguen asegurar el acceso a la prestación de servicios de radiodifusión en condiciones equitativas y justas, máxime que tratándose del espectro atribuido a la radiodifusión, el servicio prestado tiene como condición esencial su gratuidad.

En estas condiciones, si a través de los servicios de radiodifusión se ejercen, entre otros derechos, el de la libertad de expresión y el de la información, las condiciones para acceder a la prestación de éstos, incide directamente en el ejercicio mismo de los derechos, de tal suerte que limitar el acceso a la prestación del servicio, es limitar indirectamente el ejercicio de los derechos que se ejercen por este medio.

Es por ello que, la imposición de criterios eminentemente económicos para la obtención de concesiones en materia de radiodifusión, resulta violatoria de principios y garantías

constitucionales, pues no es posible aceptar que el criterio económico determine el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio de radiodifusión, cuando lo que está en juego es la operación de un bien de la Nación a través del cual se presta un servicio de interés público.

DÉCIMO SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 28 constitucional que consagra el principio de libre competencia.

Dicha violación se genera en tanto, a partir de mil novecientos noventa y dos, fecha en la cual se aprobó la Ley Federal de Competencia Económica, este ordenamiento, reglamentario del artículo 28 constitucional, constituye el instrumento jurídico mediante el cual se implementa la protección del proceso de competencia y libre competencia, a través de la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y cualquier otra restricción al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Este funcionamiento eficiente de los mercados es vigilado e interpretado por la Comisión Federal de Competencia, mediante los procedimientos que la ley de la materia prevé, los cuales están diseñados para detectar y controlar la existencia de prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como la de concentraciones económicas que pudieran tener efectos nocivos sobre el mercado. En términos generales, para la determinación

de estos fenómenos anticompetitivos, la Comisión Federal de Competencia deberá analizar los casos bajo los supuestos de que existe un mercado relevante del bien o servicio de que se trate y que el agente económico tiene, dentro de éste, un poder sustancial; ahora bien, la definición del mercado relevante y del poder sustancial de un agente económico en éste es una tarea cuyos parámetros técnicos están establecidos por la propia legislación de competencia económica y que corresponde, en exclusiva, efectuar a la Comisión Federal de Competencia.

En este contexto, la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión obstaculiza la determinación de lo que pudiera considerarse como mercado relevante al mantenerse diferenciados los marcos legales de “radio y televisión” y “radiodifusión”. Dicha diferenciación permitirá argumentar a los concesionarios interesados que el mercado de telecomunicaciones es diverso al mercado de la industria de la radio y televisión, obstaculizándose la labor de la Comisión Federal de Competencia para definir los mercados relevantes en este tema, en el escenario actual de convergencia tecnológica.

Esto se pone de manifiesto porque la Ley Federal de Radio y Televisión ni siquiera contempla el desarrollo de la radiodifusión en un ambiente de libre competencia y en tanto, en la práctica, un agente económico que tiene diversas concesiones puede tener poder sustancial en el mercado en ciertos servicios y utilizar éste para establecer ventas atadas u obstaculizar la entrada al mercado a sus competidores. Es así, dice la parte actora, que la reforma a la ley impugnada tiene un efecto nocivo y contrario al

artículo 28 constitucional al hacer nugatoria la función conferida a la Comisión Federal de Competencia para prevenir y sancionar prácticas anticompetitivas.

DÉCIMO SÉPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de los artículos 1º y 28 de la Constitución Federal, en la medida en que, por una parte, establece un término fijo para la concesión de 20 años y, por otra, no prevé requisito alguno para que las concesiones otorgadas sean refrendadas una vez concluido el plazo por el cual fueron expedidas.

Esto es, la Ley Federal de Telecomunicaciones, para renovar el plazo de una concesión de red pública de telecomunicaciones o para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia, requiere, conforme a sus artículos 19 y 27, que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la propia concesión, que lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de ésta y que acepte las nuevas condiciones que establezca la autoridad competente.

En cambio, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión se limita a establecer que el concesionario tendrá preferencia sobre terceros y que no estará sujeto al procedimiento de licitación, estableciendo así un régimen discriminatorio violatorio del artículo 1º de la Constitución y contradiciendo el propósito de la reforma que era establecer un régimen de convergencia, pues no se exige al concesionario de radio y

televisión que cumpla con sus obligaciones ni tiene que cumplir con nuevas condiciones si es necesario.

Por si fuera poco, se le da preferencia sobre terceros, con lo cual los concesionarios obtienen privilegios sobre un recurso escaso, pues se les está concediendo, de facto, la propiedad sobre el espectro radioeléctrico, impidiéndose a la autoridad realizar una valuación del desempeño del concesionario.

Lo anterior, además, impide que el Estado asegure la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes concesionados.

DÉCIMO OCTAVO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 28 constitucional al establecer, en su fracción V, como requisito para participar en las licitaciones públicas para una concesión de radiodifusión, la mera “Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia”.

Esto es, el requisito que se exige pretende lograr un control para evitar los monopolios y las prácticas desleales de competencia, pero en realidad este control es aparente, puesto que no se requiere la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, sino basta acreditar que se solicitó ésta, con lo cual, evidentemente el requisito de la ley constituye una mera simulación del mandato contenido en el artículo 28 constitucional.

DÉCIMO NOVENO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 16 constitucional, en la medida en que contraviene lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera, específicamente sus artículos 6º, fracción III, 7º, fracción III, inciso x y 8º.

Es decir, los servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos a los de televisión por cable, están reservados de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros, sin embargo, se autoriza la inversión extranjera neutra.

La inversión extranjera se acepta hasta el 49% en las sociedades concesionarias en términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y tratándose de telefonía celular, podrán hacerlo hasta en un 100%, previa autorización de la Comisión de Inversión Extranjera.

Aparentemente, en congruencia con la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Federal de Radio y Televisión dispone que no se admitirán extranjeros como socios o asociados de la sociedad concesionaria o permisionaria, sin embargo la autorización de prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones a un concesionario de radio y televisión, permitirá a dichos concesionarios el uso de capacidad existente por arrendamiento, compra, fusión o cualquier otro mecanismo de asociación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, materia

en la cual se acepta la inversión extranjera hasta en un 100%, de manera tal que, evidentemente, este tipo de inversión tendrá injerencia directa en las empresas de radiodifusión, violentando el artículo 16 constitucional, con obvias consecuencias culturales, económicas y sociales.

VIGÉSIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de los artículos 1º, 27, 28 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en términos del artículo 27 constitucional, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la Nación y las bandas de frecuencia son una porción de éste. Es así que el uso, aprovechamiento y explotación de éstas mediante una concesión, supone el derecho, para el Estado, de recibir una contraprestación económica en términos de lo dispuesto, a su vez, por el artículo 134 constitucional, que prevé que debe asegurarse al Estado las mejores condiciones para la enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes.

De hecho, constituye una práctica reconocida internacionalmente que los concesionarios que son autorizados para prestar servicios auxiliares (*ancillary services*), deben pagar un porcentaje de los ingresos que reciben por la prestación de éstos.

En el caso, sin embargo, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión permite que quede a discreción de la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes el pago de una contraprestación por la autorización para prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión.

Esto es, se otorga un privilegio exclusivo a favor de quien ya tiene una concesión de radiodifusión al excluirlos de los procesos de licitación en materia de telecomunicaciones, dentro de los cuales, no hay posibilidad de ser exentado del pago de la contraprestación correspondiente.

En otras palabras, la discrecionalidad que prevé el precepto impugnado constituye una ventaja exclusiva e indebida que es discriminatoria y resta certeza jurídica a los concesionarios amén de que priva al Estado del pago de una contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público de la Nación.

VIGÉSIMO PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.-

El artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 41, fracción II de la Constitución Federal en lo que se refiere a la regulación de la propaganda en medios en materia electoral.

Esto es así, en tanto el artículo impugnado establece, en su fracción I, que los concesionarios, tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección popular, lo cual supone una clara autorización para que estos últimos

contraten directamente con los concesionarios la difusión de propaganda electoral, lo que no está permitido constitucionalmente y está prohibido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues sólo los partidos políticos pueden acceder a los medios de comunicación.

TERCERO.- Por acuerdo de ocho de mayo de dos mil seis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad en cuestión con el número **26/2006** y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por acuerdo de la misma fecha, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de de Justicia de la Nación, con apoyo en lo dispuesto por los puntos Primero y Segundo del Acuerdo Plenario número 3/2000, ordenó remitir el expediente al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en suplencia del Ministro Instructor, a efecto de proveyera lo conducente para la tramitación del asunto, hasta en tanto el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se reincorporara a sus actividades.

CUARTO.- Por auto de ocho de mayo de dos mil seis, el Ministro Instructor suplente admitió la demanda relativa y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara

su opinión, y acordó no tener como promovente de la demanda al Senador Carlos Manuel Villalobos Organista, en virtud de que no consta su firma en el escrito de demanda.

Por auto de treinta de mayo de dos mil seis el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de la reincorporación del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano a sus actividades, ordenó remitirle el expediente a efecto de proveyera lo conducente para la continuación de la tramitación del asunto.

QUINTO.- Por auto de treinta y uno de mayo de dos mil seis, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del Secretario de Gobernación quien actuó en representación del Poder Ejecutivo Federal, además de poner los autos a la vista de las partes para que dentro de los siguientes cinco días hábiles formularan alegatos.

SEXTO.- El Poder Ejecutivo Federal, al rendir su informe, manifestó en esencia lo siguiente:

En primer lugar, señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en relación con el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y los argumentos que sostienen su inconstitucionalidad, al contener dicho numeral

reglas específicas que el Ejecutivo Federal debe atender para efectos de la primera designación de Comisionados y Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Específicamene argumentó lo siguiente:

- a) Que el artículo Segundo Transitorio impugnado pierde su vigencia, o bien, cesan sus efectos, al momento en que el Ejecutivo Federal lleve a cabo esa primera designación de comisionados.
- b) Que el nueve de mayo de dos mil seis, el Presidente de la República designó a los cinco comisionados que integran la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- c) Que debido a lo anterior han cesado los efectos de la norma impugnada.
- d) Que debe declararse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto al referido artículo, en virtud de que la declaración de invalidez que pudiera llegarse a emitir no tiene efectos retroactivos y su consecuencia jurídica consiste únicamente en que se dejen de producir los efectos de la norma declarada inconstitucional, lo cual en el caso concreto, ya sucedió.
- e) Ha concluido la vigencia de la norma impugnada, pues la designación de los nuevos comisionados constituye un acto consumado.

- f) En apoyo a los anteriores razonamientos, cita la jurisprudencia de rubro: **“CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, SUS DIFERENCIAS.”**

Ahora bien, respecto a la materia fondo de los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora, el Poder Ejecutivo Federal manifestó lo siguiente:

1.- El procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado es constitucional porque:

No hubo modificaciones o alteraciones sustantivas a los artículos cuarto transitorio y 17-E, fracción V, sino únicamente correcciones necesarias para dar claridad al texto de la ley, que encuentran sustento en el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Es evidente que cuando el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones se refiere a las “atribuciones” de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se está refiriendo a las atribuciones contenidas en el artículo 9-A, ya que el diverso 9-B no contiene en su texto ninguna atribución.

Por cuanto hace al artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, es claro que la Cámara de Diputados se refería a la “Comisión Federal de Competencia”, pues conforme al artículo 23

de la Ley Federal de Competencia Económica, ésta es la denominación correcta del órgano en cuestión.

Las correcciones impugnadas derivan de un documento enviado por la propia Cámara de Diputados, que no fue hecha *motu proprio* por la Cámara de Senadores, lo cual sí hubiera constituido una indebida alteración en caso de no seguirse el procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional.

No se surten las hipótesis contenidas en los artículos 136 y 137 del Reglamento citado, dado que la Cámara revisora en ningún momento realizó observaciones o modificaciones al proyecto de decreto enviado por la Cámara de origen, sino que únicamente se realizaron correcciones por esta última en los términos y para los efectos del artículo 140 del mismo Reglamento.

Aún en el caso de que se considerara que la corrección constituye un vicio en el procedimiento legislativo, éste no sería de los que trascienden de manera fundamental a la norma, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.”**

2.- El Poder Legislativo sí tiene facultades para crear órganos desconcentrados como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones porque:

El artículo 73, fracción XVII constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación sin limitación alguna, por lo que se comprenden tanto cuestiones sustantivas como orgánicas, mientras que el artículo 90 del mismo ordenamiento lo faculta para expedir la Ley Orgánica por la cual se regirá la Administración Pública Federal, de ahí que el Congreso de la Unión, en ejercicio de dichas facultades haya creado diversos órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, como lo son la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, entre otras.

No se modificó o alteró la distribución de negocios existente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que las funciones que se le asignaron a la Comisión Federal de Telecomunicaciones son aquéllas que correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con quien comparte su personalidad.

Conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las facultades de los órganos desconcentrados se podrán establecer tanto mediante un decreto como mediante una ley.

3.- Las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión no violan la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal porque:

La razón por la que se estableció en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones un periodo de espera de 30 días para la entrada en vigor de las nuevas disposiciones, fue con el fin de evitar posibles problemas técnicos, materiales, procedimentales o económicos que pudieran suscitarse con motivo de ésta.

Los artículos transitorios impugnados son simplemente disposiciones de tránsito propias de cualquier reforma legal.

No se viola la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ya que ésta consiste en proveer a la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa, por lo que un reglamento siempre deberá estar subordinado a una ley.

El Ejecutivo se encuentra obligado a realizar los cambios necesarios en los reglamentos siempre que las leyes a las que se encuentran subordinados sufran alguna reforma que los haga incompatibles o contradictorios, esto independientemente de que lo diga o no el Congreso de la Unión.

El plazo de 30 días que se establece en el artículo cuarto impugnado es inocuo y no tiene ninguna trascendencia jurídica, puesto que el que no se realice la actividad dentro del citado plazo no trae aparejada ningún tipo de consecuencia jurídica.

4.- La designación escalonada de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es constitucional porque:

La inamovilidad temporal propicia la transexenalidad, lo cual permite dar continuidad a las facultades que en materia de radio y televisión tienen conferidas, al margen de los intereses políticos.

La designación escalonada se encuentra prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones, y por el contrario, no se encuentra prohibida por ningún ordenamiento legal aplicable.

Con la designación escalonada se persiguen tres objetivos, a saber: a) Dar continuidad a la política en la materia; b) Evitar que se pierda la memoria histórica y, c) Asegurar la autonomía técnica de los integrantes de la Comisión.

Este tipo de designación se ha utilizado previamente en diferentes órganos, tal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Si la designación no fuera escalonada se crearía una desigualdad mayor de la señalada por la parte actora, ya que por ser la duración del cargo de 8 años, un presidente tendría la facultad de nombrar a la totalidad de los comisionados, mientras el subsecuente no podría nombrar a ninguno.

Lo que el principio republicano exige es la renovación periódica pero sólo de los representantes populares, sin embargo, los comisionados no son de ese tipo de funcionarios.

La supuesta inconstitucionalidad que alega la actora se basa en preocupaciones particulares y conyunturales; la inconstitucionalidad de las leyes no podría derivar de un análisis que se haga en un periodo de tiempo limitado y a un caso concreto.

5.- Es constitucional el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones contenido en el Decreto impugnado.

En principio, se desvirtúan, *ad cautelam*, los argumentos de la parte actora, pues se estima que respecto de este artículo procede una causal de improcedencia.

Así, el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones no atenta contra a libertad de trabajo, toda vez que por virtud de la misma, no se está impidiendo a los sujetos de la norma dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode; además que la prohibición de inegibilidad opera únicamente respecto a la primera designación de Comisionados y de Presidente de la Comisión, lo que significa que sí podrán ser considerados para posteriores designaciones y mientras tanto pueden ejercer su profesión en cualquier otro cargo público o privado.

Una de las finalidades perseguidas por el Decreto es privilegiar la actuación independiente y transparente del pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y por ello sujeta a un plazo determinado la duración del encargo de los próximos comisionados, por lo que es lógico suponer que las personas que se encuentren desempeñando ese cargo a la entrada en vigor del decreto impugnado, no pueden ser considerados para integrar nuevamente el pleno de la Comisión, pues ello traería como consecuencia que su periodo como comisionados se extendiera más allá de lo previsto por la Ley.

No constituye una ley privativa ya que no se menciona nominalmente a las personas a las que se va aplicar, además de que si bien comprende a un determinado número de personas, su aplicación es general pues entre ellos no hace distinción alguna; la razón de que desaparezca el precepto después de aplicado se encuentra en la naturaleza del mismo, pues ésta es una disposición transitoria.

Lo que busca el legislador con la disposición en comento es garantizar que el funcionamiento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones sea ajeno a los intereses y prácticas administrativas anteriores.

6.- El Decreto impugnado es constitucional, ya que cumple con el principio de igualdad que prevé mecanismos para combatir los monopolios, de conformidad con los artículos 1º y 28 de la Constitución, en tanto:

Como resultado de una política legislativa se decidió dar un paso adelante en la vinculación de la radiodifusión al marco jurídico de las telecomunicaciones; no se consideró oportuno asimilar por completo ambos sistemas hasta en tanto se consolide la transición hacia la televisión y radio digitales y se multipliquen los medios de acceso de telecomunicaciones a contenidos audiovisuales.

La vinculación se dio en el establecimiento de una única autoridad en la materia y en la facultad otorgada a los concesionarios del servicio de radiodifusión para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones.

No existe discriminación alguna ya que hay un trato igual para todos los radiodifusores y otro diferente para los prestadores de servicios diversos de telecomunicaciones, es decir, a materias diferentes, trato diferente.

Se establecieron procedimientos más transparentes y competitivos, ya que se sustituyó la discrecionalidad de la autoridad para otorgar concesiones por un procedimiento de licitación pública.

Los servicios adicionales en materia de telecomunicaciones que presten los concesionarios de servicios de radiodifusión así como los concesionarios de servicios de telecomunicación, independientemente de que se presten a través del espectro

radioeléctrico o redes públicas de telecomunicación, se regirán por la Ley Federal de Telecomunicaciones.

No existe discriminación entre particulares y concesionarios, ya que la autorización para prestar servicios adicionales que sea concedida a estos últimos, se justifica porque ellos ya satisficieron los requisitos legales para ser concesionario, a diferencia de cualquier particular; por lo que se trata de hipótesis diferentes, siendo que entre la categoría de concesionarios existe un trato igual para todos ellos.

Con la reforma se avanza hacia la convergencia, pero no se considera conveniente una consolidación completa hasta que se consolide la transición hacia televisión y radio digital, por lo que así se reconoce a la radiodifusión como un servicio de telecomunicaciones que, dadas sus características especiales de medio masivo de comunicación, es materia de regulación especial, lo cual no contraría a la Constitución.

Lo anterior no implica la creación de un monopolio ya que en las reformas se hicieron cambios importantes para evitarlo, tales como: sustituir la discrecionalidad en la concesión del servicio por un procedimiento de licitación pública; reducir de 30 a 20 años el tiempo de la concesión; la creación del Registro Público de Telecomunicaciones y; la obligación de presentar una solicitud de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia para poder participar en la licitación.

El Decreto de reforma impugnado atendió a los avances tecnológicos en relación a la digitalización, así como a los diversos estándares internacionales, a la necesidad de que se actualice la convergencia en ambas materias, lo que conlleva a la diversidad de servicios, mismos que deberán sujetarse al marco normativo correspondiente.

7.- El artículo 9-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones es constitucional porque:

Esta fracción es un espejo de una disposición existente en el artículo 63 de la actual Ley Federal de Telecomunicaciones, en la que se faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

La disposición impugnada es congruente con el principio de igualdad ya que otorga trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, puesto que la Comisión sólo puede imponer obligaciones específicas a los concesionarios que tienen poder sustancial en el mercado relevante y no así a los que no lo tienen.

Es congruente con los principios de seguridad jurídica y legalidad ya que las obligaciones específicas deben estar relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información y siempre incorporarán criterios sociales y estándares

internacionales, es decir, son obligaciones concretas, sobre una materia especial y siempre que exista poder sustancial en el mercado por lo que queda claro que no se trata de una facultad de ejercicio arbitrario, sino que tiende a evitar que existan monopolios y prácticas monopólicas en una actividad que no es abierta sino que está sujeta a concesión.

El hecho de que la Comisión pueda establecer obligaciones específicas a los concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante no implica que la Ley Federal de Telecomunicaciones le esté otorgando la facultad de determinar la existencia de dichos mercados ni de quién tiene ese poder sustancial, ya que el derecho debe ser interpretado armónicamente, por lo que dicha facultad compete a la Comisión Federal de Competencia; no obstante lo anterior, aún cuando la reforma otorgara competencia a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para determinar el mercado relevante, ello no sería contrario a la Constitución.

La materia de telecomunicaciones está íntimamente relacionada con los avances tecnológicos, por lo que es conveniente otorgar cierta discrecionalidad a la autoridad, sin que ello implique una actuación arbitraria, pues sus resoluciones siempre deberán estar fundadas y motivadas.

8.- La facultad que se otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para recibir el pago por concepto de derechos, productos y demás aprovechamientos es constitucional, dado que:

No existe en la Constitución disposición alguna que prevea como atribución exclusiva de alguna dependencia o entidad, la recepción del pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos procedentes en materia de telecomunicaciones, aunado a que, de lo dispuesto en los artículos 5º, fracción II, y 15 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación se desprende que existen auxiliares de la tesorería de la Federación, como lo es, en el caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, entidades que pueden llevar a cabo las funciones de recepción de derechos, productos y aprovechamientos que procedan en materia de telecomunicaciones, en su carácter de auxiliares de la tesorería, sin que ello constituya una invasión a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

9.- La facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para intervenir en asuntos internacionales es constitucional porque:

Las facultades conferidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones no alteran las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, toda vez que las facultades de la Comisión se limitan a la materia de telecomunicaciones.

La facultad otorgada a la Comisión para intervenir en asuntos internacionales no implica que ésta tenga conferida la representación del Estado mexicano para dirigir la política

exterior, sino que únicamente significa que podrá participar en reuniones internacionales relativas a la materia de telecomunicaciones o, incluso, suscribir acuerdos institucionales de acuerdo al artículo 2° de la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

10.- Es constitucional que se le confiera a la Comisión Federal de Telecomunicaciones facultades en materia de radio y televisión.

La facultad establecida en la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones a favor de la Comisión para que ésta intervenga en materia de radio y televisión, tiene como finalidad dar congruencia a la legislación en la materia y distribuir la competencia correspondiente entre los órganos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a cuestiones de especialidad y capacidad técnica.

Los órganos desconcentrados, como la Comisión Federal de Telecomunicaciones no se desligan o apartan de las directrices y control de supervisión y mando que sobre ellos ejercen las dependencias a las que se encuentran subordinados, por lo que no es posible que se aparten de las políticas del Ejecutivo Federal del que forman parte.

11.- El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es constitucional, al señalar que los concesionarios podrán solicitar la prestación de servicios de

telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión porque:

La actora parte de la premisa falsa de que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión implica que si los concesionarios solicitan permisos adicionales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se los debe otorgar *ipso facto*, sin embargo, lo que señala la Ley es que los concesionarios que deseen prestar servicios adicionales deben presentar una solicitud a la Secretaría, sin que de ningún párrafo de dicho precepto se pueda desprender obligación alguna por parte de la dependencia de autorizar la solicitud.

Si bien la Secretaría no se encuentra facultada en forma expresa para negar la autorización en cuestión, lo cierto es que, conforme al principio de que quien puede lo más puede lo menos, es claro que tácitamente puede hacerlo.

El hecho de que se presente la solicitud no implica que automáticamente se conceda la autorización, sino que, por el contrario, deberán valorarse diferentes aspectos en los que se tome en cuenta, por ejemplo, si la banda de frecuencia soporta la prestación de servicios adicionales, las disposiciones administrativas aplicables y el cumplimiento e instrumentos internacionales.

El señalamiento de la Ley respecto de que los concesionarios pueden solicitar autorización para llevar a cabo servicios adicionales implica reconocer a su favor beneficios que

derivan de la tecnología; es decir, no se concede un bien distinto al ya concesionado, sino que simplemente se abre la posibilidad para que se le autoricen actividades distintas a las determinadas en el título de la concesión.

De lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, se advierte que los permisionarios y concesionarios están facultados para prestar servicios adicionales desde 1990, por lo que privarlos de tales derechos violaría el principio de irretroactividad de la ley.

12.- Los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión no vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, ni el de igualdad, al establecer procedimientos y requisitos distintos para la obtención de concesiones y permisos.

El tratamiento para el otorgamiento de concesiones y permisos siempre ha estado diferenciado; la Ley Federal de Radio y Televisión establece la posibilidad de otorgar permisos y concesiones de acuerdo al tipo de destinatario.

Es evidente que al no perseguirse fines de lucro en determinados casos, no se les pueden exigir a los solicitantes de un permiso, los mismos requisitos, ni sujetarlos a los mismos procedimientos que a los solicitantes de una concesión, ya que de lo contrario no tendría razón de ser la existencia de dos figuras distintas.

Los requisitos que se les solicitan a cada uno de los destinatarios no pueden ser iguales atendiendo a los fines que persiguen y a la naturaleza de cada uno de ellos; el otorgamiento de concesiones se hace mediante licitación pública, mientras que el procedimiento para el otorgamiento de permisos no es a través de licitación, sino que es mediante un procedimiento mucho más sencillo, contemplado en el artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión impugnado.

En virtud de los objetivos que persiguen los destinatarios de los permisos, éstos no pueden ser objeto de licitación pública, de ahí que haya sido necesario otorgar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ciertas facultades discrecionales que hagan posible que las personas que obtengan los permisos sean las idóneas.

Si no se hubieran establecido “requisitos adicionales” para los permisionarios, el Estados mexicano no tendría control alguno para determinar quién es idóneo para ser titular de un permiso.

13.- Los artículos adicionados y reformados de la Ley Federal de Radio y Televisión no violan los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución.

Para cumplir con lo establecido en el artículo 2º constitucional no es necesario que en la Ley Federal de Radio y Televisión se haga mención expresa a las estaciones de radio y televisión de las comunidades y pueblos indígenas, puesto que en

las disposiciones vigentes antes de la reforma, la radio y televisión ya constituyen una actividad de interés público y tienen una función social, aunado a que no se elimina la posibilidad de participación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que éstas pueden participar en estaciones culturales o de cualquier índole.

Una reforma no puede ser declarada inconstitucional por no haber incluido determinados aspectos, a menos que exista un mandato claro y expreso, lo cual no sucede en el presente caso.

Será la Comisión Federal de Telecomunicaciones la que establezca las condiciones para que la participación de los pueblos y comunidades indígenas sea a través de permisos, y no mediante el otorgamiento de concesiones; un ejemplo de lo anterior es la existencia del Sistema de Radiodifusores Indigenistas (SRCI), dependiente de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Los pueblos indígenas fácilmente pueden cumplir con los requisitos para obtener permisos señalados por el artículo 20 reformado.

La frase “establecer condiciones” contenida en el artículo 2º constitucional, no necesariamente implica adoptar medidas legislativas; puede hacerse a través de actos administrativos, ya sea del Ejecutivo Federal o a través de resoluciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; en caso de que se tomaran medidas legislativas no significa que se tengan que

hacer en la Ley Federal de Radio y Televisión, pues el propio precepto se refiere a “leyes de la materia”; en el entendido de que el artículo 2º constitucional es una norma programática.

Por su parte, la frase “establecer condiciones en los términos que las leyes de la materia determinen” significa que las condiciones deben ser acordes con las leyes y no, necesariamente, que deban modificarse las leyes.

14.- El Decreto impugnado no es violatorio del artículo 133 constitucional, en la medida en que:

Los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión y a la igualdad que se consagran en los artículos señalados como violados de la Convención Americana de Derechos Humanos, pueden ejercerse por otros muchos medios.

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un instrumento que no tiene carácter vinculatorio para el Estado mexicano.

15.- El Decreto impugnado es acorde con el artículo 28 constitucional, en tanto:

La Ley Federal de Competencia Económica, atendiendo al principio de especialización de las normas, se ocupa de evitar la concentración del poder económico, lo cual es claramente respetado por la reforma en cuestión.

Las redes públicas de telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, que son los medios por los cuales se prestan los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, además de tener una forma distinta de prestarse, también tienen mercados diferentes.

Será la Comisión Federal de Competencia y no la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la que deberá definir el mercado relevante de los servicios de radiodifusión de acuerdo a la manera en que se comporte el mercado y, en su caso, si se trata del mismo mercado relevante, con base en los criterios establecidos en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica.

El Decreto impugnado no propicia prácticas monopólicas, sin embargo, en caso de que llegaren a darse por un abuso de la ley, la Comisión Federal de Competencia será la encargada de combatirlos.

16.- El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión es acorde a los artículos 1° y 28 de la Constitución.

El hecho de que no se establezcan expresamente en la ley los requisitos para que proceda el refrendo de concesiones de radiodifusión, no significa que la autoridad no vaya a realizar una evaluación del desempeño de la concesión y analice la viabilidad del refrendo, lo cual deberá quedar claramente plasmado en una resolución debidamente fundada y motivada, por lo que se

concluye que la autoridad tiene la facultad de no refrendarla cuando lo considere pertinente.

En el título de la concesión se pueden incluir requisitos para el refrendo de la concesión, como podría ser aceptar nuevas condiciones que establezca la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los que deberán cumplirse para que éste sea concedido.

Se cumple con el artículo 16 constitucional al tratar en forma distinta a los que son concesionarios de aquellos que no lo son; dicho trato diferenciado se justifica puesto que, los primeros tienen la experiencia y los conocimientos técnicos para seguir operando la concesión, mientras que los segundos no, además de que si no se diera esa preferencia se desincentivarían las concesiones, dado que los bienes sujetos a la concesión se revierten a favor del Estado a su finalización.

La palabra “podrá” establece una facultad discrecional a la autoridad, para determinar si la refrenda o no, además de que existen facultades de inspección y vigilancia a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyos resultados influirán para que se conceda o no el refrendo.

17.- El artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión no contraviene el artículo 28 constitucional ni fomenta prácticas monopólicas.

El artículo 28 constitucional no exige que quienes participen en la licitación de una concesión en materia de radio y televisión deban contar con una opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia u órgano equivalente, sino que para la obtención de una concesión simplemente se remite a las condiciones y términos que fijen las leyes.

Si bien la Ley Federal de Radio y Televisión no señala qué pasa en caso de obtener una opinión negativa de la Comisión Federal de Competencia, es evidente que el espíritu del artículo es que no sea elegible para ser sujeto de concesión, pues su interpretación debe realizarse de manera armónica con lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica.

Lo establecido en el artículo 17-E no pugna ni impide a la Comisión Federal de Competencia ejercer sus atribuciones, ni establece un requisito que por sí mismo permita al interesado en obtener la concesión, eludir el cumplimiento de las demás normas de la Ley Federal de Competencia Económica.

18.- La reforma es congruente con el artículo 16 constitucional.

La actora opone, al contenido de la norma general que impugna, el contenido de otra norma general del mismo rango que, a su juicio, es contradictoria, y a partir de ello pretende demostrar la inconstitucionalidad de la ley, lo cual desnaturaliza el medio de control constitucional en que se actúa.

Si bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley de Inversión Extranjera, es incongruente pensar que una sociedad que goza con una concesión para usar comercialmente canales de radio y/o televisión pueda válidamente tener participación de inversión extranjera, con esto no se quiere decir que los servicios adicionales de radiodifusión se encuentran también bajo la reserva señalada.

Una sociedad que únicamente preste los servicios adicionales se sujetará al régimen legal en materia de inversión extranjera que para cada caso sea aplicable, por lo que no hay forma de que, en aplicación del artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión, las concesionarias, que deben ser sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, puedan, por el simple hecho de prestar servicios adicionales, violar el artículo 6°, fracción III de la Ley de Inversión Extranjera, pues esta autorización no implica la de modificar su estructura accionaria.

19.- El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es constitucional, ya que no constituye una ventaja exclusiva a favor de persona alguna.

Si bien la ley concede a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la facultad para solicitar o no el pago por los servicios de telecomunicaciones adicionales a los concesionarios, ello no constituye ventaja a favor de persona alguna, ya que el espíritu de dicha discrecionalidad tiene que ver con concesiones de determinado servicio que se licita y que carece de interesados debido a que no genera beneficio económico alguno, pero que el

Estado tiene el propósito de que se preste dicho servicio, a efecto de generar un beneficio social, pues de no hacerlo así, se provocaría un incentivo negativo en perjuicio del interés social.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes no puede ejercer la facultad de requerir el pago de contraprestación arbitrariamente, pues siempre estará obligada a fundar y motivar sus resoluciones.

El Estado siempre recibirá una contraprestación por el uso del bien del dominio público, es decir, del espectro radioeléctrico, sin embargo, dicha prestación podrá ser por el servicio de radiodifusión o por éste y otro servicio.

20.- El artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión no viola el artículo 41, fracción II, constitucional.

Se intenta demostrar la inconstitucionalidad del artículo 79-A, a partir de su aparente contradicción con disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley que comparte el mismo rango que la impugnada, por lo cual se desnaturaliza el medio de control constitucional en que se actúa, esto ya que la Constitución no prohíbe el supuesto en estudio.

El precepto impugnado únicamente establece una obligación de los concesionarios de informar al Instituto Federal Electoral sobre la contratación de propaganda, no establece una obligación de los concesionarios de dar acceso tanto a partidos políticos como a candidatos, ni un derecho de éstos a contratar publicidad.

SÉPTIMO.- Los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, al contestar la demanda manifestaron argumentos similares o coincidentes respecto del problema de constitucionalidad planteado; por tanto, a fin de evitar repeticiones innecesarias, se sintetizan en forma conjunta únicamente aquellos que no constituyen reiteración de los expuestos por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Debe resaltarse, sin embargo, que al rendir su informe, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, al referirse al sexto concepto de invalidez propuesto por la minoría parlamentaria actora, hizo valer la causal de improcedencia contenida en la fracción V, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, argumentando que han cesado los efectos del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, por haberse cumplido su objetivo y agotado todos sus supuestos.

21.- El procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado es constitucional porque:

El oficio número SG/1.-01638/2005, de fecha cinco de diciembre de dos mil cinco, enviado por la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores exclusivamente tuvo el carácter de informativo, además de que fue suscrito por un funcionario debidamente autorizado.

La Cámara de Senadores, al recibir el oficio antes referido, no tenía por qué desconfiar de los términos y efectos plasmados en el mismo, pues se trata de un procedimiento ordinario que tiene como fin dar claridad a las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados, por lo que siempre se entendió que éste era un acto de buena fe, por tanto, es inatendible el argumento de la actora en el que refiere que el Senado omitió instrumentar medidas precautorias para verificar la confiabilidad y procedencia de la información.

La Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores es un medio meramente informativo e interno de dicho órgano legislativo que no surte ningún tipo de efecto jurídico, por tanto, la publicación de 23 de marzo de dos mil uno a que hace referencia la actora no debe tomarse en consideración como medio para probar lo que sostiene, pues el único órgano de publicación oficial que reconoce la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el Diario de Debates de la Cámara de Senadores.

La parte actora hace referencia a un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día once de abril del año dos mil, sin embargo, no existe, en esa fecha, publicación del Decreto referido por la actora.

No puede considerarse como modificación sustancial la realizada al artículo 17-E, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión, pues no existe algún órgano homónimo que se denomine Comisión Federal de Competencia Económica, y en

cambio, los ciudadanos en general, conocen al organismo en cuestión, de ambas maneras.

22.- El Poder Legislativo sí tiene facultades para crear órganos desconcentrados como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El artículo 49 constitucional no establece un sistema rígido e inflexible de división de poderes, sino que admite excepciones que permiten que los poderes de la unión ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden al ámbito de atribuciones asignadas a otro poder.

23.- Los artículos 9-C y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones no contravienen ningún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los nombramientos a cargo del Presidente de la República pueden clasificarse en tres grupos, a saber: los que son absolutamente libres, los que requieren de la ratificación del Senado y aquellos que deberán hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley; el nombramiento de los Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se ubican en la tercera hipótesis, puesto que el libre nombramiento de los funcionarios de la Administración Pública sólo se actualiza si éste no está determinado de otro modo por la Constitución o por las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los nombramientos de Directores de organismos

descentralizados que no estén contemplados en una ley, pueden ser realizados por el Ejecutivo.

La intención de la reforma es dotar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones de una auténtica autonomía técnica, que mejore el desempeño del organismo y haga imparcial la toma de sus decisiones.

Los comisionados que forman parte del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones no son secretarios de despacho, diplomáticos o empleados superiores de Hacienda, por lo que quedan comprendidos dentro de la expresión “demás empleados de la unión” que señala la fracción II, del artículo 89 constitucional.

24.- Las disposiciones de las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión no violan la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

Un reglamento no debe infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez, por tanto es imposible pensar que si una ley pierde su vigencia, el reglamento que derive de ella siga vigente en forma independiente.

El Congreso de la Unión, al estar facultado para expedir leyes, no está supeditado a los reglamentos, si no que éstos se subordinan a la ley, pues es la ley la que establece los tiempos y límites para la expedición de las disposiciones reglamentarias.

La facultad reglamentaria no es potestativa cuando la observancia de la ley depende, precisamente, del ejercicio de la facultad reglamentaria.

25.- La designación escalonada de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es constitucional.

Los principios republicano, democrático y representativo establecidos en la Constitución, se refieren exclusivamente a los titulares de los poderes de la Unión.

26.- Es constitucional el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contenido en el Decreto impugnado.

El Decreto impugnado no viola la garantía de libertad de trabajo establecida en el artículo 5º constitucional, puesto que es incierto qué personas serán designadas para ocupar el puesto de comisionado de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Se debe diferenciar entre el principio abstracto de la libertad de trabajo, que es el que reconoce la Constitución al hombre por el hecho de ser humano; y el ejercicio concreto de esa libertad, el cual es legítimamente limitable.

De una interpretación histórica y teleológica del artículo 13 constitucional, se desprende que lo que este precepto prohíbe

son las leyes privativas que muestren un carácter sancionatorio (nadie puede ser juzgado por este tipo de ley); sin embargo, la ley impugnada no puede considerarse como una ley privativa, en tanto que carece de ese carácter sancionador.

La función pública no es un empleo, por tanto no puede decirse que los comisionados del órgano desconcentrado generen un derecho al trabajo o rija para ellos la garantía a la libertad de trabajo a que se refiere el artículo 5° constitucional.

27.- El Decreto impugnado es constitucional, ya que cumple con el principio de igualdad en tanto prevé mecanismos para combatir los monopolios, de conformidad con los artículos 1° y 28 de la Constitución.

La diversidad de trato encuentra su justificación en las diferencias que caracterizan a la radiodifusión abierta de la restringida: mercado atendido (anunciantes vs. suscriptores); impacto en la audiencia (gratuidad vs. renta mensual y costo por canal); cobertura (apertura universal vs. restricción a suscriptores); carácter (unidireccional vs. bidireccional); espectro (analógico vs. digital).

Este precepto constitucional establece una declaración de principios, que no puede tomarse en cuenta para decidir cómo se debe expedir una ley para que cumpla con ese dispositivo primario.

Las industrias de radio y televisión, y de telecomunicaciones, tienen un origen diverso aunque están confluyendo en virtud del avance tecnológico.

La función social es aplicable exclusivamente a la radio y la televisión abiertas y gratuitas.

El Decreto de reforma impugnado, supone un intento para acercar a la radio y televisión abiertas al marco general de las telecomunicaciones, sin suprimir la función social de estos servicios públicos.

La inconstitucionalidad de la ley existirá si la norma es inequitativa para todos los sujetos que se ubiquen en sus supuestos; sin embargo, en el caso el acceso que tendrán los concesionarios de radio y televisión abierta para llevar a cabo la prestación de servicios de telecomunicación, no las colocará en ninguna situación de ventaja frente a las concesionarias de telecomunicaciones, ya que en ambos supuestos, se pagarán las contraprestaciones correspondientes y se someterá a los concesionarios a las mismas condiciones de servicio que consignan los títulos de concesión respectivos.

28.- El artículo 9-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones es constitucional, en tanto:

Será a través de la facultad reglamentaria que el Ejecutivo Federal determine cuáles son las obligaciones específicas relacionadas con las tarifas.

Las leyes no son ni deben ser catálogos de definiciones, pues siempre existe la posibilidad de su interpretación jurídica.

29.- La facultad que se otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para recibir el pago por concepto de derechos, productos y demás aprovechamientos, es constitucional.

Existe una diferencia entre delegar facultades, competencia exclusiva del ejecutivo y asignación de facultades; esta última la que se actualiza en el caso concreto, pues el Congreso de la Unión asignó directamente a un órgano de la Administración Pública Federal, una tarea específica para facilitar la aplicación de una ley dentro de su campo de acción.

Existe diferencia entre recibir un pago y efectuar un cobro, el receptor es un mero tenedor del pago, mientras que el cobrador lo asume para sí, en este caso para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

30.- La facultad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para intervenir en asuntos internacionales es constitucional.

Las facultades que se le conceden a éste Órgano son exclusivamente de carácter técnico administrativo y las ejercerá en auxilio del Ejecutivo Federal.

31.- Es constitucional que se le confiera a la Comisión Federal de Telecomunicaciones facultades en materia de radio y televisión porque:

Se trata de una desconcentración vertical de atribuciones, donde la autonomía funcional no quebranta la subordinación jerárquica.

32.- El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es constitucional, al señalar que los concesionarios podrán solicitar la prestación de servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión.

De acuerdo con la reforma, no es necesario ampliar la banda de frecuencia, sino que se utiliza exactamente la misma que ya había sido autorizada, es decir, la prestación de los servicios adicionales estarán supeditados a la prestación del servicio primario, además de que considera la imposibilidad de que en una misma banda concesionada operen dos o más competidores.

Los beneficios de los que goza el concesionario son derechos previamente adquiridos, ya que el hecho de tener una concesión implica, por sí mismo, que se han cumplido previamente los requisitos legales previstos para ello.

33.- Los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión no vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, así como el de igualdad, al

establecer procedimientos y requisitos distintos para la obtención de concesiones y permisos.

Uno de los más novedosos elementos que se presentan en esta Reforma es la intervención de la Comisión Federal de Competencia, lo cual garantiza que las concesiones no propicien fenómenos anticompetitivos o de concentración económica.

Es parcial afirmar que la Ley reformada proponga que las concesiones se asignarán de acuerdo a un criterio económico, ya que los interesados deberán cumplir con otros requisitos como son: técnicos, de cobertura, de inversión, financieros, de actualización y desarrollo económico; de competencia (que no generen fenómenos de concentración económica); de proyecto de producción y programación y; de cumplimiento de la función social de la radiodifusión.

La parte actora no toma en cuenta el contenido del artículo 1º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales cuando alega la inconstitucionalidad del artículo 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, pues aquél establece que las relaciones del Ejecutivo Federal o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto Unidades Administrativas de la Administración Pública Federal, en lo no previsto por aquélla, se regirán por otras disposiciones, según la ley de la materia que corresponda, en este caso, la Ley Federal de Radio y Televisión.

El derecho de propiedad entraña, además del uso y disfrute de la cosa, la posibilidad de disponer de ella, elemento que jamás tendría lugar con relación a un bien concesionado.

Es el carácter de concesionario de servicios para radiodifusión lo que le otorga un derecho preexistente que permite que se prevea en el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión una autorización, y no así un nuevo procedimiento de licitación.

34.- Los artículos adicionados y reformados de la Ley Federal de Radio y Televisión no violan los derechos de los indígenas establecidos en la Constitución.

Si se incluyeran requisitos especiales para el otorgamiento de una concesión o permiso a las comunidades indígenas, sí se actualizaría una discriminación en perjuicio de los participantes que no son comunidades indígenas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que el principio de igualdad acepta la existencia de desigualdades materiales y económicas, como sucede en el caso con las comunidades indígenas que no cuentan con los medios económicos ni tecnológicos para obtener una concesión, de ahí que el beneficio que éstas obtienen se materializa mediante el otorgamiento de permisos y no de concesiones.

35.- El Decreto impugnado no es violatorio del artículo 133 constitucional porque:

La parte actora sólo hace señalamientos genéricos contra el Decreto impugnado, pero omite especificar qué artículo en concreto de dicho decreto es el que violenta el precepto constitucional señalado.

36.- El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión es acorde a los artículos 1° y 28 de la Constitución.

El refrendo tiene como objeto dar certidumbre a los inversionistas y fomentar el crecimiento económico en determinados sectores, pues en caso contrario, se desalentaría a aquéllos que pretendiesen hacer innovaciones tecnológicas e inversiones a largo plazo.

El refrendo siempre se encontrará ligado al cumplimiento de los fines de la concesión y a un acto de autoridad de carácter potestativo que nadie puede limitar.

Las bases de la licitación contendrán el modelo del título de concesión que será otorgado, en el cual se especifica que ésta se otorga por 20 años y que podrá refrendarse por un periodo igual; por tanto, los licitantes conocen perfectamente que si el ganador da cumplimiento a los requisitos establecidos, podrá hacer uso del refrendo, con lo que se concluye que todos los participantes de la licitación se encuentran en igualdad de condiciones.

La separación entre una y otra legislación atiende a que es en beneficio del interés público contar con una ley que regule de manera específica el contenido de la programación en los servicios de radio y televisión abierta; mas no tuvo como propósito establecer diferencias en materia de regulación administrativa por cuanto hace a los aspectos técnicos y operativos.

37.- El artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión no contraviene el artículo 28 constitucional ni fomenta prácticas monopólicas.

Si se exigiera la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, se retardaría el procedimiento de licitación, prejuzgándose, además, sobre éste, pues si bien la opinión favorable es importante para evitar prácticas monopólicas, no es el único que se debe cumplir para obtener la concesión.

Pese a que no se cuente con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia antes de otorgar la concesión, no hay que olvidar que este Órgano se encuentra facultado para iniciar de oficio un proceso de investigación, que en su caso, puede culminar con la sanción de prácticas monopólicas y, por tanto, la cancelación de la concesión.

La opinión que emita la Comisión Federal de Competencia, respecto de la solicitud que realice el interesado de la concesión, sí tendrá un carácter vinculatorio dentro del procedimiento concesionario de telecomunicaciones que se siga ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por lo que es falso

que la mera presentación de la solicitud configure el derecho del peticionario para que la concesión le sea asignada.

38.- El artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión no viola el artículo 41, fracción II, constitucional.

Esta parte de la reforma es uno de los más importantes avances en materia de transparencia en el gasto electoral de los partidos políticos, ya que al introducir al Instituto Federal Electoral como único intermediario para realizar los pagos de propaganda, le facilita su función fiscalizadora del gasto electoral, permitiendo que esta función realice durante el transcurso de las campañas y no al término de las mismas.

El artículo impugnado tiene por objeto regular tres aspectos: a) Dar una nueva atribución al Instituto Federal Electoral; b) Hacer un reconocimiento, a nivel de ley, de las funciones que desempeña este Instituto vía reglamentaria; y c) Incrementar la transparencia en el gasto publicitario en materia electoral.

OCTAVO.- En auto de nueve de junio de dos mil seis, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por el delegado de la Secretaría de Gobernación, en representación del Presidente de la República, así como los ofrecidos por el delegado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el oficio PGR/406/2006, suscrito por el Procurador General de la República, mediante el cual rindió su opinión respecto a la acción de inconstitucionalidad en que se actúa.

En dicho oficio, el Procurador General de la República manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Los senadores que promovieron la acción de inconstitucionalidad, cuentan con legitimación procesal activa y la demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada en tiempo.
- La causal de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal y por la Cámara de Diputados es infundada, por las siguientes razones:
 - Porque de la lectura del artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se advierte que podrá existir una segunda y única designación de los comisionados para ocupar el mismo cargo por un periodo de ocho años, por lo que resulta incuestionable que al determinarse una futura temporalidad en la segunda designación de comisionados, no puede estimarse que los efectos de dicha disposición transitoria hayan cesado.
 - Además, los efectos de la norma no se agotan sino hasta que las personas designadas y no objetadas por el Senado hayan protestado legalmente sus cargos y hayan tomado posesión de sus puestos.
- Es infundado el primer concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque las modificaciones que se realizaron no trascienden de manera fundamental a la norma ni al procedimiento de reformas de la ley impugnada.

Esto es, si se eliminó la palabra “Económica” del artículo 17-E, fue por motivo de un error en la cita del nombre de la dependencia.

Por otro lado, el numeral 9-B no contemplaba las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sino que se refería a la integración del órgano de gobierno de la referida Comisión y a su forma de funcionamiento, por lo que si no se hubiere realizado el cambio, el decreto combatido sería incongruente.

- Es infundado el segundo concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque corresponde al Congreso de la Unión, como facultad originaria, establecer los órganos que integran la administración pública, mediante su ejercicio legislativo.

Y también en tanto el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación, tanto en su aspecto sustantivo como en el orgánico.

- Es fundado el tercer concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque el legislador federal se excedió en el ámbito de sus atribuciones, violentando los principios de competencia constitucional y división de poderes, pues menoscabó la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.

Si no lo prevé la Constitución, no se puede llegar al extremo de facultar a las Cámaras del Congreso de la Unión a intervenir directamente en el nombramiento de empleados de la administración pública federal, puesto que las únicas excepciones a la facultad de libre nombramiento y remoción que están previstas en la Constitución son: empleados superiores de hacienda, diplomáticos, ministros y coroneles del ejército.

- Es infundado el cuarto concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque la ley posterior deroga tácitamente la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles.

Para que opere una derogación tácita, no se requiere que la derogación de una norma provenga del mismo órgano o del mismo procedimiento que la creó.

Los reglamentos no gozan de la misma jerarquía que las normas, estas últimas derogan a los ordenamientos secundarios,

además de que el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no es un reglamento autónomo.

Por cuanto al plazo fijado por el Congreso, éste no constituye violación alguna, ya que ha sido práctica reiterada que el Congreso, dependiendo de la importancia de las normas, establezca cierto término para que se expida el Reglamento que hará aplicable la ley en cuestión, además de que, en todo caso, si el Ejecutivo no cumple con este plazo no existe consecuencia jurídica alguna.

- Es infundado el quinto concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque la designación escalonada y duración del nombramiento de los comisionados, no atenta contra la forma de gobierno determinada por el pueblo, puesto que sigue conservando sus características esenciales de renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de un proceso democrático.

Los nombramientos de los cargos de comisionados no son de elección popular.

Tampoco se trastoca el ejercicio del encargo sexenal del Presidente de la República.

- Es infundado el sexto concepto de invalidez por las siguientes razones:

No se violenta la garantía al trabajo, ya que existe la posibilidad de que los comisionados salientes puedan ser electos para ocupar nuevamente ese cargo en lo futuro, pues lo único que se dispuso es que esa permanencia no sea continua.

No existe derecho adquirido que se esté violentando, ya que el régimen jurídico a que están sujetos los comisionados salientes es el de libre remoción por parte del Presidente, por lo que no existe el derecho a la permanencia en el cargo.

Tampoco constituye una ley privativa, ya que si bien se trata de un régimen transitorio particularizado (no privativo), esto se debe a la naturaleza propia de esta clase de normas, cuyo cometido es facilitar el tránsito entre la norma anterior y la nueva.

- Respecto a los conceptos de invalidez séptimo, décimo tercero y décimo séptimo, señaló lo siguiente:

Los concesionarios de ambos ordenamientos se encuentran en una situación de igualdad, ya que existen tres características que los sitúan en la misma categoría de sujetos: la posesión de una concesión para uso, explotación y aprovechamiento de una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico; dicha concesión se usa para prestar uno o varios servicios de telecomunicaciones y, fueron obtenidas mediante procedimientos de licitación.

La Ley Federal de Telecomunicaciones que entró en vigor en 1995, no regulaba servicios sino redes públicas y, por ende,

las concesiones que se expidan al amparo de esta ley se otorgan respecto al uso del espectro y/o de una red pública de telecomunicaciones, con la posibilidad de que se puedan prestar en ellas todos los servicios que sean viables, sin embargo, de la exposición de motivos de la presente reforma se desprende que uno de los objetivos principales de ésta es regular en ambos ordenamientos redes y no servicios, independientemente de que el legislador esté facultado para introducir regulaciones o especificaciones sobre alguno o algunos de estos servicios.

El procedimiento para el otorgamiento y la prórroga de las concesiones de espectro para servicios de radio y televisión puede diferir de aquél aplicable para las concesiones de espectro para los otros servicios de telecomunicación, ello mientras ambos tipos de servicios se mantengan separados.

Si de la interpretación de los artículos 3º, fracción XV y 13 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 2º, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que sí es necesario que una empresa de telecomunicaciones, que solicite servicios adicionales a los que originalmente presta, tenga que participar en un procedimiento de licitación de acuerdo a los artículos 17, 17-A y 17-C de la Ley Federal de Radio y Televisión, para adquirir una nueva banda, y así poder prestar servicios de radiodifusión, entonces bajo tal premisa, es evidente que sí se actualizaría la violación al artículo 1º constitucional.

La razón por la que se le solicitan requisitos diferentes a los permisionarios y a los concesionarios, es que cada uno cumple con un fin diferente.

- Es infundado el octavo concepto de invalidez, por las siguientes razones:

Porque existe una reserva de ley a favor de los órganos ejecutivos para que éstos, a su vez, detallen todo aquello que no esté previsto en la ley, por ello las obligaciones a que se refiere el artículo impugnado, serán establecidas una vez que se emita el Reglamento respectivo.

Si el legislador determinó que los concesionarios que tienen poder sustancial en el mercado, deben tener una mayor regulación a través de obligaciones específicas que se establezcan para tal efecto, ello fue en razón de que de no regularlos, existiría la posibilidad de que los concesionarios puedan fijar los precios unilateralmente, restringir el abasto o afectar al mercado.

- Es infundado el noveno concepto de invalidez por la siguiente razón:

De los artículos 4º, 5º y 15 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, se advierte que los pagos por concepto de derechos, productos o aprovechamientos en materia de telecomunicaciones, pueden realizarse directamente ante la

Tesorería de la Federación o por conducto de los auxiliares de esta unidad administrativa.

- Es infundado el décimo concepto de invalidez por la siguiente razón:

Del análisis tanto del artículo 9-A, fracción XIV de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como de la totalidad de la ley, no se advierte que se faculte a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a intervenir en asuntos internacionales en materia de telecomunicaciones, creando o suscribiendo compromisos a nombre del Estado Mexicano, pues tal atribución es exclusiva del Ejecutivo Federal.

- Es infundado el décimo primer concepto de invalidez por la siguiente razón:

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es válido que las facultades que en materia de radio y televisión le son conferidas al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le sean asignadas a un órgano desconcentrado, jerárquicamente subordinado a dicha dependencia, como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

- Es infundado el décimo segundo concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque el hecho de que se le puedan concesionar otros servicios a concesionarios de radio y televisión, incluso sin mediar licitación pública, de suyo no contraviene la Carta Magna, toda vez que es el legislador secundario, quien establecerá en última cuenta la forma y términos en que se concesionen los bienes de dominio público de la Nación.

Con la figura de la concesión, en términos del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en nada se vulnera el control que el Estado tiene sobre los derechos de propiedad de los bienes de dominio público que son concesionados.

- Es infundado el décimo cuarto concepto de invalidez por la siguiente razón:

Porque la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas generales y nunca contra actos. En el caso concreto, los accionantes pretenden, a través de esta vía, impugnar un acto omisivo del legislador federal, cuestión que no es atendible en este medio de control constitucional, pues en todo caso el medio correcto para hacerlo es la controversia constitucional.

- Es parcialmente fundado el décimo quinto concepto de invalidez por la siguiente razón:

Del análisis de la totalidad de los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, se arribó a la conclusión que diversas normas de la reforma impugnada, vulneran los artículos

1º, 14, 16 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, en vía de consecuencia, y de arribarse a tal conclusión, sería incuestionable determinar que en el presente asunto se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el numeral 133 constitucional.

- Es infundado el décimo sexto concepto de invalidez por las siguientes razones:

Porque la diferencia de legislación entre la radiodifusión y las telecomunicaciones no implica que la norma, en abstracto, provoque una concentración de capitales, pues del estudio del decreto impugnado no se advierte que en éste se establezca la autorización para que las radiodifusoras o las empresas de telecomunicaciones adquieran el control de sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general de otra persona moral del ramo.

La Ley Federal de Competencia Económica establece expresamente las reglas para determinar el mercado relevante y si un agente económico tiene o no poder sustancial en el mercado relevante, lo que no vulnera el artículo 28 constitucional, ya que los supuestos para saber si se está en presencia de un mercado relevante no son en atención a si son radiodifusoras u otras empresas de telecomunicaciones, sino a los supuestos que marcan los artículos 12 y 13 de la Ley citada.

Con respecto a la solicitud de opinión de la Comisión Federal de Competencia, cabe señalar que es ésta la que, en uso

de sus facultades, puede investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas monopólicas o concentraciones que se encuentren prohibidas por la ley.

- Son infundados los conceptos de invalidez décimo octavo y décimo noveno por las siguientes razones:

Porque la Ley de Inversión Extranjera previene diversos mecanismos, entre lo que se encuentran, los correspondientes a las modificaciones de los objetos sociales de las sociedades, a fin de impedir que a través de arrendamiento, compra, fusión o asociación se pueda evadir la prohibición consignada en el artículo 6° de dicha ley.

Las empresas concesionarias deben ser sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y esto no se modificó por prestar servicios adicionales, ya que no se encuentran autorizadas para modificar su estructura accionaria.

- Es infundado el vigésimo concepto de invalidez por la siguiente razón:

Porque la Ley Federal de Derechos establece toda una regulación sobre las cantidades que deberán cubrir los concesionarios de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo los de radiodifusión; los preceptos de referencia son imperativos y no dejan al arbitrio de la autoridad el cobro o no de las cuotas relativas a los servicios requeridos.

- Es infundado el vigésimo primer concepto de invalidez, por la siguiente razón:

Del estudio del artículo impugnado no se desprende que se establezca una autorización a favor de los candidatos a puestos de elección popular, para contratar tiempos de radio y televisión para la promoción de sus campañas.

NOVENO.- Mediante auto de doce de junio de dos mil seis, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por el delegado de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como los presentados por el delegado de los promoventes del presente medio de control constitucional.

DÉCIMO.- Recibidos los informes de las autoridades, la opinión del Procurador General de la República, los alegatos de las partes, y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el treinta y seis punto

setenta y uno por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión demandan la declaración de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

SEGUNDO. En primer término, este Tribunal Pleno examina la oportunidad de la presentación de la demanda materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General de la República dispone:

“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II.- ... Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, ...”

Por su parte, el artículo 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece:

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si

el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

Conforme a las disposiciones transcritas, el plazo para hacer valer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, que deben computarse a partir del día siguiente al en que se publique el decreto en que se contiene la norma cuya invalidez se demanda.

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión impugnado, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil seis, por tanto, el plazo de treinta días naturales referido comenzó a correr el día doce de abril siguiente y concluyó el once de mayo de la misma anualidad.

Ahora bien, si la minoría parlamentaria promovente presentó su demanda en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal el cuatro de mayo de dos mil seis, es claro que su presentación se realizó en tiempo.

TERCERO.- Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes, por ser una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente.

Los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, párrafo primero,

de la Ley Reglamentaria de la materia, en su parte conducente disponen:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

b). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;”

“Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.”

El inciso b), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que dicen representar el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

1. Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

2. Los Senadores federales demandantes deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara.

3. La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión.

El primero de dichos requisitos se encuentra satisfecho, en virtud de que los Senadores Manuel Bartlett Díaz y Javier Corral Jurado, en su carácter de representantes comunes de la parte actora, mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación

Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el ocho de mayo de dos mil seis, señalaron que los legisladores demandantes forman parte de la Quincuagésima Novena Legislatura de ese órgano legislativo, lo cual se acredita con la copia certificada de las diversas constancias que anexaron a su escrito de demanda (Cuaderno de pruebas 1, fojas 1 a 457).

El segundo de los mencionados requisitos también se encuentra acreditado, en virtud de que la acción de inconstitucionalidad la promueven un total de cuarenta y siete legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, los cuales representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho senadores que conforman dicho órgano legislativo, en términos del artículo 56 de la Constitución Federal.

En efecto, si la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se integra por un total de ciento veintiocho senadores, el treinta y tres por ciento de ese total equivale a cuarenta y dos Senadores, cuando es el caso que la demanda se suscribió por cuarenta y siete de ellos, que representan al 36.71% de los integrantes de la citada Cámara.

El tercero de los requisitos destacados, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión, también se cumple en el caso, porque las normas impugnadas participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material, según se verá más adelante.

En consecuencia, ha quedado demostrado que los Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la declaratoria de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

CUARTO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede al estudio de las causas de improcedencia que se hacen valer, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo de las cuestiones de constitucionalidad planteadas.

El Secretario de Gobernación, en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como la Cámara de Diputados, hicieron valer como causa de improcedencia la prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, con respecto al artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Al efecto manifiestan que el artículo impugnado contiene reglas específicas que el Ejecutivo Federal debe atender para efectos de la primera designación de comisionados y Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y, por tanto:

- a) Que esta norma pierde su vigencia en el momento en que el Ejecutivo Federal lleve a cabo la referida designación.
- b) Que el nueve de mayo de dos mil seis el Presidente de la República designó a los cinco comisionados que integran la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- c) Que debido a lo anterior la norma impugnada ha cesado en sus efectos.
- d) Que debe declararse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de este artículo, en virtud de que la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos y su consecuencia jurídica consiste únicamente en que se dejen de producir los efectos de la norma declarada inconstitucional, lo cual en el caso concreto, ya ha sucedido.
- e) Ha concluido la vigencia de la norma impugnada, pues la designación de los nuevos comisionados constituye un acto consumado.

En apoyo a los anteriores razonamientos, se cita la jurisprudencia de rubro: **“CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, SUS DIFERENCIAS.”**

La causal de improcedencia así planteada, debe ser desestimada, partiendo de la base de que el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no ha cesado en sus efectos ni tampoco tiene el carácter de acto consumado de modo irreparable, por lo que no se actualiza la causal de improcedencia que se hace derivar de la fracción V, del artículo 19, en relación con el artículo 65, ambos, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se demuestra a continuación.

El precepto impugnado es el siguiente:

“SEGUNDO.- La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

No serán elegibles para ser comisionados o

Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.”

Del texto anterior se desprende lo siguiente:

1. Que la primera designación de los comisionados, por única vez, se hará por el plazo de cinco, seis, siete y, en dos casos por ocho años.
2. Que dichos comisionados podrán ser designados para ocupar el mismo cargo, por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.
3. Que los nombramientos de comisionados tendrían que ser realizados en un plazo no mayor a treinta días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto cuestionado (doce de abril de dos mil seis).
4. Que las personas que ocupaban los cargos de comisionados o Presidente de la Comisión, a la entrada en vigor del decreto cuestionado, no eran elegibles para ser designados de nueva cuenta con tal carácter.

Ahora bien, las autoridades demandadas aducen que el referido artículo Segundo Transitorio tiene el carácter de consumado, puesto que la norma perdió su vigencia en el

momento en que el Ejecutivo Federal designó a los cinco comisionados integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; es decir, el nueve de mayo de dos mil seis, por lo que debe declararse la improcedencia de la acción ejercitada, ya que la declaratoria de invalidez que, en su caso, se dictara no puede tener efectos retroactivos.

Como se adelantó, la causal de improcedencia invocada deviene infundada, ya que es inexacto que la norma combatida haya adquirido el carácter de acto consumado con motivo de la designación de comisionados por parte del Ejecutivo Federal.

Lo anterior es así puesto que, contrariamente a lo argumentado por las demandadas, el artículo Segundo Transitorio cuestionado no sólo regula el nombramiento por primera vez de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sino que también establece la posibilidad de que los comisionados que fueron designados por primera vez, puedan serlo por segunda ocasión, por un periodo de ocho años.

En estas condiciones, el hecho de que a la fecha hayan sido designados por vez primera los comisionados integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de ninguna manera supone el agotamiento de la totalidad de los supuestos que prevé la norma transitoria cuestionada, esto es, subsiste la posibilidad de una nueva designación para un segundo periodo respecto de los comisionados ya nombrados, por lo que no puede estimarse que la norma transitoria haya cesado en sus efectos al haberse

agotado la materia que regula y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia apuntada.

Sirve de apoyo a la consideración anterior, interpretada a contrario sensu, la tesis sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que este Tribunal Pleno hace suya, que aparece publicada en la página 797 del Tomo XXII, julio de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro es el siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE INTERPONE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESERSE EN ELLA AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**

De igual manera resulta aplicable, en la parte conducente, la jurisprudencia número P./J.8/2004, sustentada por este Tribunal Pleno, publicada en la página 958 del tomo XIX, marzo de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, bajo el rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.”**

Por otra parte, es pertinente hacer notar, que el hecho de que los comisionados que conforman la nueva integración de la

Comisión Federal de Telecomunicaciones hayan sido efectivamente designados por el Ejecutivo Federal con fecha nueve de mayo de dos mil seis, tampoco conduce a determinar que el acto reclamado revista el carácter de consumado, ya que la declaratoria de invalidez del precepto cuestionado únicamente produciría efectos hacia el futuro, consistentes precisamente en dejar sin efectos tales nombramientos por el tiempo que faltara ejercerlos, puesto que el desempeño del cargo de comisionado constituye un acto de tracto sucesivo que no se consuma con la mera expedición del nombramiento respectivo, sino que se va actualizando día con día, por lo que en el supuesto de que se llegara a declarar la invalidez de la norma, los efectos de ésta se traducirían en dejar insubsistente la designación correspondiente a partir de la fecha en que se hiciera la publicación de la ejecutoria, sin que ello suponga darle efectos retroactivos.

En estas circunstancias, al no actualizarse la causal de improcedencia alegada, debe desestimarse el argumento propuesto por las demandadas.

Ahora bien, dado que las partes no hicieron valer ninguna otra causal de improcedencia, ni este órgano colegiado advierte oficiosamente la existencia de alguna diversa que llevara a decretar el sobreseimiento en este juicio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora, en el entendido de que, por cuestión de método, dicho estudio no necesariamente se hará en el orden en que fueron planteados.

QUINTO.- Violación al procedimiento legislativo.

En el primer concepto de invalidez se aduce sustancialmente lo siguiente:

- Que el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto cuya invalidez se reclama, es inconstitucional por ser violatorio de los artículos 16, 70 y 72 de la Constitución Política Federal, en relación con lo previsto en los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que existe una evidente alteración sustantiva al texto del artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y al 17-E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, aprobado por la Cámara de Senadores, respecto al texto originalmente aprobado por la Cámara de Diputados el primero de diciembre de dos mil cinco.
- Que en el texto original del artículo Cuarto Transitorio se hace referencia a las atribuciones otorgadas a favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones establecidas en el artículo 9-B de la ley, mientras que en la “segunda versión”, se establece que tales atribuciones se prevén en el artículo 9-A de la ley; que asimismo, en el artículo 17-E, fracción V, del texto aprobado por la Cámara de Diputados se hace referencia a la “Comisión Federal de Competencia Económica”, mientras que en el proyecto de Decreto presentado por las Comisiones correspondientes al Pleno

del Senado, el texto únicamente establece “Comisión Federal de Competencia”; que al dichos cambios, modificaciones sustantivas a las normas sujetas al procedimiento legislativo, éstas debieron haber seguido el trámite establecido en el artículo 72 constitucional para efecto de que dichas modificaciones se regresaran para ser discutidas y, en su caso, aprobadas por la cámara de origen.

- o Que la única vía y forma para modificar el contenido de un proyecto de ley o Decreto previamente aprobado por una de las Cámaras o por ambas, se encuentra prevista en el artículo 72 constitucional, en relación con lo que disponen los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la Minuta de Proyecto de Decreto aprobada por la Cámara de Diputados fue arbitraria e ilegalmente alterada, al haber sido modificado el texto de los artículos referidos, sin que un mero oficio emitido por los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o por el Secretario General, pueda tener por efecto modificar o desconocer lo aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Debe precisarse que si bien la parte demandante sostiene que las normas impugnadas violan diversos preceptos constitucionales, lo cierto es que sus argumentos están encaminados a demostrar la violación al procedimiento legislativo establecido en el inciso E) del artículo 72 constitucional, en relación con lo dispuesto en los artículos 135, 136, 137, 139 y 140

del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, se estima conveniente transcribir el contenido de dichos preceptos.

El artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese

confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara

revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos

los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 135.- Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

Artículo 136.- Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.

Artículo 137.- En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

Artículo 139.- Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

Artículo 140.- Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.”

Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 71 y 72 constitucionales transcritos, se desprende que el procedimiento legislativo federal consta de las etapas que, de manera general, se describen a continuación:

- a) **INICIATIVA.-** Se traduce en el acto por virtud del cual los sujetos autorizados constitucionalmente por el artículo 71, es decir, el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y las Legislaturas de los Estados, respectivamente, presentan o proponen, ante la Cámara de origen del Congreso de la Unión que corresponda, un proyecto de ley o decreto, con lo cual se pone en marcha el mecanismo para la formación de las leyes en nuestro sistema constitucional.
- b) **DISCUSIÓN.-** Es la etapa del procedimiento legislativo en la cual, con arreglo a las disposiciones consagradas en el Reglamento de Debates, se examinan las iniciativas de ley o decreto por los legisladores en cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión y se delibera, oyéndose opiniones en favor o en contra de la proposición.
- c) **APROBACIÓN.-** Una vez agotada la discusión en el seno de la Cámara de origen, se recoge la votación nominal de los legisladores, la cual, de ser suficiente, provocará la aprobación del proyecto de ley o decreto, debiendo entonces remitirse para su discusión y aprobación a la Cámara revisora. Debe destacarse que el proceso de discusión y aprobación de las iniciativas debe realizarse

de manera sucesiva en ambas cámaras, por así establecerlo el texto del artículo 72 constitucional.

- En esta etapa los dispositivos constitucionales consagran reglas especiales referidas al desechamiento o modificación de proyectos de ley por las Cámaras de origen o revisora; es aquí donde cobra aplicación lo previsto en el inciso e) del artículo 72 constitucional, en el sentido de que si un proyecto de ley o decreto es desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de Origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones realizadas por la Revisora, sin poder alterar de forma alguna los artículos aprobados.

d) SANCIÓN.- Una vez aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remite al Ejecutivo Federal para su sanción.

e) PROMULGACIÓN O PUBLICACIÓN.- Consiste en la etapa del proceso legislativo en que el Ejecutivo Federal, una vez aprobado el proyecto de ley o decreto en los términos referidos con anterioridad, ordena que la norma se haga del conocimiento de los gobernados mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

f) INICIO DE VIGENCIA.- Aun cuando la fecha en que la norma legal se vuelve obligatoria constituye propiamente un efecto producto de la culminación del proceso legislativo, según lo establecido en el propio

ordenamiento o de acuerdo con su publicación en el aludido periódico oficial, en la doctrina se ha identificado al inicio de vigencia de la ley como la última de las etapas de dicho procedimiento, pues a partir de ese momento reviste obligatoriedad a la norma jurídica.

Las anteriores formalidades se complementan con lo dispuesto por la Constitución Federal en el artículo 63, que precisa el quórum o asistencia mínima para que la asamblea actúe válidamente y sus decisiones o acuerdos tengan fuerza legal, el 70 relativo a la naturaleza y carácter único que tienen las resoluciones del órgano legislativo y el 73 que enumera las facultades del Congreso.

De lo anterior se desprende que la finalidad de este sistema y de sus formalidades esenciales es que sea el Pleno del Órgano Legislativo el que apruebe una iniciativa de ley o decreto, por ser en quien recae la facultad de dictar leyes respecto de aquellas relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas.

Debe destacarse que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, pueden existir violaciones de esa misma naturaleza que por su entidad no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la

iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del Órgano Legislativo y publicada oficialmente.

Ese criterio se encuentra plasmado en la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, agosto de dos mil uno, página cuatrocientos treinta y ocho, bajo el rubro: **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.”**

Conforme a la jurisprudencia antes referida, la cual inclusive fue invocada por la parte promovente en su demanda, es posible deducir que durante el procedimiento legislativo que culmina con la publicación de la norma aprobada por el Órgano Legislativo, pueden cometerse diversas violaciones de carácter formal que trascienden a su validez, como lo sería, por ejemplo, cuando se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, en cuyo caso, la violación formal trascenderá de modo fundamental a la validez de la norma misma; lo que no ocurre cuando las Comisiones siguen un trámite distinto al previsto en la ley para el estudio de la iniciativa, por ejemplo que ésta fuera dictaminada por una Comisión a la que no correspondía realizar tal función o se omitiera remitir los debates que la hubieran provocado, pues éstas son violaciones de carácter formal que carecen de relevancia jurídica en virtud de que se contraen al cumplimiento de requisitos secundarios que si bien se encuentran previstos en la ley orgánica o en el reglamento parlamentario respectivo, tienen como finalidad facilitar el análisis, discusión y

aprobación de los proyectos de ley, y quedan subsanadas cuando el Pleno del Órgano Legislativo las aprueba, observando las formalidades verdaderamente trascendentes para la elaboración, discusión y aprobación de las leyes.

En el caso concreto, la litis se centra en determinar si existe la violación al procedimiento legislativo aducida por la parte promovente y, en su caso, si dicha violación trasciende o no de manera fundamental a las normas controvertidas.

Para lo cual, se estima conveniente hacer una detallada narración cronológica del procedimiento legislativo que siguió la reforma legislativa que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad.

1. En sesión celebrada el veintidós de noviembre de dos mil cinco, el diputado Lorenzo Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa que “reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”. En sesión de esa misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía del mismo órgano parlamentario.

2. En sesión celebrada el primero de diciembre de dos mil cinco por la Cámara de Diputados, se dio primera lectura al

dictamen, de veintinueve de noviembre de ese mismo año, de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, antes referido.

3. En esa misma sesión, se ordenó dispensar la segunda lectura del referido proyecto de Decreto, ante la petición realizada en ese sentido por parte de la Junta de Conciliación Política de la Cámara de Diputados, integrada por los diputados Pablo Gómez Álvarez, Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; diputado Emilio Chuayffet Chamor, coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; diputado Jorge González Morfín, coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; diputado Jorge Kawhagi Macari, coordinador del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y diputado Jesús Martínez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario de Convergencia, solicitud que fue aprobada por la asamblea de diputados.

4. Una vez sometido a votación, el Proyecto de Decreto referido, fue aprobado en lo general y particular, con trescientos veintisiete votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones, como se hace constar en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Como consecuencia de lo anterior, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ordenó el envío del expediente, con la minuta proyecto de Decreto por el que se

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos establecidos en el artículo 72 de la Constitución Política Federal.

5. Mediante oficio DGPL 59-II-5-2175, de primero de diciembre de dos mil cinco, los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados remitieron la Minuta Proyecto de Decreto descrito, a la Cámara de Senadores.

6. Posteriormente, el Secretario General del Congreso de la Unión, mediante oficio SG/1 01638/2005, de cinco de diciembre de la misma anualidad, dirigido a la Cámara de Senadores, informó que, con fundamento en el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se realizó una corrección al artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y otra al artículo 17-E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, con el propósito de dar claridad al proyecto de Decreto aprobado.

7. En sesión celebrada el ocho de diciembre de dos mil cinco, la Cámara de Senadores tuvo por recibida la Minuta con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como la comunicación del Secretario General de la Cámara de Diputados, en relación con esa minuta. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dispuso que dicha

documentación se turnara a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; y de Estudios Legislativos, Primera.

8. El diecisiete de marzo de dos mil seis, los integrantes de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos Primera, presentaron el dictamen de la minuta referida a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores.

9. En sesión de treinta de marzo siguiente, la Cámara de Senadores, una vez discutido el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos Primera, que contenía el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, lo aprobaron en lo general y en lo particular, con una votación de setenta y ocho votos a favor, treinta y siete votos en contra y una abstención. Debe señalarse que de la lectura de las constancias que reflejan el procedimiento legislativo respectivo, no se advierte que los integrantes de la Cámara de Senadores, hayan realizado modificación alguna al texto de los artículos de los cuerpos normativos contenidos en la Minuta enviada por la Cámara de Diputados.

10. Mediante oficio III-2835, de treinta de marzo de dos mil seis, se envió al Secretario de Gobernación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio

y Televisión, suscrito por la presidenta y la secretaria de la Cámara de Diputados, así como por el presidente y la secretaria de la Cámara de Senadores.

11. Finalmente, el once de abril de dos mil seis, previa promulgación por parte del Ejecutivo Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”.

12. Contra dicho Decreto, el treinta y seis por ciento de los Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron la presente acción de inconstitucionalidad.

Reseñados así los antecedentes legislativos de la reforma que nos ocupa, debe decirse que, contrariamente a lo que afirma la parte actora, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que en el procedimiento legislativo del cual derivan las normas controvertidas, se siguieron las formalidades establecidas en el artículo 72 constitucional, pues como se estableció previamente, el proyecto de ley presentado a los miembros de la Cámara de Diputados, una vez dictaminado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía, fue discutido y aprobado en lo general y en lo particular por trescientos veintisiete votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones de los diputados presentes y, posteriormente, una vez recibido en la Cámara de Senadores, y presentado el dictamen correspondiente por parte de las

Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos, Primera, fue igualmente discutido y aprobado en lo general y en lo particular, por una votación de setenta y ocho votos a favor, treinta y siete votos en contra y una abstención.

Esta circunstancia permite determinar que las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, discutieron y aprobaron el decreto ahora impugnado, existiendo el quórum necesario en las sesiones en que se llevaron a cabo tales actos, con el número de votos necesarios para su aprobación, por lo que podemos concluir que en el procedimiento legislativo que se estudia, se cumplieron cabalmente con las etapas que la Constitución Federal establece para la validez del procedimiento legislativo, pues como se precisó anteriormente, una vez presentada la iniciativa, fue discutida y aprobada por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, sancionada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En este mismo sentido, la parte actora argumenta que en el procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada se violó el artículo 72 constitucional, en la medida en que se transgredió lo establecido en los artículos 135, 136, 137 y 140 transcritos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual es conveniente analizar el contenido de los mismos en relación con el procedimiento legislativo ya descrito y así determinar si se acredita o no la violación alegada.

Del análisis de los citados preceptos, transcritos al inicio del presente considerando, se desprende que en éstos se reglamenta el trámite relativo a la revisión de los proyectos de ley. El artículo 135, tratándose de la revisión de proyectos de ley, expresamente remite al procedimiento establecido en el artículo 72 de la Constitución Política Federal y, por su parte, los artículos 136 y 137 establecen el trámite a seguir cuando se hagan observaciones o modificaciones por parte de la Cámara revisora o por el Ejecutivo. El artículo 139 dispone que, una vez aprobados los artículos en lo particular por la Cámara que deba mandar la ley respectiva al Ejecutivo para su promulgación, el expediente pasará a una Comisión de Corrección y de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la brevedad. Finalmente, mientras que el artículo 140 establece que la referida minuta deberá contener exactamente lo aprobado por las Cámaras (de Diputados o Senadores), sin poder hacer otras variaciones a la ley que las necesarias para el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Al respecto y en primer lugar, debe señalarse que los artículos que la parte actora considera violentados con la aprobación de las normas impugnadas, no resultan aplicables al caso concreto, toda vez que éstos se refieren al supuesto en que la Cámara Revisora (en este caso, la Cámara de Senadores) o el Ejecutivo Federal hubiesen desechado en parte, modificado o adicionado el proyecto de ley o decreto aprobado previamente por la Cámara de Origen; sin embargo, en el presente asunto no se actualiza dicha hipótesis, pues la violación de que se duele la actora se hace consistir en la modificación sustancial al texto de

un artículo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y otro de la Ley Federal de Radio y Televisión, efectuada por integrantes de la propia Cámara de Origen (Cámara de Diputados) y no por la Cámara Revisora.

No obstante lo anterior, por tratarse de una acción de inconstitucionalidad cuya naturaleza supone el análisis de las normas impugnadas para corroborar su apego o no con lo dispuesto por la Constitución, se estima conveniente estudiar si la variación efectuada en los textos normativos, pudo tener como efecto modificar de manera fundamental el contenido de los mismos.

Del procedimiento legislativo que diera origen al Decreto que ahora se impugna, y que ha quedado reseñado en párrafos anteriores, se estima conveniente resaltar el oficio mediante el cual la Cámara de Diputados envió la minuta con el texto del proyecto aprobado a la Cámara de Senadores, así como el oficio posterior, de cinco de diciembre de dos mil cinco, mediante el cual se informa de la modificación realizada al texto de dos artículos contenidos en dicha minuta, por las razones ahí mismo expresadas, pues es dicha modificación la que se estima violatoria del procedimiento legislativo constitucionalmente sancionado.

El oficio DGPL 59-II-5-2175, de primero de diciembre de dos mil cinco, es el siguiente:

“MESA DIRECTIVA --- LIX LEGISLATURA --- Of. No. DGPL 59-II-5-2175 --- Secretarios de la H. Cámara de Senadores --- Xicoténcatl Núm. 9, Ciudad --- Tenemos el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, aprobada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. --- México, D.F., a 1 de diciembre de 2005. --- DIP. MA. SARA ROCHA MEDINA --- Secretaria --- DIP. MARCOS MORALES TORRES --- Secretario --- (rúbricas)” (Foja 1 del cuaderno de pruebas 1/2 presentadas por la Cámara de Senadores)

Posteriormente, en el oficio SG/1.-01638/2005, de cinco de diciembre de dos mil cinco, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dirigido a la Cámara de Senadores, se manifestó lo siguiente:

“Secretaría General --- Palacio de San Lázaro, México, D.F., a 5 de diciembre de 2005 --- SG/1.-01638/2005 --- C.C. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES --- PRESENTE --- Hago referencia a la Minuta proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, aprobada por esta Soberanía

el 1 de diciembre de 2005 y remitida a esa Cámara, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional. --- Sobre el particular, me permito hacer de su conocimiento que bajo el fundamento del artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se aplicaron una variación en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y una variación en el artículo 17 E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, con el propósito de dar claridad al proyecto de decreto aprobado. --- En razón de lo anterior, y con la garantía de que las variaciones se contraen estrictamente a lo aprobado por esta Cámara, adjunto me permito remitir las hojas 8 y 12 de la Minuta de referencia, a fin de que se sustituyan por sus correspondientes en dicho documento. --- Le reitero la seguridad de mi consideración distinguida. --- ATENTAMENTE --- GUILLERMO HARO BÉLCHEZ --- SECRETARIO GENERAL (rúbrica)” (foja 75 del cuaderno de pruebas 1/2 presentadas por la Cámara de Senadores)

De los oficios transcritos se advierte que, efectivamente, el Secretario General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hizo del conocimiento de la Cámara de Senadores que, con fundamento en el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos “se aplicaron (sic) una variación en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones; y una

variación en el artículo 17-E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, con el propósito de dar claridad al proyecto de decreto aprobado”.

Ahora bien, el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos otorga la facultad, al órgano legislativo, de realizar variaciones a la minuta aprobada por la Cámara respectiva, siempre y cuando éstas sean las que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes; razón por la cual es preciso verificar si las modificaciones realizadas al texto de los artículos Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el artículo 17-E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, rebasaron o no la limitante antes mencionada, esto es, si dichas variaciones tuvieron como objeto hacer buen uso del lenguaje o dar claridad al texto de las normas o, por el contrario, suponen una modificación sustancial al texto de la norma originalmente aprobada por la Cámara de Origen.

Sobre este particular, resulta conveniente precisar que este Tribunal Pleno ha señalado que el alcance de la expresión “claridad de las leyes”, constituye una condición para evitar o disminuir la oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción en la ley de que se trate, tal y como se desprende de la parte conducente de la tesis CIV/2000, del Pleno de este Máximo Tribunal, publicada en la página 145, tomo XII, agosto de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro es el siguiente: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN**

LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.”

Ahora bien, el texto del artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la parte que interesa, contenido en el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía, discutido y aprobado por la Cámara de Diputados el primero de diciembre de dos mil cinco, y el texto de este mismo precepto, una vez hecha la variación que se impugna, son los que a continuación se transcriben:

Texto del precepto discutido por la Cámara de Diputados:	Texto del precepto una vez hecha la variación impugnada:
<p><i>“CUARTO.- Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se hacen en las leyes, tratados y acuerdos internacionales, reglamentos y demás ordenamientos a la Secretaría respecto de las atribuciones señaladas en el artículo 9 B de esta Ley, en lo futuro se entenderán hechas a la Comisión. (...)”</i></p>	<p><i>“CUARTO.- Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se hacen en las leyes, tratados y acuerdos internacionales, reglamentos y demás ordenamientos a la Secretaría respecto de las atribuciones señaladas en el artículo 9 A de esta Ley, en lo futuro se entenderán hechas a la Comisión. (...)”</i></p>

Como puede advertirse, el texto del artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones en la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, remitía a las facultades

previstas en el artículo 9-B de la misma ley, mientras que el texto del mismo artículo transitorio modificado, remite al texto del artículo 9-A.

Por su parte, los artículos 9-A y 9-B de la Ley Federal de Telecomunicaciones, establecen:

“Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones;

II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones, así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes;

III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector;

IV. Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación;

V. Someter a la aprobación de la Secretaría, el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondientes;

VI. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales;

VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones;

VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;

IX. Llevar el registro de telecomunicaciones previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones;

X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;

XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la

materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;

XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XVI. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y

XVII. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Para los fines de la presente Ley, al órgano desconcentrado a que se refiere este artículo se le podrá denominar también como la Comisión.”

“Artículo 9-B.- El órgano de gobierno de la Comisión es el Pleno, que se integra por cinco comisionados, incluido su Presidente.

Los comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

Para que el Pleno pueda sesionar deberán estar presentes, cuando menos, tres comisionados.”

De la lectura de ambos preceptos, se puede observar que es, efectivamente, en el artículo 9-A en donde se establecen las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, mientras que en el artículo 9-B únicamente se prevé la integración, forma de deliberación y el quórum para sesionar del órgano de gobierno de dicha Comisión.

En este contexto, es claro que la modificación realizada, no trascendió ni alteró de manera fundamental el contenido u objeto de la norma impugnada, antes bien, tuvo por objeto dar claridad al texto de la misma, en tanto la corrección efectuada preservó la congruencia del propio cuerpo normativo, evitando así una contradicción o confusión en la aplicación e interpretación de éste, pues al no establecer el artículo 9 B ninguna atribución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, era necesario realizar el ajuste respectivo, remitiendo al artículo en el cual efectivamente se establecen las atribuciones de la citada Comisión, lográndose con ello dar claridad y congruencia al ordenamiento normativo reformado.

Por otro lado, el texto del artículo 17-E, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión discutido y aprobado por la Cámara

de Diputados el primero de diciembre de dos mil cinco, y el texto del mismo, una vez hecha la variación que se combate, son los siguientes:

Texto del precepto discutido por la Cámara de Diputados:	Texto del precepto una vez hecha la variación impugnada:
<p><i>“Artículo 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son: (...) V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia Económica.”</i></p>	<p><i>“Artículo 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son: (...) V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.”</i></p>

De la transcripción anterior, se advierte que la modificación efectuada al texto del artículo 17-E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, al suprimir la palabra “Económica” del sustantivo “Comisión Federal de Competencia Económica”, tuvo como único propósito corregir el error cometido en la denominación del referido organismo que, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la Ley Federal de Competencia Económica, corresponde efectivamente, a “Comisión Federal de Competencia”.

Así las cosas, contrariamente a lo aseverado por la parte actora en el concepto de invalidez que se estudia, la modificación que sufriera el texto del artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el artículo 17-E, fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, en primer lugar, al ser realizada por miembros de la propia Cámara de Diputados, no se

encontraba sujeta al procedimiento previsto en el inciso E) del artículo 72 constitucional, pues dicho numeral contempla la hipótesis en que la modificación al texto se haga por parte de la Cámara Revisora o bien por parte del Ejecutivo Federal.

En segundo término, del análisis de las modificaciones efectuadas, resulta evidente que éstas tuvieron como finalidad dar claridad al texto de la ley y evitar una posible confusión o contradicción en el ordenamiento reformado, sin que en ningún caso pudiera estimarse que constituyan modificaciones sustanciales al contenido y objeto de las mismas, motivos por los cuales no se acredita la violación al procedimiento legislativo previsto en los artículos 70 y 72 de la Constitución Política Federal, en relación con lo dispuesto en los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se alega.

SEXO.- Constitucionalidad de la creación y forma de integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En el segundo concepto de invalidez se aduce fundamentalmente, que el primer párrafo del artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de los artículos 16, 49, 89 y 90 de la Constitución Federal, ya que prevé la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a pesar de que la creación de ese tipo de órganos se entiende conferida en exclusiva al Poder Ejecutivo; argumento que se estima infundado.

En primer lugar, debe decirse que contrariamente a lo que afirma la parte actora, la Comisión Federal de Telecomunicaciones no fue creada mediante el Decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que ese organismo tiene su origen en el diverso Decreto expedido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis; Decreto que, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. --- ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 17, 31, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 7o. y décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y --- CONSIDERANDO ... DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES --- ARTÍCULO PRIMERO. Se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que en este decreto se le confieren, con el

propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. --- ARTÍCULO SEGUNDO. Con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica, y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: --- I. Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; y expedir las normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones; --- II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones; así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes; - -- III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector; --- IV. Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación; --- V. Someter a la aprobación de la Secretaría, el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos

determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondientes; --- VI. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias, y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales; --- VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones; --- VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; --- IX. Llevar el registro de telecomunicaciones, previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones; --- X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; --- XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones

específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica; --- XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables; --- XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; --- XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia; --- XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; --- XVI. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables. --- ... TRANSITORIOS --- PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. --- SEGUNDO. Los recursos humanos, presupuestales y los bienes muebles que, a la entrada en vigor de este decreto, sean

utilizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el ejercicio de las funciones a que se refiere este decreto, se asignarán a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. --- TERCERO. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el ámbito de su competencia”.

De la transcripción anterior, se desprende que, previamente a la emisión del Decreto de reformas ahora combatido, ya existía la Comisión Federal de Telecomunicaciones y que, de hecho, las atribuciones conferidas a ese órgano administrativo, tanto en el Decreto transcrito, como las que se enumeran en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones que ahora se impugna y que quedó transcrito en el considerando que antecede, son prácticamente las mismas.

Por otro lado, la parte promovente de la acción sostiene que las facultades del Congreso de la Unión para organizar la Administración Pública Federal, en términos del artículo 90 de la Constitución Federal, se agotan con la emisión de la Ley Orgánica respectiva, lo que significa que el Congreso de la Unión no está facultado para crear órganos desconcentrados en tanto esto es facultad exclusiva del Presidente de la República.

Al respecto, conviene tener presente lo que establecen los artículos 73, fracciones XVII y XXX y 90, de la Constitución General de la República, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal...

...XXX. Para expedir todas la leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión...”.

“Artículo. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

A partir de una lectura cuidadosa de los artículos constitucionales transcritos, se advierte que el argumento propuesto resulta infundado, toda vez que éste parte de una interpretación aislada y literal de lo dispuesto en el artículo 90 constitucional.

Es decir, si bien de conformidad con el artículo constitucional citado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso es el ordenamiento mediante el cual se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y, en éste se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales, dividiéndose la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal, esta disposición necesariamente debe relacionarse con lo establecido en las fracciones XVII y XXX del artículo 73 de la misma Constitución, que facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre vías generales de comunicación, así como todas aquellas que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión.

En este contexto, debe interpretarse que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia, al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias que estime necesarias, pues el propio artículo 90 de la Constitución establece que el Congreso de la Unión podrá distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación y definir las bases generales de creación de las Secretarías y Órganos que conforman esa instancia de gobierno, sin que se advierta que esta

facultad se agote o se limite a la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En estas condiciones, aun cuando la Comisión Federal de Telecomunicaciones hubiera sido creada a través del artículo impugnado, ello no resultaría inconstitucional, ya que en términos de las disposiciones citadas, el Congreso de la Unión está facultado para crear órganos desconcentrados como el mencionado, motivo por el cual no se acredita la violación a los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución alegada.

Además, debe indicarse que ningún precepto constitucional establece, como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, la de crear órganos desconcentrados, lo que se corrobora de la lectura del artículo 89 constitucional, del cual no se desprende que prevea una condición de exclusividad en el uso de dicha facultad, máxime que, como ha quedado de manifiesto, el Congreso de la Unión sí tiene facultades para crear órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en la medida en que está autorizado para realizar la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, lo que podrá realizar mediante la creación de los órganos a los cuales se atribuya el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, a su vez, la Administración Pública.

En el cuarto concepto de invalidez, la parte actora considera que los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, resultan contrarios a los artículos 16, 49 y 89

constitucionales, porque prevén la derogación tácita de los reglamentos expedidos con anterioridad por el Poder Ejecutivo, en los que se hace referencia a las atribuciones que antes se conferían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgándose ahora a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo que significa que el Congreso de la Unión se está atribuyendo la facultad de modificar o reformar reglamentos que son expedidos por el Presidente de la República.

El argumento así resumido resulta infundado por las razones que a continuación se exponen.

El texto de los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, es el siguiente:

“CUARTO. Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se hacen en las leyes, tratados y acuerdos internacionales, reglamentos y demás ordenamientos a la Secretaría respecto de las atribuciones señaladas en el artículo 9 A de esta Ley, en lo futuro se entenderán hechas a la Comisión.

Las atribuciones de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión previstas en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los 30 días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto, serán ejercidas por la Comisión a través

de la unidad administrativa que al efecto prevea su Reglamento Interno y, en su oportunidad, el Reglamento Interior a que se refiere el artículo quinto transitorio de este Decreto. Los recursos humanos, financieros y materiales de la Dirección General mencionada en este párrafo serán transferidos a la Comisión en un plazo de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto”.

“QUINTO. El Reglamento Interior de la Comisión deberá ser expedido por el Titular del Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a 90 días naturales, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los asuntos en trámite a cargo de unidades administrativas cuyas funciones sean transferidas a la Comisión por virtud del presente Decreto, deberán ser remitidos a esta última en un plazo máximo de 30 días a partir de la entrada en vigor del propio ordenamiento”.

“SEGUNDO. El Poder Ejecutivo Federal cuenta con 30 días para realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto”.

A su vez, la fracción I, del artículo 89, de la Constitución Federal que es la que se estima violada, establece lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”.

Esta norma prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República, esto es, aquella que la Constitución le otorga para expedir normas que desarrollen el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, a fin de hacer posible su exacta aplicación.

En relación con la disposición constitucional citada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios, bajo los siguientes rubros, con sus respectivos datos de publicación: ***“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”*** (Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo: II, septiembre de 1995; Tesis: 2a./J. 47/95; página: 293); ***“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.”*** (Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo: IX, abril de 1999; Tesis: 2a./J. 29/99; página: 70); ***“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN.”*** (Novena Época; Instancia: Segunda Sala;

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo: VIII, diciembre de 1998; Tesis: 2a./J. 84/98; página: 393).

De los criterios citados, se desprende que conforme a la interpretación de esta Corte, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal faculta al Poder Ejecutivo Federal para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Poder Legislativo, normas que si bien desde el punto de vista material son similares, se distinguen básicamente, en que provienen de un órgano que al crearlas no expresa la voluntad general sino, antes bien, está obligado a proveer a la exacta observancia de ésta expresada en la ley respectiva. Es así que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El principio de reserva de ley que, desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca, hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, mientras que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentra su justificación y medida.

Asimismo, la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Poder Ejecutivo se traduce esencialmente, dado el principio de división de poderes

imperante, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tengan por objeto la aplicación de la ley, desarrollando y completando en detalle su contenido, pero sin que a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley la medida y justificación del reglamento.

La naturaleza de esta facultad, nos conduce a señalar, entonces, que un reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, cuya finalidad es la de lograr la exacta aplicación de una ley, es pues, una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, lo que significa que jerárquicamente está subordinado a ésta y corre su misma suerte, por lo que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá necesariamente afectado, a pesar de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente por el Ejecutivo.

En este contexto, contrariamente a lo que aduce la parte actora, los artículos Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Segundo Transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, no modifican ni reforman los reglamentos que sobre la materia ha expedido el Presidente de la República y por ende, tampoco violan lo dispuesto en el artículo 89, fracción I constitucional.

Esto es así, porque atendiendo al principio de subordinación jerárquica ya explicado, es evidente que el reglamento necesariamente deberá estar precedido por una ley cuyas

disposiciones desarrolle, complemente o pormenore, lo que implica que el legislador mediante las normas impugnadas, de carácter transitorio, válidamente puede establecer reglas en relación con aquellos reglamentos expedidos con anterioridad, en los que se hacía referencia a las atribuciones que antes se conferían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, puesto que la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, objeto y materia de la reforma combatida, son la medida y justificación de los reglamentos mencionados.

Así, las disposiciones transitorias impugnadas no se traducen en una violación a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, ya que el legislador está actuando en uso de las facultades que le otorga la propia Constitución y, si a partir de los ordenamientos citados se han expedido reglamentos para proveer a su exacto cumplimiento, nada le impide establecer las reglas o previsiones que estime necesarias en relación con éstos para la adecuada aplicación de la legislación reformada.

Además, el Congreso de la Unión, mediante las normas transitorias impugnadas no está materialmente modificando o reformando los reglamentos que en relación con esa legislación ha emitido el Presidente de la República, sino que a través de ellas está fijando las reglas para que la vigencia y los objetivos de esas leyes puedan cumplirse, esto es, se trata de disposiciones que posibilitan la observancia de la ley durante aquel periodo en el que los reglamentos existentes son adaptados a las leyes reformadas, o bien, se emiten unos nuevos.

En este sentido, debe recordarse que una norma de tránsito tiene como función la de regular el paso ordenado de la ley anterior a una nueva o reformada, precisando cuál es el tratamiento que se debe dar a las situaciones o hechos jurídicos que habiendo surgido durante la vigencia de aquélla, puedan o deban surtir efectos durante la vigencia de ésta, función que tiene como finalidad primordial dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica para que así el gobernado tenga certeza respecto a la vigencia de normas equivalentes, cuando se presenta una sucesión de éstas en el tiempo.

De ahí que si, como en el caso, las disposiciones impugnadas tienen el carácter de transitorias, es claro que su emisión tiene por objeto regular el paso ordenado de la legislación anterior a la nueva, con el fin de que las nuevas disposiciones tengan una adecuada aplicación; en consecuencia, no se está ante una violación a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I constitucional, pues a través de esos actos el legislador no está ejercitando la facultad reglamentaria reservada al Ejecutivo, sino que está legislando respecto a una situación de carácter provisional.

En este contexto, tampoco puede estimarse una invasión a las atribuciones reglamentarias del Presidente de la República el que la emisión del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se sujete a un plazo no mayor de noventa días naturales, ni que se establezca que el Ejecutivo cuenta con treinta días para realizar las modificaciones correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia

de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, ya que debe entenderse que los plazos fijados constituyen términos ideales, establecidos para resaltar la conveniencia de que se provea a la exacta aplicación de la ley a la brevedad posible, plazos que, por lo demás, no provocan una consecuencia fatal en caso de que no sean emitidos dichos reglamentos, pues de la lectura a las normas impugnadas se advierte que no prevén sanción alguna en el supuesto de que éstos no sean respetados.

El quinto concepto de invalidez también resulta infundado, pues si bien en el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se fijan los plazos de duración de los nombramientos de los comisionados que conforman la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ello no resulta violatorio del artículo 40 constitucional.

El artículo 40 de la Constitución Federal, establece:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

La disposición transcrita se limita a fijar las características de la forma de gobierno del Estado mexicano o, en otras palabras, las características fundamentales de su organización política.

Por su parte, el artículo impugnado es el siguiente:

“SEGUNDO. La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.

Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.”

El artículo que se analiza establece, en la parte que interesa, que la primera designación de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se hará, por única vez, mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente, esto es, prevé para el primer nombramiento de comisionados en esta nueva integración de la Comisión citada, una duración en el cargo que va de cinco a ocho

años, con el propósito de que la conclusión y renovación de éstos se realice, en el futuro, de forma escalonada.

Ahora bien, atendiendo a lo ya razonado al inicio del presente considerando respecto al artículo 90 constitucional que previene que la Administración Pública se divide en centralizada y paraestatal, así como que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluye dentro de esas formas de organización, a la desconcentración y la delegación de funciones, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, se entiende que los modos de organización de la administración pública denominados centralización, desconcentración y descentralización, tienen un origen común y que están íntimamente vinculados con la manera en que debe y puede desarrollarse la función pública estatal.

Al respecto, conviene distinguir entre centralización y desconcentración, a fin de comprender las razones que justifican el sentido de la norma impugnada.

La centralización consiste en otorgar atribuciones a los órganos centrales que detentan el conjunto de poderes de decisión sobre todo el territorio del Estado, y se presenta como una estructura de órganos en diversos niveles, dependientes unos de otros, en una relación de jerarquía presidida por su jefe máximo; en el nivel federal mexicano se entiende como tal al Presidente de la República y, en el local, a los gobernadores de los Estados.

La desconcentración, por su parte, de acuerdo a la terminología francesa, que la doctrina italiana y argentina denominan descentralización burocrática o jerárquica, se lleva a cabo dentro de este régimen de centralización administrativa, pero se distingue de ésta porque se atribuye a órganos inferiores (subordinados) competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a sus agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico, de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central al cual permanecen subordinados jerárquicamente.

La desconcentración supone así, una relación entre órganos de una misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales de decisión.

En este contexto, la desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, para el óptimo desarrollo de las facultades de la Administración Pública, determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, en la realización de funciones esencialmente técnicas.

Conviene recordar, asimismo, que el artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, transcrito en el considerando que antecede, establece que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

En estas condiciones, debe concluirse que es infundado el concepto de invalidez propuesto, ya que si bien el Congreso de la Unión, a través de la disposición transitoria impugnada, determinó la designación escalonada de los miembros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo cierto es que dicha circunstancia no atenta contra los principios republicanos y democráticos que rigen el sistema político del país, sino antes bien contribuye a su fortalecimiento, pues es una norma que tiene como objetivo crear las condiciones que garanticen el exacto cumplimiento de los objetivos técnicos encomendados a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo que evidentemente se reflejará en los resultados que los gobernados esperan de la Administración Pública Federal, principalmente en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, sectores en los que es prioritario asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios en un mundo cada vez más globalizado.

En este sentido, debe entenderse que el legislador consideró que los objetivos así precisados, se alcanzan de manera óptima mediante la designación escalonada de los

comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, pues ese método de designación busca privilegiar la experiencia obtenida en el ejercicio de las funciones del órgano de que se trata, evitando que la renovación periódica del órgano sea total, lo que implicaría la pérdida de la experiencia acumulada y de la memoria de la propia institución.

Además, debe entenderse que el Congreso de la Unión estimó conveniente que el nombramiento de los comisionados se encuentre alejado de tiempos y coyunturas electorales, pues lo que se pretende preservar es la integración ordenada y esencialmente técnica de un órgano que cumpla los objetivos que la ley le fija, de donde, podemos concluir que la norma impugnada, no sólo no atenta contra la forma de gobierno del Estado Mexicano, sino que, en realidad tiende a proteger el correcto funcionamiento de un sector importante en la vida económica, cultural y social del país, como lo es el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, a través de la renovación gradual del órgano regulador del mismo.

En este sentido, para robustecer lo hasta aquí razonado y, evidenciar que la norma combatida no invade la facultad del Poder Ejecutivo para nombrar a los funcionarios de la Administración Pública, en términos de la fracción II del artículo 89 de la Constitución General, resulta conveniente traer a colación lo expresado en el Dictamen de la Cámara de Senadores de fecha treinta de marzo de dos mil seis, relativo al proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de

la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, del que se transcribe la parte conducente:

“(...) El primer nombramiento de comisionados se hará por períodos de menor duración y escalonados, lo anterior con la finalidad de que no concluyan todos los comisionados al mismo momento su encargo con lo cual se podría afectar la eficiente conducción de este órgano regulador, además de que se perdería toda la experiencia y memoria histórica simultáneamente (...)”.

De la anterior transcripción, se desprende que el legislador advirtió la necesidad de que la renovación de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se realice en forma escalonada, tal y como quedó establecido en el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones impugnado, puesto que a ese órgano desconcentrado le corresponde regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, labor de carácter eminentemente técnico que requiere de la experiencia de aquellos que la conformen, con el fin de procurar las condiciones óptimas que aseguren la eficacia en el desempeño de las tareas que tiene encomendadas.

Por ende, los nombramientos escalonados previstos por la norma impugnada, no invaden ni transgreden la facultad del Presidente de la República para nombrar a los titulares de los órganos desconcentrados ya que, en primer término, éste

conserva, en todo momento, la posibilidad de realizar los nombramientos respectivos y, por otro lado, la finalidad de éstos está íntimamente vinculada con el funcionamiento eficaz de la Administración Pública Federal y no así con la cantidad de servidores públicos susceptibles de ser designados en un sexenio o periodo determinados.

Por último, debe indicarse que la disposición impugnada tampoco es violatoria de los artículos 80, 81 y 83, de la Constitución General de la República, los cuales prevén:

“Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.’”

“Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.”

“Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”

Los artículos transcritos establecen que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo; que la elección del Presidente de la República será directa y en los términos que disponga la ley electoral; que entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará en él seis años; previéndose el principio de no reelección.

En este contexto, es evidente que la disposición transitoria que se analiza en nada contraría los citados artículos constitucionales, en la medida en que se refieren al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente a su elección y al período durante el cual deberá desempeñar su encargo, principios que no guardan relación alguna con la designación escalonada de los miembros de un órgano administrativo desconcentrado, como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, regulada por diversos dispositivos constitucionales y legales y que, como ha quedado expresado constituye un órgano desconcentrado de naturaleza técnica que contribuye al correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Asimismo, tampoco asiste la razón a la parte actora en cuanto aduce, en el sexto concepto de invalidez, que este mismo artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever la ineligibilidad de los actuales comisionados para integrar la Comisión Federal de Telecomunicaciones, constituye una norma privativa; además de que violenta la garantía de libertad de trabajo.

En relación con las leyes privativas, este Alto Tribunal ha sustentado, reiteradamente, que se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas mediante criterios subjetivos y por el hecho de que, después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia, asimismo ha establecido que, por el contrario, las leyes especiales aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de los supuestos que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado.

Lo anterior se corrobora a partir del criterio plasmado en la tesis P./J. 18/98, visible en la página siete, del tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro es el siguiente: **"LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS "LEYES ESPECIALES."**

Conforme al criterio citado, se advierte que el precepto cuya invalidez se demanda no constituye una norma privativa, sino más bien se trata de una norma de carácter especial; esto es así, porque si bien se prevé que, para la primera designación de comisionados de la nueva Comisión Federal de Telecomunicaciones, no serán elegibles las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del Decreto impugnado, lo cierto es que no se refiere personas nominalmente designadas, ni

se advierte que se hayan tomado criterios subjetivos para determinar a su destinatarios, dado que la disposición se aplicará a todas aquellas personas que se coloquen dentro de la hipótesis referida, lo que demuestra su generalidad y abstracción y resulta suficiente para calificarla como una norma especial y no privativa.

Máxime que, tal y como antes quedó precisado, la norma en cuestión es de tránsito, pues tiene como propósito fundamental regular el nombramiento de los miembros que deban renovar la integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, con el fin de que participen en ésta personas con perfiles diversos que aporten conocimientos y experiencias novedosas, lo que se reflejará en el trabajo de carácter técnico que compete realizar a ese órgano desconcentrado y explica que se haya limitado la primera designación de los comisionados; en otras palabras, en su calidad de norma transitoria, que busca facilitar el tránsito de una ley anterior a una nueva, es lógico que el legislador haya previsto cómo debe llevarse a cabo la nueva integración de la multicitada Comisión, en aras de propiciar la conformación de un órgano que cumpla de manera óptima las funciones que la ley le confiere.

Aunado a lo cual, debe considerarse que tampoco se advierte que se esté limitando en forma permanente la elegibilidad de los comisionados que ocuparon dichos cargos a la entrada en vigor del Decreto impugnado, pues claramente establece que la condición sólo operará por lo que hace a la primera designación de los comisionados, por tanto, deviene infundado el argumento de la minoría parlamentaria en cuanto a que el artículo Segundo

Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, constituye una ley privativa de las prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Federal.

Por lo que hace a la supuesta violación a la garantía de libertad de trabajo, debe decirse que tampoco asiste la razón a la actora.

Esto es, el artículo 5º constitucional establece la garantía fundamental de libertad de comercio o de ocupación, como también se le ha denominado, disponiendo que a nadie podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

En relación con este tema, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado, tal y como se desprende del criterio, que aparece publicado en la página veintiocho, del tomo XII, junio de 2000, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, bajo el rubro: ***“LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”***

En este sentido, la referida garantía debe entenderse referida a las actividades ocupacionales de los gobernados, las cuales sin embargo, no son irrestrictas o ilimitadas, pues tienen las siguientes restricciones: a) Que la actividad sea lícita, b) Que si existe limitación, ésta se imponga mediante determinación judicial, cuando se afecten derechos de terceros, o bien, c) Que la limitación derive de resoluciones gubernativas, en los casos

previstos por la ley y siempre que se vulneren los derechos de la sociedad.

Con base en lo expuesto, es claro que la disposición impugnada de ningún modo impide a los particulares que resulten inelegibles para la primera integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, dedicarse a la actividad o trabajo que decidan ejercer, pues la norma sólo limita el que sean elegibles en esta primera designación de comisionados, lo que no impide que en uso de la libertad de trabajo, se ocupen profesional o laboralmente en cualquier otro sector de la administración pública o del sector privado.

En este sentido, debe reiterarse que la norma impugnada, al tener el carácter de transitoria, sólo establece que no serán elegibles para ser comisionados las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor de Decreto impugnado, por lo que hace a la primera designación de dichos comisionados, lo que significa que la limitación prevista no es permanente, ni absoluta, máxime que su finalidad es únicamente la de propiciar las condiciones necesarias para que la Comisión Federal de Telecomunicaciones desarrolle las atribuciones que le confiere la ley de la mejor manera posible, lo cual no supone una prohibición para que los sujetos que se ubiquen en los supuestos señalados, se dediquen al trabajo, profesión o industria que mejor les convenga.

SÉPTIMO.- Constitucionalidad de diversas facultades otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En los conceptos de invalidez octavo, noveno, décimo y décimo primero, la minoría parlamentaria actora aduce, en esencia, lo siguiente:

a) Que el artículo 9-A, fracción XI de la Ley Federal de Telecomunicaciones adicionado en el decreto de reformas que nos ocupa, es violatorio de los artículos 1º, 14, 16, 27 y 28 de la Constitución Federal.

Esto es, sin perjuicio de lo alegado en el segundo concepto de invalidez en relación con este mismo precepto, dicho artículo también resulta inconstitucional en la medida en que otorga facultades a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para registrar las tarifas de telecomunicaciones y establecer obligaciones específicas a cargo de los concesionarios de las redes públicas de las mismas, relacionadas con dichas tarifas, calidad de servicio e información, bajo criterios sociales y estándares internacionales. Igualmente se autoriza a la Comisión para definir cuáles de los concesionarios poseen “poder sustancial en el mercado relevante”, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

La demandante aduce que esta disposición contraviene los principios de seguridad jurídica y legalidad en la medida en que la facultad para imponer a los concesionarios obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, incorporando criterios sociales y estándares internacionales, genera en éstos incertidumbre, al crearles cargas adicionales no previstas por la ley de la materia, ni en la

Constitución o en el título de concesión, dejando a la discrecionalidad de la Comisión el límite de las obligaciones impuestas. En otras palabras, el legislador no determinó cuáles son las obligaciones específicas susceptibles de imponerse a los concesionarios.

La actora señala, además, que esta misma fracción, violenta el régimen de concesión para la explotación y uso de bienes de la Nación previsto por los artículos 27 y 28 constitucionales, dado que al no encontrarse precisadas por el legislador las obligaciones específicas que serán impuestas a los concesionarios con poder sustancial en el mercado, ni definirse quiénes son estos últimos, se exceden los términos de la concesión otorgada al particular y del propio marco legal que la regula.

b) Que la fracción XII, del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones citado, resulta violatoria de lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 90 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal puesto que dada la regulación de la administración pública centralizada, corresponde originalmente a las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, previéndose reglas expresas para la delegación de facultades.

Así, la fracción impugnada, al otorgar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la atribución para recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que

procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables, es violatoria del principio de legalidad, pues en términos del artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la facultad para cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en ningún caso, puede entenderse que corresponda a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pues ni siquiera ésta tiene semejante atribución que pudiera haberle delegado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

c) Que la fracción XIV, del numeral impugnado, resulta violatoria de los artículos 16 y 89, fracción X, constitucionales, en relación con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al autorizar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia, cuando es el caso que la facultad para dirigir la política exterior del Estado Mexicano y celebrar tratados internacionales es exclusiva del Ejecutivo Federal.

Así, la disposición combatida contraviene el principio de legalidad al otorgar facultades que corresponden constitucionalmente al Presidente de la República, a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que tampoco tiene facultades en materia de asuntos internacionales, pues en todo caso, los asuntos de esta naturaleza son competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores y,

d) Que la fracción XVI, del mismo artículo 9-A, en la medida en que confiere facultades en materia de radio y televisión a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, resulta violatoria de los artículos 49 y 89 de la Constitución Federal.

Lo anterior, en tanto al otorgársele facultades al órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radio y televisión, que corresponden originariamente a dicha Secretaría de Estado, se contraviene la fracción I, del artículo 89 constitucional, pues es al Ejecutivo Federal, en todo caso, a quien correspondía delegarlas y en ningún caso al Congreso de la Unión, lo que rompe con el principio de jerarquía de mando del Presidente y le resta autoridad.

Como se advierte de los argumentos resumidos en los incisos que anteceden, la litis que debe resolverse en el presente considerando consiste en determinar si existe sustento constitucional para que el Congreso de la Unión establezca diversas facultades a favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en concreto, la de imponer obligaciones específicas, en materia de tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios que tienen poder sustancial en el mercado, la de recibir el pago de los derechos, productos o aprovechamientos que procedan en materia de telecomunicaciones, así como la de intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia y la de ejercer las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de

Radio y Televisión, la Ley Federal de Telecomunicaciones, los tratados y acuerdos internacionales y las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables.

Ahora bien, no obstante que el artículo impugnado ha quedado transcrito en el considerando Quinto de esta ejecutoria, para dar contestación a los planteamientos antes referidos, se estima conveniente transcribir nuevamente el contenido de las fracciones del artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones que se impugnan.

“Artículo 9-A.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de

telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;

XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;

(...)

XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;

(...)

XVI. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y (...)

La parte actora en el planteamiento resumido en el inciso a), sostiene que la fracción XI del dispositivo transcrito viola el principio de legalidad, motivo por el cual, es necesario referirnos al contenido y alcance de dicho principio.

El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones,

sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el artículo constitucional transcrito consagra el principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos determinados en la misma; por lo tanto, las autoridades únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, es decir, la eficacia de la actuación de éstas se encuentra subordinada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco legal que rige su funcionamiento. Es por ello que el principio de legalidad suele enunciarse bajo el lema de que, mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no está prohibido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Ahora bien, del primer párrafo del artículo 9° de la Ley Federal de Telecomunicaciones se desprende que la Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gastos y gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, mismo que cuenta con autonomía para dictar sus resoluciones. Para el ejercicio de dichas funciones y en atención a su naturaleza, la Comisión cuenta con facultades,

expresas unas y, discrecionales otras, otorgadas para lograr el cumplimiento de sus objetivos; una de estas atribuciones, específicamente la de imponer obligaciones específicas a los concesionarios que tienen poder sustancial en el mercado, es la que en el concepto de invalidez que se analiza es objetada.

En este sentido, debe indicarse que las facultades discrecionales de la autoridad administrativa pueden estar expresamente señaladas en la ley, o bien pueden encontrarse implícitamente contenidas en el marco regulatorio que la rige. La característica de éstas es, sin duda, la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse de hacerlo en determinados casos, con el propósito de lograr la finalidad que la ley le señala, por lo que el ejercicio de dichas facultades implica, en todos los casos, que la autoridad podrá elegir el tiempo y las circunstancias en que aplica la ley, sin que ello suponga una autorización legislativa para la actuación arbitraria del órgano, pues sus acciones estarán acotadas por los lineamientos que la propia ley contemple y, por encima de cualquier condición, por los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación de sus actos.

Ilustra lo anterior la tesis P. LXII/98, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 56, Tomo VIII, septiembre de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro: **“FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.”**

Así, el argumento de la parte actora resulta infundado, puesto que, contrariamente a lo alegado, la fracción impugnada, si bien otorga la facultad a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para establecer obligaciones específicas a determinados concesionarios (aquellos que tengan poder sustancial en el mercado relevante), lo cierto es que el propio artículo señala de manera expresa los únicos aspectos sobre los cuales deberán recaer tales obligaciones, como enseguida se advierte.

Es decir, conforme lo supuesto por la fracción XI, del artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, “...establecer obligaciones específicas, **relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información** incorporando criterios sociales y estándares internacionales”; esto es, el precepto consigna, taxativamente, las materias sobre las que la Comisión está facultada para establecer obligaciones específicas respecto de los sujetos contemplados en la norma, es decir, éstas sólo podrán estar vinculadas con: tarifas, calidad de servicio e información, debiendo incorporarse, además, a las mismas, criterios sociales y estándares internacionales.

Se advierte entonces, que la norma impugnada acota el margen de discrecionalidad con que puede actuar el órgano administrativo, pues únicamente tiene atribución para imponer cargas en tales materias y no sobre aspectos diversos, impidiéndose con ello que los concesionarios queden en estado de incertidumbre, en la medida en que, desde un principio, saben

que podrán ser sujetos de obligaciones adicionales y específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información, lo cual, es precisamente lo que exigen los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

En otras palabras, la atribución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para imponer obligaciones específicas a concesionarios, no puede considerarse violatoria del principio de legalidad, pues la propia Ley Federal de Telecomunicaciones señala los únicos aspectos sobre los cuales pueden recaer las obligaciones que la Comisión llegare a establecer, acotando el ejercicio de las facultades discrecionales con que cuenta la Comisión para lograr la finalidad que la ley de la materia le encomendó, pues es claro que la Comisión no puede imponer cualquier clase de obligaciones, sino únicamente las que estén relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, lo que se traduce en una imposibilidad jurídica para que el órgano desconcentrado imponga obligaciones en otras materias o supuestos.

En ese orden de ideas, al contemplarse de manera limitativa los aspectos sobre los cuales la Comisión puede establecer obligaciones a los concesionarios, se respetan los principios de legalidad y seguridad jurídica, sin que sea requisito indispensable que la ley hubiese establecido de manera concreta cada una de las obligaciones que podría imponer la Comisión en esos rubros, pues, por un lado, el legislador está imposibilitado para determinar, en una norma abstracta las condiciones materiales y reales en las que se desarrolla la industria y, por tanto, para

prever un catálogo de obligaciones específicas y, por otro, debe entenderse que la facultad discrecional otorgada a dicho órgano desconcentrado obedece a su naturaleza y a los medios que puede utilizar para llevar a cabo sus objetivos en materia de telecomunicaciones, que esencialmente consisten en regular este sector de la economía, atendiendo al comportamiento de los agentes económicos que intervienen en éste.

Por otra parte, se aduce que la facultad discrecional de la Comisión, conforme a la cual debe determinar qué concesionarios tienen poder sustancial en el mercado relevante, violenta igualmente el principio de legalidad y genera incertidumbre entre los concesionarios al facultársele para definir cuál es el mercado relevante en materia de concesiones de redes públicas de telecomunicaciones y cuáles sujetos tienen poder sustancial dentro de éste, cuando es el caso que la única autoridad facultada para tales efectos es la Comisión Federal de Competencia.

En efecto, la parte final de la fracción XI que se analiza, faculta implícitamente a la Comisión, para que, al imponer obligaciones específicas a los concesionarios, determine el poder sustancial que tienen éstos en el mercado relevante de las redes públicas de telecomunicaciones, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Asimismo, la lectura integral de la Ley Federal de Telecomunicaciones permite advertir que no establece criterio alguno en materia de competencia económica que permita delimitar o definir lo que constituye un “mercado relevante”, y el

“poder sustancial” que dentro de éste tiene un determinado agente económico.

En cambio, la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, de observancia general y aplicable a todas las áreas de la actividad económica, cuyo objeto es la protección del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, establece en sus artículos 12 y 13, lo siguiente:

“Artículo 12.- Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:

I.- Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;

II.- Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus

asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;

III.- Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y

IV.- Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.”

“Artículo 13.- Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse:

I.- Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;

II.- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;

III.- La existencia y poder de sus competidores;

IV.- Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;

V.- Su comportamiento reciente; y

VI.- Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.”

Ahora bien, la parte actora afirma que la única autoridad facultada para definir los mercados relevantes y el poder sustancial que un concesionario puede ejercer dentro de éste, es la Comisión Federal de Competencia, sin embargo debe indicarse que si bien es cierto que los objetivos de dicha Comisión son la prevención, investigación y combate a los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones económicas, también lo es que la utilización por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de los conceptos de mercado relevante y poder sustancial contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica, no supone la inconstitucionalidad de la norma por invasión a las facultades que, en principio, le corresponden a la Comisión Federal de Competencia, pues la remisión que hace la Ley Federal de Telecomunicaciones a la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional, se encuentra plenamente justificada en atención a la conveniencia de establecer los parámetros y condiciones técnico-jurídicas para que el órgano regulador en materia de telecomunicaciones pueda cumplir con sus objetivos.

De lo contrario, esto es, si consideramos que una autoridad está impedida para atender o utilizar aquellos ordenamientos en los que se establecen conceptos o instituciones jurídicas necesarias para el ejercicio de alguna de sus atribuciones, tendríamos que concluir que es necesario plasmar, en cada ordenamiento normativo especial, la totalidad de las instituciones

legales existentes en el sistema jurídico mexicano, proposición que resulta inadmisibile.

Deviene igualmente infundado el planteamiento respecto a que el régimen de concesiones que se ve rebasado por la facultad de la Comisión para establecer ciertas obligaciones a ciertos concesionarios, puesto que dicho régimen se conforma, justamente, por lo dispuesto en la Constitución Federal, en el título de concesión, y por lo dispuesto en la ley de la materia que regula dicha concesión, en la especie, lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que no existe la violación constitucional alegada, al constituir dichas normas, parte integral del marco regulatorio en materia de concesiones al que están sujetos los prestadores de tales servicios.

Finalmente, se argumenta que la atribución de estas facultades a la Comisión Federal de Telecomunicaciones supone una violación al principio de igualdad, porque se establecen obligaciones específicas sólo a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones con poder sustancial en el mercado relevante, esto es, se les imponen cargas adicionales indeterminadas estableciéndose un trato desigual entre sujetos en las mismas condiciones (todos son concesionarios en telecomunicaciones), lo cual está prohibido por la Constitución.

Sobre el particular debe recordarse que el principio constitucional de igualdad tiene dos vertientes principales: la igualdad frente a la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. El propósito del principio de igualdad frente a la ley es determinar si

el producto de la labor legislativa es acorde con los principios contenidos en nuestra Ley Fundamental, mientras que el principio de igualdad en la aplicación de la ley, se refiere al ámbito de la aplicación de la ley en los casos concretos.

Respecto al principio de igualdad frente a la ley, cuyo análisis nos ocupa, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas ejecutorias y tesis jurisprudenciales en las que han quedado plasmadas las principales características de tal principio; entre éstas se encuentran las siguientes:

- La igualdad de trato frente a la ley se determina por la relación que se da entre al menos dos sujetos, por lo que siempre será el resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad en términos de comparación.
- Debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que, en algunas ocasiones hacer distinciones estará prohibido, mientras que en otras estará permitido o, incluso, exigido.
- La previsión de un trato diferente debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen.
- Cuando la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, el juzgador deberá analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o bien, si dicha distinción

constituye una discriminación constitucionalmente prohibida.

Ahora bien, para determinar si la facultad de imponer obligaciones específicas a determinados concesionarios (los que tienen poder sustancial en el mercado), viola o no el principio constitucional de igualdad, es necesario analizar el contenido de la disposición impugnada a la luz de lo que parte de la doctrina constitucional ha denominado juicio de proporcionalidad, o bien, lo que en el derecho anglosajón se conoce como juicio de razonabilidad del vínculo, el cual consiste en analizar si la medida legislativa adoptada y la diferencia en el trato desigual a los sujetos destinatarios de la norma, guardan una proporción constitucionalmente admisible, al estar justificado el trato desigual en atención al vínculo existente entre el contenido de la norma y su objetivo, el cual siempre debe ser acorde con los principios constitucionales que subyacen a nuestro sistema jurídico.

El juicio de proporcionalidad sobre la norma impugnada implica determinar si el trato desigual se encuentra justificado objetiva y razonablemente por el legislador, esto es, si la diferencia en el trato tiene un objetivo estatal legítimo y se encuentra razonablemente relacionada con el cumplimiento de tal objetivo, estaremos en presencia de una norma que cumple con el principio constitucional de igualdad.

Una vez precisado lo anterior, se estima necesario señalar que, en términos de los artículos 12 y 13 de la Ley Federal de Competencia Económica antes transcritos, los concesionarios que

tienen poder sustancial en el mercado relevante son aquéllos que, en el mercado de que se trate, tienen una posición de privilegio respecto a aquellos sujetos que carecen de igual influencia en el mismo mercado, de manera tal que su actividad puede influenciar el rumbo y las condiciones de dicho mercado. Por otro lado, el poder sustancial en el mercado relevante constituye un concepto de carácter económico que constituye uno de los presupuestos para determinar la existencia y sancionar prácticas monopólicas.

La prohibición constitucional a los monopolios y a las prácticas monopólicas, así como los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fueron recogidos en el artículo 7° de este cuerpo normativo, que establece:

“Artículo 7.- La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.
(...)”

De lo anterior se desprende que la Ley Federal de Telecomunicaciones, en tanto conjunto normativo especializado en la materia, busca incentivar la sana competencia entre los sujetos que brinden servicios de telecomunicaciones, por lo cual

se encuentra plenamente justificado el establecimiento de medidas que tengan como propósito el propiciar y mantener un ambiente de sana competencia entre los diversos prestadores de servicios.

Así, la facultad de la Comisión para establecer obligaciones específicas únicamente a aquellos concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante, encuentra su justificación constitucional en la circunstancia de que éstos cuentan con ventajas reales respecto a aquellos concesionarios que no lo tienen, en la medida en que son capaces, en principio, de influir y modificar las condiciones en las cuales se desarrolla el mercado de las telecomunicaciones, lo cual es acorde con el principio constitucional establecido en el artículo 28 constitucional y con los objetivos señalados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues es evidente que al establecerse obligaciones específicas para los concesionarios de redes de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, se pretende fomentar y mantener la sana competencia entre los prestadores de este tipo de servicios, lo cual tiene como finalidad última, el beneficio de los usuarios de dichos servicios.

En ese sentido, debe decirse que la facultad de la Comisión de imponer obligaciones específicas a concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante, se encuentra razonablemente justificada, pues tiende a garantizar la rectoría del Estado en el ramo de las telecomunicaciones fomentando un ambiente de sana competencia, mediante el establecimiento de obligaciones específicas a concesionarios que cuentan con ventajas

competitivas en el mercado de las telecomunicaciones; por tanto, no puede considerarse que dicha atribución de la Comisión sea violatoria del principio de igualdad o equidad, como lo alega la actora.

En estas condiciones, el concepto de invalidez sintetizado en el inciso a) del presente considerando, debe estimarse infundado.

Por lo que hace los restantes argumentos, resumidos en los incisos b), c) y d), debe tenerse presente que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 80 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República detenta la titularidad de la Administración Pública Federal, pero asimismo, dado que el funcionamiento de la misma es tan amplio y complejo, su desarrollo requiere necesariamente del auxilio de órganos secundarios y diversas dependencias.

Así, tal y como ha quedado expresado en el considerando anterior, con el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Ejecutivo, la Constitución estructura en dos vertientes la Administración Pública Federal, a saber, la centralizada y la paraestatal.

En este sentido y, de conformidad con lo razonado al analizar la constitucionalidad de la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, resulta conveniente resaltar que no es sólo el Ejecutivo el que delega o distribuye sus atribuciones en los órganos inferiores de la Administración, sino que el

Constituyente ha encomendado también a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la distribución de los asuntos del orden administrativo, salvo aquellas facultades que la propia Constitución reserva al Presidente de la República y que, por tanto, ni el Congreso de la Unión ni el propio Presidente están facultados para delegar en un órgano subordinado.

Lo anterior se advierte claramente del contenido de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que disponen:

“Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

“Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo

de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.”

“Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.”

Las Secretarías de Estado son los órganos auxiliares más importantes del Ejecutivo Federal, correspondiendo, cada una de ellas, a un área de la Administración, cuya creación y funciones se determinan en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, para la resolución del presente caso, conviene destacar las atribuidas específicamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el artículo 36, fracciones III y XXVII, en los términos siguientes:

“Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

III.- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones;

...

XXVII.- Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.”

Por otra parte, el Secretario de Estado es el titular de la Secretaría respectiva, a quien corresponde originalmente el ejercicio de todas las atribuciones del órgano, pudiendo auxiliarse de las dependencias que la conforman en los términos establecidos en el Reglamento Interior respectivo, que será expedido por el Presidente de la República y que, a su vez, distribuirá las funciones de la Secretaría entre sus órganos, incluido el Secretario, salvo aquéllas que deba ejercer éste directamente, según se advierte de los artículos 14, primer

párrafo, 15, 16 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que disponen:

***“Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.
...”***

“Artículo 15.- Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.”

“Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero

para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.”

“Artículo 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así

como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

Debe indicarse que, aun cuando el artículo 18 transcrito prevé que será en el Reglamento Interior el ordenamiento en el cual se establecerán los órganos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Estado respectiva, nada impide que ello pueda hacerse en otro reglamento no calificado como tal o bien mediante un decreto del Ejecutivo Federal y, por ello mismo y con mayor razón, podrá hacerlo el Congreso de la Unión a través de una ley, en el entendido de que es a este Poder a quien se le confirieron facultades expresas, en el artículo 90 constitucional, para distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que no se agotan con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Igualmente, corresponde a los Secretarios de Estado expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, como lo dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece:

“Artículo 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades

administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.”

Además, la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a la Secretaría de Estado correspondiente (cuya naturaleza fue estudiada en el considerando anterior), que cuentan con facultades específicas, eminentemente técnicas, para decidir en la materia y en el ámbito territorial que se determine en cada caso.

Así, como ha quedado señalado con anterioridad, la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue creada por el Ejecutivo Federal mediante decreto de ocho de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día nueve siguiente, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes, con autonomía técnica y operativa, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, con las atribuciones especificadas en el propio decreto.

Dentro de éstas, debe precisarse que las señaladas en el artículo segundo, fracciones XII y XIV, consistentes en “recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;” e “intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;” coinciden textualmente con las atribuciones que el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones confiere a dicha Comisión, también en sus fracciones XII y XIV, que constituyen dos de las disposiciones que se impugnan.

En este contexto, debe indicarse que los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora devienen infundados, en primer lugar, porque las facultades que se conceden a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las referidas fracciones se entienden como propias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, atendiendo a la naturaleza de órgano desconcentrado de dicha Comisión, expresamente definida en el decreto que la creó, y en la medida en que ésta carece de personalidad jurídica propia y está jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Estado mencionada.

En efecto, en los tres conceptos de invalidez que ahora se analizan se plantea el indebido otorgamiento de atribuciones que,

en todo caso, pudieran corresponder a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero no así a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, cuando es el caso que tal distinción carece de sustento jurídico, pues la Comisión no tiene una personalidad diversa a la de la Secretaría al constituir sólo un órgano de esta última, que además, le está jerárquicamente subordinada.

Por otra parte, resulta infundado el planteamiento hecho valer en el décimo primer concepto de invalidez, resumido en el inciso d) precedente, en torno a que la fracción XVI del artículo 9-A indebidamente otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones facultades en materia de radio y televisión que corresponden originariamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en virtud de que todas las funciones corresponden, en principio, al Secretario de Estado, como titular del órgano, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y si bien conforme al diverso artículo 18 de la misma ley, el Ejecutivo, en uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, constitucional, distribuirá las facultades de la Secretaría entre las unidades administrativas que la integran, tal facultad no impide que el Congreso de la Unión pueda crear órganos, suprimirlos, cambiar o modificar sus atribuciones en una ley, en el caso concreto, mediante la expedición de la ley que regula la materia de telecomunicaciones.

Por lo tanto, la fracción XVI, del artículo 9-A, impugnado no contraviene el principio de división de poderes consagrado en el

artículo 49 constitucional, ni la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la propia Ley Fundamental, en virtud de que el Congreso de la Unión al establecer la facultad exclusiva de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radio y televisión no invade facultades de otro Poder, concretamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere a las diversas facultades de recepción del pago de derechos, productos o aprovechamientos en la materia, así como para intervenir en asuntos internacionales, previstas en las fracciones, XII y XIV del artículo 9-A que se estudia, que en los conceptos de invalidez noveno y décimo, resumidos en los incisos b) y c) precedentes, se afirma se encuentran indebidamente otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ya que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, respectivamente, debe señalarse que tampoco vulneran los artículos 14, 16, 89, fracción X, y 90 constitucionales, en relación con los artículos 28 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En efecto, las diversas áreas de la Administración Pública cuya atención se encuentra encomendada a las Secretarías de Estado, no pueden entenderse de manera aislada, sino vinculadas entre sí para desarrollar e implementar la función administrativa en forma coordinada que permita la consecución de las metas y objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en términos de lo previsto en el artículo 26 constitucional, conforme a los cuales no sólo la Administración

centralizada, a la que pertenecen las Secretarías de Estado, sino también la paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones ajustados al plan de gobierno.

Por tal motivo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prevé la igualdad de rango entre las Secretarías de Estado, que los titulares de las dependencias ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, se establece la existencia de una coordinación entre entidades para que se proporcionen información, datos o cooperación técnica necesaria, así como que el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos que atañan a varias Secretarías, como se advierte de los siguientes preceptos de dicha ley:

“Artículo 9o.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

“Artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.”

“Artículo 11.- Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.”

“Artículo 21.- El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.”

“Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.”

En este sentido, atendiendo al contenido de las disposiciones transcritas, es claro que la materia o área cuya atención se encomienda por ley a una determinada Secretaría de

Estado no puede desarrollarse o concebirse de manera aislada sino necesariamente interrelacionada con las demás materias y áreas responsabilidad de otras Secretarías, a fin de lograr el desarrollo armónico y eficaz de la función administrativa.

Así, en la materia de telecomunicaciones no sólo tendrán injerencia la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sino también aquellas otras Secretarías y dependencias que tengan a su cargo otras áreas de la Administración que de alguna manera se vinculen con aspectos propios de la materia de telecomunicaciones, verbigracia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, que intervendrá para la celebración de tratados internacionales en materia de telecomunicaciones, al igual que lo hará la Comisión Federal de Telecomunicaciones, según se advierte de la siguiente transcripción del artículo 28, fracciones I y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

...

III.- Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte;

...”

De igual manera, si bien en el artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, ello no significa que otras dependencias de la Administración Pública no puedan recibir el pago de aquellos conceptos que corresponden a los ingresos de la Federación relacionados con el ejercicio de las atribuciones a su cargo, como en el caso sería, recibir las contraprestaciones por el otorgamiento de concesiones por la explotación, uso o aprovechamiento de un bien del dominio público de la Federación, como lo es el espectro radioeléctrico atribuido para el uso de telecomunicaciones y radiodifusión.

En consecuencia, no puede considerarse que la fracción XII del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones resulte violatoria de los artículos 14, 16 y 90 constitucionales, en relación con el artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues al otorgarse a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la facultad para recibir el pago de

derechos, productos o aprovechamientos en materia de telecomunicaciones, cuando así lo dispongan las normas legales aplicables, no se le están concediendo atribuciones que correspondan en exclusiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues por un lado, no está cobrando coactivamente crédito alguno sino únicamente recibiendo un pago y, por otra parte, atendiendo a la necesaria colaboración y coordinación que debe prevalecer en el ámbito administrativo, se entiende que es una facultad que busca, entre otras cosas, la simplificación administrativa.

De igual manera, la fracción XIV del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones no puede considerarse violatoria de los artículos 16 y 89, fracción X, constitucionales, en relación con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al otorgar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la facultad para intervenir en asuntos internacionales, pues ésta se limita expresamente al ámbito de su competencia, es decir, a la materia de telecomunicaciones y de servicios de radiodifusión, sin que ello interfiera en modo alguno con la atribución de dirección de la política exterior del Estado mexicano y para la celebración de tratados internacionales que en forma exclusiva la Constitución consigna a favor del titular del Ejecutivo Federal, en el entendido de que, en todo caso, la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado de carácter técnico que auxilia al Ejecutivo Federal en la materia a su cargo para el desempeño de las funciones exclusivas que le corresponden.

En estas condiciones y por las razones expuestas a lo largo del presente considerando, deben desestimarse los conceptos de invalidez propuestos y reconocer la constitucionalidad de las fracciones XI, XII, XIV y XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

OCTAVO.- Constitucionalidad del régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión.

En el décimo tercer concepto de invalidez, la parte promovente sostiene, esencialmente, que los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de lo dispuesto por los artículos 1º, 6º, 14, 16, 27 y 28 constitucionales, en relación con el artículo 2º de la propia Ley Federal de Radio y Televisión, al establecer los requisitos que deben ser cumplidos por los interesados en obtener un permiso para la prestación del servicio de radiodifusión.

Esto es, a decir de la actora, se violentan los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues los preceptos impugnados contienen normas que generan incertidumbre e inseguridad jurídica, al dejar un alto margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de otorgar los permisos, quien podrá sostener entrevistas con los interesados en obtener los permisos, para que, de considerarlo necesario, aporten información adicional en relación con la solicitud presentada, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de

otras autoridades o instancias (artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión).

Las normas impugnadas, se alega, dejan al arbitrio de la autoridad la solicitud de información que pueda hacerse al interesado, sin que sea la ley la que precise la naturaleza de ésta, permitiéndose que sea la autoridad la que, indeterminadamente, establezca qué clase de información adicional debe solicitarse a los permisionarios, lo que a su vez provoca que éstos queden en estado de total indefensión e incertidumbre jurídica respecto a cuáles son los requisitos que deben cumplir para obtener un permiso.

Asimismo, los preceptos impugnados vulneran el principio de igualdad jurídica en tanto generan una diferenciación injustificada entre los particulares que están interesados en obtener una concesión y aquéllos que desean obtener un permiso, pues para estos últimos la ley prevé requisitos adicionales que no justifica el régimen legal establecido por la ley para los permisionarios.

Así, los artículos 17-E, 17-F y 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establecen los requisitos para la obtención de una concesión y los artículos 17-E, 20 y 21-A del mismo ordenamiento, que establecen los requisitos para la obtención de un permiso, claramente provocan diferencias sustantivas entre los requisitos para obtener una concesión y un permiso.

De tal manera que, los solicitantes de permisos en materia de radio y televisión, deben cumplir requisitos adicionales a los que se pide a los particulares que deseen obtener una concesión, sujetándoseles a una valoración subjetiva respecto de su idoneidad como permisionarios, cuando es el caso que se trata de estaciones oficiales, culturales, de experimentación, etcétera, integrantes de un sector que permite la discusión de los asuntos centrales de la vida democrática del país y la difusión de ideas y opiniones necesarios para el desarrollo social, protegido constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 25 constitucional.

En este mismo sentido, la actividad de las radiodifusoras y las televisiones resulta una función social de interés público que el Estado debe salvaguardar y, en términos de los artículos 2º, 3º, 6º y 7º de la Constitución Federal, el Congreso tiene el mandato de crear normas que fortalezcan y difundan la cultura nacional, así como los valores de libertad de expresión, derecho a la información y el estado de derecho, no obstante lo cual las normas impugnadas obstaculizan esta labor, mediante la imposición de requisitos indeterminados, injustificados e incongruentes con el régimen permisionario, lo que en definitiva da como resultado el establecimiento de requisitos más complejos, desiguales y absurdos que los que se exigen a los solicitantes de una concesión, generándose inequidad en el trato y la violación al principio de igualdad en tanto no existe racionalidad ni proporcionalidad en la regulación prevista, ni mucho menos existe un objeto constitucional que cumplir que

justifique la afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Debe estimarse infundado el concepto de invalidez así formulado, en atención a las siguientes consideraciones:

Es pertinente recordar que, y tal como ha quedado expuesto en considerandos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, los principios de legalidad y seguridad jurídica ahí contenidos, exigen que las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deban estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad, en cambio, sólo queda aplicar lo que la norma le ordena.

Esto es así, porque en un sistema de derecho como el nuestro, no se permite la afectación a la esfera jurídica de una persona por actos de autoridades que no estén facultadas expresamente por la ley para realizarlos, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda del principio de legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, las facultades de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la ley pues, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

El principio de legalidad, para los efectos del presente estudio, vinculado con el de seguridad jurídica, no significa tan sólo que el acto creador de la norma sancionadora deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución General de la República, está encargado de la función legislativa, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta que constituye una infracción a la ley y a qué sanción se hará acreedor, y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto.

Una vez precisado lo anterior, y con el objeto de establecer si las facultades otorgadas a la Secretaría de Comunicaciones y transportes, para requerir mayor información a los solicitantes de un permiso en materia de radiodifusión son o no violatorias de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, se estima conveniente transcribir el texto de los artículos impugnados, que disponen:

“ARTÍCULO 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son:

I. Datos generales del solicitante y acreditamiento su (sic) nacionalidad mexicana;

II. Plan de negocios que deberá contener como mínimo, los siguientes apartados:

- a) Descripción y especificaciones técnicas;**
- b) Programa de cobertura;**
- c) Programa de Inversión;**
- d) Programa Financiero, y**
- e) Programa de actualización y desarrollo tecnológico.**

III. Proyecto de producción y programación;

IV. Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada, y

V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.

“ARTÍCULO 17-F.- Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción, se prevendrá al solicitante de la información faltante o de aquella que no cumpla con los requisitos exigibles, quien tendrá un plazo de hasta 15 días hábiles, a partir de la prevención de la Comisión, para la entrega de la información requerida. Si no se hace requerimiento alguno de información dentro del plazo señalado, no se podrá descalificar al solicitante argumentándose falta de información.”

“ARTÍCULO 17-G.- La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el

artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.”

“ARTÍCULO 20.- Los permisos a que se refiere la presente Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento:

I. Los solicitantes deberán presentar, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación;

II. De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.

III. Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso.

La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.”

“ARTÍCULO 21-A.- La Secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas.

En adición a lo señalado en el artículo 20 de esta ley, para otorgar permisos a estaciones oficiales, se requerirá lo siguiente:

I. Que dentro de los fines de la estación se encuentre:

a) Coadyuvar al fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad, garantizando mecanismos de acceso público en la programación;

b) Difundir información de interés público;

c) Fortalecer la identidad regional en el marco de la unidad nacional;

d) Transparentar la gestión pública e informar a la ciudadanía sobre sus programas y acciones;

e) Privilegiar en sus contenidos la producción de origen nacional;

f) Fomentar los valores y creatividad artísticos locales y nacionales a través de la difusión de la producción independiente, y

g) Los demás que señalen los ordenamientos específicos de la materia.

II. Que dentro de sus facultades u objeto se encuentra previsto el instalar y operar estaciones de radio y televisión;

III. Tratándose de dependencias de la Administración Pública Federal, acuerdo favorable del titular de la dependencia;

IV. En el caso de los gobiernos estatales y municipales, acuerdo del titular del poder ejecutivo del Estado o del presidente municipal, según corresponda;

V. En los demás casos, acuerdo favorable del órgano de gobierno de que se trate, y

VI. En todos los casos, documentación que acredite que el solicitante cuenta con la autorización de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo la instalación y operación de la estación, de conformidad con la legislación que le resulte aplicable.”

Ahora bien, en la primera parte del concepto de invalidez que se analiza, la parte actora sostiene que la Ley Federal de Radio y Comunicación vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque otorga a la autoridad facultades

discrecionales y, por tanto, arbitrarias, para requerir al solicitante de un permiso en materia de radiodifusión información adicional a la exigida en la ley, sin que se precise la naturaleza de dicha información.

Como se anticipó, tal alegación resulta infundada, por lo siguiente:

En primer lugar y aunado a lo ya manifestado en el Séptimo considerando de este fallo en relación con las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, resulta conveniente transcribir, en la parte conducente, la exposición de motivos expuesta ante la Cámara de Origen durante la discusión de la iniciativa de ley, que dio vida a la Ley de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos sesenta:

**“CÁMARA DE ORIGEN: CÁMARA DE DIPUTADOS
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
MÉXICO D.F., A 10 DE NOVIEMBRE DE 1959.
INICIATIVA.---Honorable Asamblea: Los progresos
de la ciencia y de la técnica, cuando se inspiran en
principios de servicio para con los altos intereses
de la humanidad, son recibidos como nuevos
motivos de esperanza por la contribución que
significa para el bienestar individual y social. En el
desarrollo de los medios de expresión se ha
incorporado, con notable influencia en el progreso
y el ritmo de la vida actual, la radiodifusión. Su**

trascendencia está indudablemente en relación con la misión que cumple al servicio de los derechos fundamentales del hombre y de la colectividad.--- La radiodifusión, como vehículo informativo, como medio de expresión del pensamiento y de difusión de cultura, es un factor decisivo para contribuir al progreso del pueblo y para estrechar a la comunidad nacional, sobre todo en países como el nuestro que, por su extensión geográfica, su accidentada orografía y la distribución de su población, presenta enormes problemas para incorporar y mantener a un mismo ritmo de evolución, a todas las comunidades de su territorio. (...) En un lapso de treinta años la radiodifusión mexicana ha alcanzado un notable desarrollo. El número de estaciones que operan en la República ascendió a 334 en 1958. Según los datos estadísticos correspondientes a 1955, la industria daba entonces ocupación a 43,210 personas y el número de radioreceptores y de televisores llegó en el presente año a la cifra de 4.291,594, todo ello para cubrir un auditorio aproximado de 16 millones entre la población nacional. Este desarrollo exige un estatuto adecuado que, al garantizar tanto el medio de trasmisión como el de recepción fomente su desenvolvimiento y lo vincule estrechamente a los supremos intereses de la patria.--- Hasta el momento, la radiodifusión mexicana está regulada solamente por los trece artículos del Capítulo VI de

la Ley de Vías Generales de Comunicación, reformada en su parte relativa por decreto de 30 de diciembre de 1950 y de la que se deriva el reglamento en vigor, que considera a la propia radiodifusión simplemente como una vía de comunicación asimilándola a los sistemas de comunicaciones y transportes e ignorando la misión de orientación social y de contribución cultural que le corresponde cumplir. Se estimó, por lo tanto, que la legislación que regule esta importante actividad de interés público, debe ser especial y autónoma y contemplar íntegramente los complejos factores que convergen en su función así como los aspectos particulares que reviste.---

La Comisión estimó conveniente realizar estudio detenido y completo de la materia y, convencida de la urgencia de que México cuente con una Ley de Radio y Televisión, se entregó a la tarea de elaborar, con la colaboración de la Comisión de Estudios Legislativos, el proyecto que somete a la consideración de vuestra soberanía, después de haber hecho amplia auscultación por medio de consultas públicas en que se escucharon los puntos de vista de los sectores oficiales y privados que, por su íntima conexión con las actividades radiofónicas, así como por su experiencia, estaban en capacidad de brindar aportaciones valiosas. (...)

En la estructura de este proyecto se adoptó el sistema de agrupar en capítulo el articulado y, a su

vez, sistematizar en cinco títulos las diversas materias que abarca este ordenamiento.--- Corresponde al Título Primero fijar las disposiciones y definiciones fundamentales de que se derivan tanto el régimen de concesiones y permisos, como las normas sobre jurisdicción las competencias de las dependencias del Ejecutivo de la Unión, y además, la proclamación, regulación del servicio y ejercicio de los derechos de la nación. Bajo este Título, se ha considerado indispensable partir del principio de que la nación ejerce su soberanía sobre todo su territorio, que incluye el espacio situado sobre él, según lo consagra la reciente reforma constitucional a los artículos 27 y 42, aprobada por ambas Cámaras. Es, por lo tanto, la soberanía de la nación y su dominio directo sobre los canales radioeléctricos, lo que constituye la base y el punto de partida de la facultad del Estado para otorgar concesiones y permisos para su utilización por radiodifusoras de las diversas clases que señala la ley.--- Se establece la jurisdicción privativa de la Federación en esta materia, y la competencia de los órganos del Ejecutivo, con apego a lo que establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor.--- Además de tomar en cuenta el dominio directo de la nación para el régimen de concesiones y permisos, es necesario que se establezcan normas que regulen la radiodifusión como medio de

información, de expresión y difusión del pensamiento. Estimada en esta función, es una actividad de interés público y de este principio derivan todas las demás disposiciones que, por una parte, le garantizan el ámbito de libertad y las facilidades con que deben contar las actividades de beneficio colectivo y, por la otra, definen su responsabilidad social y la orientación y metas que la radio y la televisión deben perseguir.--- No como una limitación a la libertad de expresión, garantizada por los artículo 6o. y 7o. de la Constitución sino con la convicción de que ‘la libertad es, por sí misma, una responsabilidad’ y por el indiscutible interés público de la radiodifusión, se consagró un capítulo especial relativo a la elevada función social que deben cumplir tanto las empresas privadas como los órganos del Estado.--- Partiendo del concepto general de radiodifusión, se clasifican las estaciones transmisoras en oficiales, culturales, comerciales y de experimentación, agregando a éstas, ya contempladas por nuestra legislación y reglamentación tradicionales, una nueva forma a la que la Comisión concede gran importancia: las escuelas radiofónicas que, de acuerdo con las nuevas técnicas educativas, vendrán a completar la labor de las aulas hasta en los más apartados lugares del país, contribuyendo así a la educación del pueblo.--- Bajo el título segundo sobre

concesiones e instalaciones, se agrupan tres capítulos. En el primero, que se refiere a concesiones, permisos y traspasos, se recogen nuestros antecedentes legislativos y se señalan los dos caminos para que pueda instalarse y funcionar una radiodifusora: el de concesión a particulares, en cuyo caso, de acuerdo con la doctrina de nuestro Derecho Administrativo, el Estado asigna un canal para su utilización, y el de permisos, cuando se trate de estaciones oficiales, culturales, de investigación o escuelas radiofónicas. (...) Por otra parte, el proyecto tiende a que las instalaciones radiodifusoras vayan adaptándose al perfeccionamiento de la técnica y por consiguiente mejorando sus servicios, al asignar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la facultad de señalar los requisitos que deben cumplir, de acuerdo con las normas de buena ingeniería universalmente aceptadas, así como la de dictar las medidas de seguridad, utilidad y eficacia técnica de las instalaciones.(...) En el capítulo de programación, se considera que los canales de radiodifusión son bienes comunes cuyo empleo corresponde al Estado regular, proteger y fomentar. Entre el sistema de monopolio estatal de la radiodifusión y la explotación totalmente comercial, el proyecto que sometemos a vuestra soberanía se coloca en un lugar intermedio, pues, por una parte, permite al Estado reservarse canales para su

propio servicio y, por la otra, cuando los otorga a los particulares, les impone la condición de emisiones del más alto interés general y la utilización parcial de sus instalaciones, equipos y servicios para transmisiones de importancia nacional mediante el sistema, que no dudamos en denominar mexicano, el Estado tiene garantizada la colaboración de la radio y televisión nacionales para informar al pueblo y difundir temas educativos, culturales y de orientación social.--- Se declara como un derecho fundamental, tanto el de libre información y de expresión del pensamiento, como el de libre recepción mediante la radio y la televisión. Este proyecto aspira a consagrar en México la libertad de expresión en materia de radiodifusión, ciñéndose a nuestra Carta Constitucional y coincidiendo con la Declaración de Santiago de Chile de que ‘La libertad de prensa, radio y televisión y, en general, la libertad de información y de expresión, son condiciones esenciales para la existencia del régimen democrático’.--- Las demás disposiciones contenidas en ese capítulo se inspiran en las conclusiones de la Quinta Asamblea por la Asociación Interamericana de Radio relativas a que la finalidad de la radiodifusión deber ser informativa, educacional y recreativa. Por lo tanto, se dictan normas para los programas y la publicidad por medios radiofónicos, para garantizar

al público contra lo que atente o dañe a su salud, a la cultura, a las buenas costumbres y a los derechos del individuo y de la colectividad y, al propio tiempo, la paz y la tranquilidad públicas. (...) El capítulo sexto impone a todas las estaciones de radio y televisión el deber de proporcionar informaciones diarias sobre asuntos de interés general nacionales e internacionales, señalando las normas a que estará sujeta esa información. (...)

De los párrafos transcritos podemos advertir que los fines esenciales de la iniciativa que diera origen, en los años sesentas del siglo pasado, a la Ley Federal de Radio y Televisión se orientaron al establecimiento de normas que regularan la radiodifusión entendida como un medio de información, de expresión y difusión del pensamiento, calificándosele como una actividad de interés público, de donde, debemos entender que a partir de este principio derivan todas aquellas disposiciones que buscan garantizar el ámbito de libertad y las facilidades con que deben contar la prestación de este servicio para el beneficio colectivo; además, en dicha iniciativa se enfatiza la conveniencia de que sea el Estado el que instaure los procedimientos de regulación, vigilancia y correcta aplicación para proteger los intereses de los usuarios, o bien para evitar que las empresas se hagan entre sí competencias ruinosas, ya que los canales de radiodifusión son bienes comunes, cuyo empleo corresponde al Estado regular, proteger y fomentar, con el evidente propósito de asegurar y garantizar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones que el Ejecutivo Federal tiene para transmitir o

conceder el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público de la Nación, a través de los cuales se prestan los servicios de radio y televisión, sean de naturaleza restringida o abierta.

De esta manera, desde aquél entonces, la exposición de motivos aludía ya a la conveniencia de crear una regulación tendiente a promover una política informativa plural, puntualizando que se otorgarán permisos cuando se trate de estaciones oficiales, culturales, de investigación o escuelas radiofónicas, en el entendido de una vez concedidos éstos, se les impondrá la condición de que sus emisiones sean del más alto interés general, así como que deberán permitir la utilización parcial de sus instalaciones, equipos y servicios para la realización de transmisiones de importancia nacional, en tanto el Estado debe garantizar la colaboración de la radio y televisión nacionales para informar al pueblo y difundir temas educativos, culturales y de orientación social.

En este contexto, y una vez explicitada la finalidad primordial de la legislación impugnada, podemos concluir que la facultad prevista en el artículo 20, fracción II, reformado, en el sentido de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá sostener entrevistas con los interesados en la obtención de un permiso, que hubieran cumplido con los requisitos previstos en la propia ley, a fin de solicitar información adicional con relación a su solicitud, sin perjuicio de la demás información que la misma Secretaría pueda recabar de otras autoridades, no puede considerarse en modo alguno una potestad arbitraria.

Esto es, si bien es cierto que el artículo impugnado le otorga cierta libertad a la Secretaría para convocar a una entrevista a alguno de los interesados, también lo es que la facultad se constriñe a los casos en que la Secretaría estime necesario celebrar tal entrevista, sin que ello signifique que pueda, de manera arbitraria, recabar la información que desee, ya que el numeral en análisis acota la información que la autoridad puede requerir a aquella vinculada con los requisitos relacionados con la solicitud presentada por el propio interesado y, además, obliga a la autoridad a utilizarla con el único objeto de obtener un mayor y mejor conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso deseado.

Así, resulta claro que la facultad para entrevistar a los solicitantes de un permiso no les genera incertidumbre ni inseguridad jurídica a éstos, toda vez que la propia ley establece que la entrevista convocada tendrá, como finalidad exclusiva, recabar más información respecto de la solicitud presentada por el interesado.

En este sentido, no le asiste la razón a la parte actora cuando afirma que la autoridad puede libremente establecer la clase de información adicional que solicita a los permisionarios, ya que su actuación está limitada por el propio mandato de la ley, circunstancia que supone una sujeción de la autoridad al texto legal en relación con la información originalmente presentada por el interesado, circunstancia que restringe significativamente el margen de discrecionalidad que imperaba en el ordenamiento antes de la reforma.

En estas condiciones y por lo que respecta a la facultad de entrevistar a los solicitantes de un permiso, debe considerarse que la ley impugnada no es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por otra parte, en la segunda parte del concepto de invalidez que se estudia, la minoría parlamentaria sostiene que la Ley Federal de Radio y Televisión vulnera la garantía de igualdad jurídica, porque provoca una diferencia injustificada entre los particulares interesados en obtener una concesión y aquellos que deseen obtener un permiso, al establecer para estos últimos un conjunto de requisitos adicionales que no se exige a los primeros.

El argumento así formulado resulta igualmente infundado, para lo cual es necesario transcribir el contenido del artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Comunicación que a la letra dice:

“ARTÍCULO 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

***Las estaciones comerciales requerirán concesión.
Las estaciones oficiales, culturales, de***

experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso”.

El texto del artículo transcrito nos permite afirmar que la Ley Federal de Radio y Comunicación ha establecido una clara diferencia entre la concesión y el permiso, fundada en la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión que deseen explotarse. De esta manera, hace una distinción entre las estaciones cuyos fines son exclusivamente comerciales, que ameritan la concesión, y aquellas de naturaleza no lucrativa, orientadas a la difusión de la cultura, o a la experimentación y la educación, que sólo requieren permiso.

Así las cosas, debemos entender que si bien el artículo 1º, en relación con el 6º, ambos de la Constitución Federal, establecen la garantía de igualdad y prohíben toda discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de los individuos, en el caso específico, el derecho a la manifestación de las ideas y a la información; lo cierto es que, como ha quedado de manifiesto en la presente ejecutoria, el derecho a la igualdad se traduce, en principio, en que a las personas que se encuentran en una misma situación jurídica les sean aplicadas las mismas normas; de donde se sigue que si los sujetos previstos en una ley se encuentran en planos jurídicos diferentes, entonces, los preceptos que los regulen de manera diferente no incurrirán en violación a la garantía de igualdad, puesto que, ésta se cumple en la medida en que la ley regula las situaciones particulares de los

individuos, pudiendo para ello hacer distinciones, siempre y cuando éstas no resulten arbitrarias ni artificiales.

Dicho de otra manera, tal y como se desprende del contenido del artículo 13 de la ley impugnada, los concesionarios y los permisionarios no se encuentran en la misma situación de hecho y de derecho, ya que los interesados en obtener una concesión en materia de radiodifusión son aquéllos que buscan operar una estación de radio y televisión con fines comerciales, para lo cual deberán participar en el procedimiento de licitación pública respectivo, mientras que los que aspiran a un permiso buscarán de manera preferente promover la cultura, la educación y los servicios, sin afán de lucro.

Ahora bien, de la lectura de los artículos 17-E, 17-F y 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión podemos advertir que establecen un conjunto de requisitos que deben cumplir los particulares que soliciten una concesión; mientras que el artículo 20 del mismo ordenamiento prevé los requisitos generales para el otorgamiento de un permiso, entre los cuales se incluyen los relativos a la información prevista en las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de la misma ley, así como la obligación de presentar un programa de desarrollo y servicio de la estación.

Asimismo, el artículo 21-A de la ley en cita permite el otorgamiento de permisos de estaciones oficiales a las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades referidas en los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los Gobiernos Estatales y

Municipales y a las Instituciones Educativas Públicas, siempre y cuando tengan como propósito: coadyuvar con la participación democrática de la sociedad, la difusión de información de interés público, el fortalecimiento de la identidad regional, la transparencia en la gestión pública, privilegiar la producción de origen nacional y fomentar los valores locales y nacionales.

Los solicitantes de este tipo de permisos deberán acreditar, además, que tienen facultades para operar e instalar estaciones de radio y televisión, y que cuentan con el acuerdo favorable del titular de la dependencia o del titular del Poder Ejecutivo del Estado o del Presidente Municipal, según corresponda, así como presentar la documentación relativa a la autorización de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo la instalación y operación de la estación solicitada.

De lo hasta aquí narrado, es claro que el otorgamiento de un permiso para el uso o explotación de una banda de frecuencia atribuida a radiodifusión, con fines culturales, educativos, de experimentación, supone el establecimiento no necesariamente de mayores, sino de diversos requisitos que aquellos a los que se encuentra sujeto el otorgamiento de una concesión con fines comerciales, en tanto el legislador estimó, con acierto, que las labores culturales, educativas y oficiales revisten una gran trascendencia para el desarrollo cultural, democrático, científico y educacional de la población, ya que esos rubros inciden directamente en el fortalecimiento de la unidad nacional.

Por lo tanto, resulta plenamente justificable que para otorgar un permiso, la Secretaría se allegue de todos aquellos elementos fácticos y jurídicos óptimos para verificar que efectivamente los solicitantes de un permiso sean aptos e idóneos para realizar los fines que pretenden desarrollar.

En consecuencia, la distinción que establece la ley impugnada no puede considerarse arbitraria ni mucho menos violatoria de la garantía de igualdad invocada por la parte demandante, ni tampoco puede aceptarse que la exigencia de diversos requisitos, según se solicite un permiso o se pretenda la obtención de una concesión, implique un obstáculo para la promoción de la cultura nacional, sino, antes bien, supone la posibilidad de que dicha promoción se lleve efectivamente a cabo en la medida en que los permisionarios sean los idóneos para cumplir con los fines sociales de la radiodifusión.

NOVENO.- Vigilancia y prevención de prácticas monopólicas mediante la definición de mercados relevantes en materia de radio y televisión y radiodifusión.

La parte promovente, en el décimo sexto concepto de invalidez, asevera que el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 28 constitucional que consagra el principio de libre competencia, en tanto, a partir de mil novecientos noventa y dos, fecha en la cual se aprobó la Ley Federal de Competencia Económica, este ordenamiento reglamentario del artículo 28 constitucional,

constituye el instrumento jurídico mediante el cual se implementa la protección del proceso de competencia y libre concurrencia, a través de la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y cualquier otra restricción al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Este funcionamiento eficiente de los mercados es vigilado y regulado por la Comisión Federal de Competencia, mediante los procedimientos que la ley de la materia prevé, los cuales están diseñados para detectar y controlar la existencia de prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como la de concentraciones económicas que pudieran tener efectos nocivos sobre el mercado. En términos generales, para la determinación de estos fenómenos anticompetitivos, la Comisión Federal de Competencia deberá analizar los casos bajo los supuestos de que existe un mercado relevante del bien o servicio de que se trate y que el agente económico tiene, dentro de éste, un poder sustancial; ahora bien, la definición del mercado relevante y del poder sustancial del agente económico en éste es una tarea cuyos parámetros técnicos están establecidos por la propia legislación de competencia económica y que corresponde efectuar a la Comisión Federal de Competencia en exclusiva.

En este contexto, la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión obstaculiza la determinación de lo que pudiera considerarse como mercado relevante, al mantenerse diferenciados los marcos legales de “radio y televisión” y “radiodifusión”. Dicha diferenciación permitiría argumentar a los concesionarios interesados que el mercado de

telecomunicaciones es diverso al mercado de la industria de la radio y televisión, obstaculizándose la labor de la Comisión Federal de Competencia para definir los mercados relevantes en este tema, en el escenario actual de convergencia tecnológica.

Esto se pone de manifiesto porque la Ley Federal de Radio y Televisión ni siquiera contempla el desarrollo de la radiodifusión en un ambiente de libre competencia y porque, en la práctica, un agente económico que tiene diversas concesiones puede tener poder sustancial en el mercado en ciertos servicios y utilizar éste para establecer ventas atadas u obstaculizar la entrada al mercado a sus competidores. Es así, dice la parte actora, que la reforma a la ley impugnada tiene un efecto nocivo y contrario al artículo 28 constitucional al hacer nugatoria la función conferida a la Comisión Federal de Competencia para prevenir y sancionar prácticas anticompetitivas.

El concepto de invalidez así resumido resulta infundado, tal y como se razona a continuación.

En efecto, el decreto impugnado, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos tanto de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil seis, según se desprende de la parte conducente de la exposición de motivos de la reforma, tuvo como objetivos los siguientes:

**“CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
México, D.F., a 22 de Noviembre de 2005.
INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO
PARLAMENTARIO DEL PRI)
QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS
DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES Y DE LA LEY FEDERAL
DE RADIO Y TELEVISIÓN, A CARGO DEL
DIPUTADO MIGUEL LUCERO PALMA, DEL GRUPO
PARLAMENTARIO DEL PRI.**

El que suscribe, Miguel Lucero Palma, diputado federal de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional integrante de la LIX Legislatura del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 13, 64 y 65, y adiciona las fracciones XV y XVI, del artículo 3, artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones; reforma los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28; adiciona los artículos 7-A; 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 21-A, 28-A,

28-B, 72-A y 79-A; y deroga el artículo 18 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos.

Marco constitucional y legal: En un estado de Derecho, los órganos e individuos que lo integran se encuentran regidos por normas jurídicas, las que establecen una serie de derechos y obligaciones que tienen por objeto buscar un desarrollo estable en toda sociedad. En este sentido, cada uno de los actores que forman parte del Estado, al llevar a cabo su rol social, tienen que observar, precisamente, las disposiciones que rijan su actividad.

Es así, como encontramos un primer punto de relación entre los medios de comunicación electrónicos y el derecho. Es decir, en la regulación de su función.

(...)

Así, el marco constitucional, precisa que el espacio territorial pertenece a la nación y sólo mediante concesión es factible su uso. Por lo que, si alguna persona física o moral pretende propagar ondas electromagnéticas como vehículo de información y expresión, sólo podrá hacerlo mediante concesión o permiso que el Ejecutivo Federal le otorgue.

(...)

Un segundo punto de relación entre los medios de comunicación electrónicos y el derecho, se encuentra en la ubicación de los primeros en el ámbito del estudio jurídico. Así, si se parte de las tradicionales ramas del derecho, ubicamos dentro de la vertiente pública a los medios electrónicos, al constituir una actividad de interés público, lo que los encuadra, en los objetos de estudio de las materias constitucional y administrativa.

Los medios de comunicación electrónicos: Sin lugar a dudas los inventores de la radio y la televisión, nunca se imaginaron que revolucionarían el mundo de las comunicaciones; no sólo, por la rapidez con que fluyen las noticias, sino también, por su penetración e influencia, como medios de entretenimiento.

Los medios electrónicos los podemos clasificar en dos tipos: el sistema abierto y el sistema de paga o restringido. El primero, cualquier telespectador o radioescucha, con el simple hecho de encender su aparato electrónico, tiene acceso a los canales de televisión o estaciones de radio de su preferencia. En cambio, en el sistema restringido, es mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida, como las personas reciben una programación de audio y video asociado. Esta última modalidad, tiene tres variantes (cable,

microondas y satelital) de acuerdo a la forma como se transmite la señal.

(...)

De lo anterior se desprende, que la columna vertebral del marco jurídico de los medios electrónicos, se encuentra en dos ordenamientos, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, derivado de los principios constitucionales, así como sus respectivos reglamentos. Sin olvidar que pueden existir otras normas que guarden una relación con la actividad de los medios.

El nacimiento de la Ley Federal de Radio y Televisión, tuvo por objeto, crear un cuerpo normativo que regulara la radiodifusión nacional (cultural y comercial), desincorporando este rubro de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Sus preceptos abarcan el ámbito de competencia de las autoridades; el otorgamiento de concesiones y permisos; la instalación, operación y tarifas de las estaciones; los contenidos; los locutores; las infracciones y sanciones. Pero hoy en día dado los avances tecnológicos que se están suscitando con la convergencia, está llevando a una interrelación entre las leyes de radiodifusión y la de telecomunicaciones, para convertirse en muchos casos en una sola.

(...)

La Convergencia Tecnológica: Lo que para muchos representaba hace unas décadas, parte de la ciencia ficción o el entretenimiento, actualmente comienza a ser una realidad, que no sabemos hasta donde nos pueda llevar. En efecto, nos estamos refiriendo a las telecomunicaciones. Durante años, el ver en películas o series, aparatos inalámbricos, personajes comunicándose a través de las pantallas, la transmisión de información o datos bajo sofisticados mecanismos, eran cosas que nos sorprendían, pero dada la evolución tecnológica que se está suscitando en el mundo, hoy es parte -hasta- de nuestra vida cotidiana.

(...)

Uno de los temas en boga en el ámbito del derecho de las telecomunicaciones, es la denominada convergencia tecnológica. Por un principio metodológico, debemos de partir de la definición de este vocablo. Por una parte, tenemos qué es convergencia, a lo que podemos contestar, que es un concepto de cómo, en un futuro, toda la información será digital, todas las redes se fundirán en una sola (voz, datos y video) y todos los dispositivos de usuario se reducirán a diferentes tipos de computadoras; y por tecnológica, al conjunto de maquinas y procedimientos que permiten la transformación de

una ciencia o área de estudio en beneficio de las necesidades humanas.

¿Pero qué tiene que ver esto, con el mundo de las telecomunicaciones?, realmente mucho, ya que el lograr prestar los servicios de voz, datos y video, a través de un solo conducto (o empresa) es lograr el máximo para los usuarios. Este fenómeno también se le ha dado en llamar, "triple play", es decir, como la jugada maestra que existe en el béisbol, cuando se consigue de manera consecutiva los tres outs.

Muestra de lo anterior, es la reciente opinión de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) No. PRES-10-096-2005-118, de fecha 31 de octubre del 2005, mediante la cuál el regulador de la competencia se pronuncia por la convergencia tecnológica. Señalando en las Consideraciones que 'El desarrollo tecnológico de los últimos años, y en particular la digitalización de los distintos servicios de telecomunicaciones, ha permitido que diversas redes de telecomunicaciones converjan en la provisión de múltiples servicios (voz, datos y video) a los consumidores.'

Además, de señalar que 'para generar un ambiente de mayor competencia debe promoverse que todas las redes de telecomunicaciones estén autorizadas

para dar todos los servicios que sean técnicamente factibles.'

A pesar de que su simple lectura, este concepto da a entender una terminología de complejo entendimiento. Convergencia Tecnológica consiste en una expresión que encierra un hecho innegable, la convergencia entre los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información que, aunque venía manifestándose de forma parcial desde finales de la década de los setenta, sólo tomó visos de veracidad cuando la telemática se hizo realidad como producto de la convergencia entre la informática y las telecomunicaciones.

No obstante, el fenómeno de la convergencia integral entre sectores alcanzó su primera manifestación básica cuando los tres mundos `constituidos por unas tecnologías e infraestructuras digitales, unos operadores, un mercado y unos consumidores, comenzaron, a mediados de la década de los 90, a satisfacer una misma demanda: el consumo de información multimedia audio, vídeo y datos.

Los elementos clave en la implantación real de dicha convergencia tecnológica, pasan por la digitalización de los distintos medios de datos, voz

y video, como transformación necesaria a fin de homogeneizar su transmisión, debido a las elevadas prestaciones que exige en las redes de acceso que conectan a los usuarios finales. Estas prestaciones se miden principalmente en términos de velocidad de transmisión en cada uno de los sentidos de la comunicación, de los servicios que soporta, de la calidad y disponibilidad del servicio, y de su cobertura.

La disyuntiva está puesta en la mesa, ante los intentos de modificación a la Ley Federal de Radio y Televisión, de hecho, en el Senado de la República en esta LIX Legislatura, en los primeros meses de 2005 se llegó a manejar un proyecto de predictamen de reforma a la Ley de referencia. El panorama de la convergencia tecnológica no presenta otro camino, como le hemos visto en el punto que antecede, más que el de tener un criterio claro, objetivo y con conocimiento, para entender hacia dónde van a dirigirse la radio y televisión - sólo por citarlos como ejemplo- en los próximos diez años; o bien, recorrer el campo aniquilado, superado e intrascendente de una regulación extrema, con principios que recuerdan las épocas de los Estados totalitarios.

(...)

Bajo este marco introductorio, a qué nos queremos referir. Para reformar la Ley Federal de Radio y

Televisión o bien, la de Telecomunicaciones, o ambas, ante todo, debe de estar un marco jurídico actualizado y congruente entre si, que conforme el orden jurídico nacional. En este sentido, en la materia que nos ocupa, queda claro que partimos de los postulados constitucionales, establecidos en los artículos 6º, 27, 28, 42 y 90, que constituyen la columna vertebral de la radio, la televisión y las telecomunicaciones.

De ahí, la denominada radiodifusión tiene su propia regulación en la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, y por lo que hace, al audio y televisión restringidos, tenemos la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.

(...)

La reforma: Bajo el contexto expuesto a continuación se exponen los puntos que enmarca esta iniciativa, **que no tienen otro propósito que actualizar la normatividad de radio y televisión de acuerdo con los estándares internacionales.**

Vincula la radiodifusión al marco jurídico de las telecomunicaciones, al tiempo que mantiene una regulación específica para estas redes y servicios, debido a su carácter de medios masivos de comunicación por excelencia, hasta que no se consolide la transición hacia la televisión y radio

digital y se multipliquen los medios de acceso de telecomunicaciones a contenidos audiovisuales. Con ello, se atienden las recomendaciones internacionales que proponen que la radiodifusión forme parte integral de las leyes de telecomunicaciones.

Establece como autoridad responsable de todas las atribuciones sustantivas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en materia de radiodifusión y de telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (la Cofetel), atendiendo también las recomendaciones internacionales -emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en su convención preparatoria, del 2003, en Ginebra- que promueven un solo regulador común para todas las redes y servicios de comunicaciones. Estas medidas la han adoptado varios de los principales reguladores como: la Federal Communications Commission (FCC) de los Estados Unidos; la Australian Broadcasting and Communications Authority; la inglesa OFCOM; la brasileña ANATEL; o la chilena Subtel, por mencionar sólo algunas.

Establece como regla general la licitación pública para el otorgamiento de nuevas concesiones de frecuencias atribuidas a la radiodifusión, lo que termina con la discrecionalidad.

Establece requisitos, criterios y procedimientos objetivos para el otorgamiento de permisos en materia de radiodifusión. En el caso de estaciones oficiales se precisan los requisitos adicionales, a fin de consolidar a los Medios Públicos.

Prevé un procedimiento para autorizar servicios adicionales de telecomunicaciones a los concesionarios de bandas atribuidas a la radiodifusión, especificando que los nuevos servicios se sujetarán a la Ley Federal de Telecomunicaciones y que los concesionarios deberán sustituir el título correspondiente por el de bandas de frecuencias y el de red pública de telecomunicaciones previstos en el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Esta medida fomenta la transición a la convergencia plena de redes y servicios, de acuerdo con las tendencias internacionales, amén de resultar congruente con el principio de economía procesal en la administración pública.

Prevé que la Cofetel autorice a los concesionarios y permisionarios de radiodifusión que usen bandas adicionales del espectro para la implantación de nuevas tecnologías de radio y televisión, lo que permitirá la consolidación del proceso de transición a la radio y televisión digitales en nuestro país. Una vez lograda la transición a las

nuevas tecnologías, establece con claridad que el espectro original deberá ser reintegrado a la Nación.

Adiciona a la Ley Federal de Telecomunicaciones las definiciones necesarias para incorporar a su ámbito de competencia los servicios de radiodifusión, y así favorecer a plenitud la convergencia de servicios con las telecomunicaciones.

Se modifica el artículo 64 de la Ley Federal de Telecomunicaciones con el fin adicional varios actos y documentos que deberán inscribirse en el Registro Público de Telecomunicaciones, incluyendo los relativos a concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión, de manera congruente con la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas fomentada por el Congreso de la Unión a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Contempla la posibilidad de que los productores independientes puedan ofrecer sus realizaciones a las estaciones de radio y televisión, con un incentivo, para éstas últimas, que se transmiten hasta un 20% de producciones independientes, podrán contar con un 5% adicional de tiempo de

comercialización.

Finalmente, se dispone en la Ley Federal de Radio y Televisión, los lineamientos básicos de índole electoral que deberán atender las estaciones de radiodifusión, entre ellos, que el Instituto Federal Electoral, sea el encargado de contratar la publicidad electoral; además de otros lineamientos tendientes a fortalecer la cultura de la transparencia.”

De la anterior transcripción, podemos advertir que los objetivos fundamentales de la reforma propuesta, a partir de los cuales, entre otras cuestiones, se establece un único órgano regulador, procedimientos de licitación por subasta pública y mecanismos para la autorización de prestación de servicios adicionales, etcétera, tienen que ver con el propósito de adaptar el marco regulatorio existente, tanto en materia de telecomunicaciones como de radiodifusión, a los estándares internacionales en un contexto de convergencia tecnológica, destacándose la tendencia contemporánea a regular en un solo cuerpo normativo ambas materias.

Ahora bien, contrariamente a lo que sostiene la parte actora, el decreto que se impugna no resulta violatorio del artículo 28 constitucional, en la medida en que si bien es cierto que las reformas y adiciones hechas a los textos legales respectivos, no resultan del todo congruentes con los fines expresamente perseguidos mediante la reforma, pues para todos efectos

prácticos se mantiene separada la regulación de un mismo fenómeno tecnológico en dos órdenes normativos distintos, también lo es que dicha incongruencia no supone, por sí sola, un obstáculo para la libre concurrencia en la materia, ni mucho menos impide que las autoridades competentes ejerzan sus facultades de supervisión, control y vigilancia en los mercados de bienes y servicios nacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Esto es, la determinación y delimitación de aquellos elementos y agentes económicos que deban considerarse parte integrante del mercado relevante de la radio y televisión, en los términos y condiciones que se encuentran previstos por la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional, será el resultado de un procedimiento de naturaleza eminentemente técnica y económica que se lleva a cabo mediante la recopilación y análisis de datos fácticos que arroja el propio mercado y que, en ningún momento dependerá exclusivamente de la definición legal que se da a una actividad específica (“radio y televisión” o “radiodifusión”), pues tal definición únicamente será un elemento a considerar para la delimitación del mercado relevante de que se trate y, en su caso, podrá implicar o no la existencia de barreras (regulatorias) para la entrada al mismo, sin que la realidad del mercado, en términos fácticos y económicos, pueda definirse absolutamente y de manera acabada a partir del texto de una sola norma.

Dicho de otra manera, la reforma impugnada, independientemente de que haya o no colmado los fines

perseguidos dentro del marco de convergencia tecnológica en el cual se desarrollan tanto la industria de las telecomunicaciones como la de la radiodifusión, ciertamente no supone obstáculo alguno para que la Comisión Federal de Competencia ejerza cabal y puntualmente sus facultades de vigilancia y represión de prácticas monopólicas, en la medida en que la determinación de aquello que constituye un mercado relevante dentro del cual uno o varios agentes económicos pueden llegar a tener poder sustancial, conlleva un análisis de tipo económico que si bien está acotado jurídicamente, no obedece ni se realiza a partir de la mera definición formal de una actividad, de un bien o de un servicio, sino que toma en cuenta las condiciones reales en las que los bienes y servicios concurren y se intercambian en el mercado.

Sin que, por lo demás, sea el caso de estimar que el decreto de reforma resulta inconstitucional por el hecho de no contemplar el desarrollo de la radiodifusión en un ambiente de libre competencia, cuando es el caso, como ha quedado de manifiesto, que la Ley Federal de Radio y Televisión sí prevé un procedimiento de licitación por medio de subasta pública respecto a las bandas de frecuencia atribuidas a la prestación del servicio de radiodifusión, cuya constitucionalidad será, justamente, materia de estudio en posteriores considerandos.

DÉCIMO.- Constitucionalidad de las condiciones y términos para la obtención del refrendo de una concesión en materia de radiodifusión.

En el décimo séptimo concepto de invalidez, la parte actora sostiene que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 1º y 28 de la Constitución Federal en la medida en que establece un plazo fijo para el otorgamiento de la concesiones sin prever requisito alguno para que las concesiones otorgadas sean refrendadas una vez concluido el plazo por el cual fueron expedidas.

Esto es, la Ley Federal de Telecomunicaciones, para renovar el plazo de una concesión de red pública de telecomunicaciones o para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia, requiere, conforme a sus artículos 19 y 27, que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la propia concesión, que lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de ésta y que acepte las nuevas condiciones que establezca la autoridad competente.

En cambio, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión se limita a establecer que el concesionario tendrá preferencia sobre terceros y que no estará sujeto al procedimiento de licitación, estableciendo así un régimen discriminatorio, violatorio del artículo 1º de la Constitución y contradiciendo el propósito de la reforma que era establecer un régimen de convergencia, pues no se exige al concesionario de radio y televisión que cumpla con sus obligaciones ni tiene tampoco que cumplir con nuevas condiciones si es necesario.

Por si fuera poco, se le da preferencia sobre terceros, con lo cual los concesionarios obtienen privilegios sobre un recurso

escaso, pues se les está concediendo, de facto, la propiedad sobre el espectro radioeléctrico, impidiéndose a la autoridad realizar una valuación del desempeño del concesionario.

Lo anterior, además, impide que el Estado asegure la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes concesionados.

Previamente a abordar el estudio del concepto de invalidez sintetizado, debe precisarse que en este considerando únicamente se analizará el argumento hecho valer en relación con las condiciones y términos establecidos en el artículo impugnado, para la obtención del refrendo de una concesión en materia de radiodifusión, dejando el cuestionamiento respecto al plazo fijo para el cual se conceden las mismas, para su estudio posterior.

Con el propósito de tener presente el marco regulatorio a través del cual se otorgan las concesiones para radio y televisión, se considera necesario transcribir los artículos 17, 17-A, 17-B, 17-E, 17-F, 17-G, 17-I y 17-J, de la Ley Federal de Radio y Televisión, cuyos textos son los siguientes:

“ARTÍCULO 17.- Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.”

“ARTÍCULO 17-A.- La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión. Para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y las demás características de las frecuencias que serán licitadas, la Secretaría considerará:

- I. Los fines de la radio y televisión previstos por el artículo 5 de la presente ley;**
- II. Las condiciones del mercado del servicio de radiodifusión en la plaza o región de que se trate, y**
- III. Las solicitudes que, en su caso, le hayan sido presentadas previamente por los interesados.**

Cualquier interesado podrá solicitar dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación del programa, que se liciten frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas de las ahí contempladas. En estos casos, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 30 días naturales.”

“ARTÍCULO 17-B.- La Comisión deberá publicar la convocatoria para la licitación de nuevas concesiones en el Diario Oficial de la Federación, poniendo a disposición de los interesados las bases de la licitación en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir de la citada publicación.”

“ARTÍCULO 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son:

I. Datos generales del solicitante y acreditamiento su nacionalidad mexicana;

II. Plan de negocios que deberá contener como mínimo, los siguientes apartados:

a) Descripción y especificaciones técnicas:

b) Programa de cobertura;

c) Programa de Inversión;

d) Programa Financiero, y

e) Programa de actualización y desarrollo tecnológico.

III. Proyecto de producción y programación;

IV. Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada, y

V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.

“ARTÍCULO 17-F.- Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción, se prevendrá al solicitante de la información faltante o de aquella que no cumpla con los requisitos exigibles, quien tendrá un plazo de hasta 15 días hábiles, a partir de la prevención de la Comisión, para la entrega de la información requerida.

Si no se hace requerimiento alguno de información dentro del plazo señalado, no se podrá descalificar al solicitante argumentándose falta de información.

“ARTÍCULO 17-G.- La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.”

“ARTÍCULO 17-I.- Dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la resolución que declare al ganador de la licitación, éste deberá acreditar el pago de la contraprestación a que se refiere el artículo 17 de esta Ley.”

“ARTÍCULO 17-J.- Una vez acreditado el pago a que se refiere el artículo anterior, la resolución que declare al ganador de la licitación deberá ser presentada al Secretario de Comunicaciones y Transportes para la emisión del título de concesión. A su vez, se deberá notificar a los participantes que no hubiesen sido seleccionados, con fundamento en la misma resolución.

El título de concesión será publicado, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación.”

Del texto de los preceptos transcritos se desprende lo siguiente:

a) Las concesiones para la utilización comercial de canales de radio y televisión, sin excepción alguna, se otorgarán mediante licitación pública.

b) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicará en el Diario Oficial de la Federación el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión y cualquier interesado podrá solicitar, dentro de los treinta días naturales siguientes a dicha publicación, la licitación de frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas a las contempladas en el programa publicado; dicha Secretaría resolverá lo conducente en un plazo igual al citado.

c) Asimismo, la ley de la materia establece los requisitos mínimos que deberán satisfacer los interesados en obtener la concesión relativa.

d) Cuando el solicitante de una concesión no cumpla con los requisitos legales establecidos o le faltara la información correspondiente, dentro de los quince días siguientes a su solicitud, se le prevendrá para que cumpla con éstos o proporcione la misma, dentro de un plazo igual al indicado.

e) La Comisión Federal de Telecomunicaciones para aprobar el otorgamiento de la concesión en materia de radiodifusión, valorará la congruencia entre el programa de concesionamiento de frecuencias y los fines expresados por el interesado para la prestación del servicio de radiodifusión así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

f) El interesado dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la resolución por medio de la cual se le declare ganador de la licitación deberá acreditar el pago de la contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión respectiva.

g) Una vez realizado el pago, deberá presentar la resolución mencionada al Secretario de Comunicaciones y Transportes para la emisión del título de concesión, el cual será publicado a costa del interesado en el Diario Oficial de la Federación.

La parte promovente considera violados los artículos 1º, párrafo primero y 28, párrafos primero, cuarto y décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos textos son:

“Art. 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

***“Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.
(...)”***

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

(...)

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”

Sobre el particular, debe hacerse notar que este Alto Tribunal, como ha quedado dicho varias veces, ha establecido que el principio de igualdad ante la ley, no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se traduce en el derecho de todos los gobernados a recibir el mismo trato dado a quienes se encuentran en similar situación de hecho, por lo cual no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva, de manera que a iguales supuestos de hecho correspondan similares situaciones jurídicas.

Igualmente, y en relación con el planteamiento de la minoría parlamentaria, es conveniente recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis de jurisprudencia, ha reiterado que lo que el artículo 28 constitucional prohíbe es cualquier tipo de acuerdo o acto de autoridad cuyo objeto sea evitar la libre competencia, la competencia entre fabricantes, productores, industriales, comerciantes o prestadores de servicios, o bien, que tenga como consecuencia obtener una ventaja comercial o mercantil a favor de una o varias personas en detrimento de alguna clase social o del público en general.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión impugnado establece:

“ARTÍCULO 16.- El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley”.

Ahora bien, el concepto de invalidez que se analiza resulta infundado, pues si bien es cierto que, una vez transcurrido el plazo por el cual se hubiera otorgado una concesión para utilizar comercialmente canales de radio y televisión y si el concesionario de la misma, decide solicitar su refrendo, se le dará preferencia sobre terceros y el refrendo respectivo no será objeto de licitación pública, salvo en caso de renuncia, también lo es que con esta disposición no se violan los preceptos 1º, párrafo primero y 28, párrafos cuarto y décimo de la Constitución Federal.

En efecto, el concesionario que, al vencimiento del plazo fijado en el título de concesión, pretenda obtener el refrendo de ésta, previamente tuvo que participar en el procedimiento de licitación regulado en los artículos 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-I Y 17-J, de la Ley Federal de Radio y Televisión, es decir, necesariamente tuvo que someterse al procedimiento de selección en el cual debieron observarse las condiciones plasmadas en las bases de licitación conforme al numeral 17-B citado, presumiéndose, por lo demás, que satisfizo los requisitos exigidos en los preceptos 17-E y 17-I ya también mencionados, pues la concesión de radiodifusión le fue efectivamente otorgada.

Por otra parte, la Comisión Federal de Telecomunicaciones para seleccionar al ganador de la licitación deberá hacer una valoración de la idoneidad de los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, relacionándolos con el programa de concesionamiento de frecuencias, así como tomar en cuenta el resultado de la licitación a través de subasta pública, esto es, para otorgar una concesión de este tipo, la autoridad competente debe hacer los estudios pertinentes que, además de verificar el cumplimiento de los requisitos legales, deberán hacer especial énfasis en que no se propicie la creación de monopolios y que el servicio concesionado no quede en manos de personas que puedan manipular o desinformar a la opinión pública, pues no puede soslayarse que los medios de comunicación masiva tienen una notoria influencia en la sociedad al constituir el instrumento a través del cual la gran mayoría de la población obtiene información.

En otras palabras, el procedimiento de selección para otorgar concesiones en materia de radio y televisión, está previsto para impedir, en principio, que se generen regímenes de monopolio, pues la propia naturaleza de los servicios de radiodifusión requiere la participación de una multiplicidad de actores o agentes económicos que garanticen la pluralidad de los contenidos en las transmisiones.

En este contexto, y desde el punto de vista semántico, conviene hacer notar que refrendar significa **repetir o restaurar**, de donde, trasladada esta acepción al tema de las concesiones

en materia de radiodifusión se entiende que el refrendo de la concesión previamente otorgada significa, esencialmente, reiterar el otorgamiento de la misma, es decir, no se trata de conceder o autorizar una nueva, sino que se reitera la autorización o permiso para seguir usando, aprovechando y explotando la banda de frecuencia atribuida para el servicio de radio y televisión previamente concesionada al particular.

En este orden de ideas, es claro que el gobernado que pretende obtener el refrendo de una concesión para prestar el servicio de radiodifusión, de la cual ya es titular, no se encuentra en la misma situación que el solicitante de la misma, en la medida en que el primero ya se sometió a un procedimiento de selección, es decir, ya participó en la licitación pública de la concesión respectiva en la cual fue designado vencedor, o bien, ya satisfizo los requisitos que la legislación en la materia, antes de la reforma, preveía para tal propósito; en cambio, un tercero, aspirante a obtener la concesión que pudiera ser objeto de refrendo, no se ubica en iguales condiciones que el titular de ésta, en tanto no ha participado aún en un procedimiento de licitación y, por ende, no ha acreditado cumplir con los requisitos para la obtención de la misma, ni tiene a su favor la declaración de haber sido vencedor en la licitación pública correspondiente ni, mucho menos, ha llevado a cabo los fines para los cuales se le concesionó determinada frecuencia, lo que normalmente supone la realización de inversiones cuantiosas en equipo y tecnología para estar en condiciones de operar la concesión otorgada.

En estas circunstancias, contrariamente a lo alegado por la actora, debe estimarse que sí existen elementos objetivos y razonables que justifican el derecho de preferencia que la ley concede al titular de una concesión de radiodifusión frente a terceros para la obtención del refrendo de la concesión respectiva, sin que se advierta la conveniencia o necesidad del porqué deba someterse el refrendo de una concesión a una nueva licitación cuando ésta ya fue objeto de la misma.

Así, de conformidad con la hasta aquí considerado, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión no resulta violatorio de los artículos 1º, párrafo primero y 28, párrafos cuarto y décimo de la Constitución Federal, pues al no otorgar un trato distinto a personas ubicadas en igualdad de circunstancias, sino uno distinto a sujetos que se encuentran en situaciones desiguales, no se transgrede la garantía de igualdad prevista constitucionalmente.

Esto es, el titular de una concesión en materia de radiodifusión que desea obtener su refrendo, es decir, que le sea reiterada la titularidad sobre la misma, no se encuentra en la misma situación que quien desea participar la licitación de una concesión, pues evidentemente en este último supuesto, no se ha agotado el procedimiento de selección respectivo, ni existe una declaración de vencedor en el mismo, de donde, el titular de una concesión y el interesado en obtener una, no se encuentran en condiciones de absoluta igualdad, sino en situaciones diversas que objetivamente merecen un trato desigual.

Aunado a lo anterior, el hecho de que conforme al artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión el refrendo de las concesiones cuyo plazo hubiera transcurrido no esté sometido al procedimiento de licitación pública, tampoco contraviene lo dispuesto en el artículo 28, párrafos cuarto y décimo constitucional, pues ello, por sí solo, no propicia la creación de monopolios respecto a la prestación del servicio de radiodifusión a favor de una o varias personas, ya que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 17-A, 17-B, 17-E y 17-F de la ley citada, quienes deseen prestar este tipo de servicio, deberán ubicarse en los supuestos normativos correspondientes, a partir de lo cual se deduce que quienes estén en el mismo supuesto deberán competir en igualdad de circunstancias en el procedimiento para la obtención de la concesión licitada.

En este contexto, el artículo 16 de la ley citada no impide a los terceros la obtención del refrendo de una concesión previamente otorgada, ni evita la libre concurrencia en la prestación del servicio de radiocomunicación y tampoco otorga la exclusividad de éste a quienes ya cuenten con una concesión, puesto que la libre concurrencia en este segmento económico no se traduce, automáticamente, en la mera rotación o sustitución de los concesionarios al término del plazo previsto en los títulos de concesión, sino en que los particulares interesados en obtener una concesión en la materia puedan acceder a ella en igualdad de condiciones, garantizando con ello la pluralidad y sana competencia en la industria de la radio y televisión.

Bajo otro aspecto, cabe advertir que lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión no impide al Estado el ejercicio de su facultad de vigilancia sobre la eficacia del servicio de radiocomunicación, porque conforme a lo establecido en el numeral 30, fracción II, de la citada ley, las concesiones caducan si no se inicia la transmisión dentro de los plazos fijados en la concesión. Además, de acuerdo a lo previsto en el precepto 31, fracciones II, VI y IX, de la misma ley, cuando el concesionario cambia las frecuencias asignadas sin la autorización de la autoridad competente, suspenda sin justificación los servicios de la estación difusora por un período mayor a sesenta días o, incurra en cualquier incumplimiento de las condiciones establecidas en el título de concesión, éste le será revocada.

En estas condiciones, resulta obvio que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estará facultada para asegurarse, durante la vigencia de la concesión otorgada para prestar el servicio de radiocomunicación, que los servicios autorizados se presten en los términos precisados en la concesión respectiva, esto es, en cualquier tiempo podrá evaluar la prestación del servicio concesionado y si considera que no se cumplen cabalmente los términos en los cuales estipulados procederá a revocar la concesión correspondiente.

Finalmente, debe señalarse que, si bien es cierto que de acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 27 de la Ley Federal de Telecomunicaciones para solicitar la prórroga de las concesiones sobre bandas de frecuencia y redes públicas de

telecomunicaciones, el concesionario deberá haber cumplido con las condiciones previstas en la concesión relativa, y solicitarla antes del inicio de la última quinta parte del plazo de la concesión, debiendo aceptar, en su caso, las nuevas condiciones establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo a la ley de la materia y demás disposiciones aplicables y que tales requisitos no están contemplados por el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión para el refrendo de la concesión respectiva, también lo es que eso no significa el establecimiento de un régimen discriminatorio violatorio del artículo 1º constitucional, pues de acuerdo a lo previsto en el artículo 7-A, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión, a falta de disposición expresa se aplicarán supletoriamente las de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Lo anterior supone que, para el refrendo de las concesiones en materia de radiodifusión, se deberá aplicar lo dispuesto en los artículos 19 y 27 citados y, por ende, los concesionarios de dicho servicio deberán satisfacer los requisitos previstos en tales preceptos, lo que demuestra que se les dará el mismo trato que a aquellos que pretenden prorrogar las concesiones en materia de telecomunicaciones, debiendo concluirse que no existe el régimen discriminatorio que la parte actora califica de inconstitucional.

DÉCIMO PRIMERO.- Constitucionalidad de la solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia.

En el décimo octavo concepto de invalidez, la minoría actora asevera que el artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del artículo 28 constitucional al establecer, en su fracción V, como requisito para participar en las licitaciones públicas para una concesión de radiodifusión, la mera “solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.”

Esto es, el requisito que se exige pretende lograr un control para evitar los monopolios y las prácticas desleales de competencia, pero en realidad este control es sólo aparente, puesto que no se requiere la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, sino basta acreditar que se solicitó ésta, con lo cual, evidentemente el requisito de la ley constituye una mera simulación del mandato contenido en el artículo 28 constitucional.

El concepto de invalidez que se estudia resulta claramente infundado, toda vez que la lectura del contenido del artículo 17-E, de la ley Federal de Radio y Televisión, cuyo texto quedó transcrito en el considerando que antecede, revela que el legislador estableció un conjunto de requisitos que deberán colmar los interesados en participar en la licitación para la obtención de una concesión de radiodifusión, con motivo de la convocatoria que la Comisión habrá de publicar, en términos de lo dispuesto por el artículo 17-B de la ley en cita.

Ahora bien, del texto del artículo impugnado se advierte que todos y cada uno de los requisitos ahí establecidos, y no

solamente la solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia, constituyen actos o deberes que están directa y materialmente relacionados con las actividades del solicitante, como son el proporcionar sus datos generales, la demostración de que posee la nacionalidad mexicana, la presentación de un plan de negocios que contenga la descripción y especificaciones técnicas, los programas de cobertura, inversión, de finanzas y de actualización y desarrollo técnicos; la elaboración del programa de producción y programación, la constitución de la garantía respectiva y, por último, la presentación de una solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia.

Es decir, los requisitos que el artículo impone a los particulares que pretendan participar en una licitación para la concesión de bandas de frecuencia atribuidas a radiodifusión, tienen como objetivo asegurar al Estado la capacidad e idoneidad del solicitante para explotar ésta, pues evidentemente obligan al interesado a acreditar que efectivamente posee las características, los programas y los recursos necesarios para hacerse merecedor de la concesión deseada.

En este contexto, es claro que en un ambiente de libre concurrencia en materia de concesiones, la opinión favorable que, en su momento, externe la Comisión Federal de Competencia constituye un elemento relevante para la demostración de la idoneidad del interesado en la obtención de la concesión solicitada; sin embargo, es lógico pensar que el legislador no podía exigir al interesado en participar en el procedimiento de licitación respectivo, la exhibición de la opinión

favorable emitida por la Comisión citada, puesto que dicha resolución no está a su alcance ni depende directamente de su intervención, toda vez que corresponderá a la referida Comisión Federal de Competencia valorar los méritos, las características, programas y recursos del solicitante para emitir, en su momento, una opinión sobre el tema.

Así, el interesado en participar en una licitación pública, al momento de presentar su solicitud, está impedido materialmente para presentar una opinión favorable que no depende de él, sino que estará sujeta a lo que decida la Comisión Federal de Competencia, por lo tanto, el requisito que se impugna no puede ser entendido como una simulación respecto a la prohibición para la instauración de monopolios, ya que su finalidad se centra en imponer al solicitante el deber de proporcionar la información necesaria para verificar su idoneidad como posible concesionario de radiodifusión y para que sea él mismo quien solicite, oportunamente, la opinión de la Comisión Federal de Competencia, sin que de ello se derive, automáticamente, que exista una simulación en relación con el control y vigilancia de posibles prácticas monopólicas.

En el entendido de que este requisito de solicitud de opinión favorable deberá ser cumplido durante la primera fase del procedimiento de licitación, para permitir al interesado su participación en éste, mientras que en una fase posterior, para la adjudicación de la concesión licitada, la autoridad competente estará obligada a requerir y valorar la opinión emitida por la Comisión Federal de Competencia, pues la resolución de dicha

dependencia incidirá ya no sólo en el procedimiento de licitación, sino en la conformación misma del mercado de la radiodifusión nacional, permitiendo el control efectivo sobre la posible conformación de monopolios en el segmento correspondiente.

DÉCIMO SEGUNDO.- Acceso a los medios de comunicación en materia de propaganda electoral.

En el vigésimo primer concepto de invalidez, la promovente de la acción estima que el artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión resulta violatorio del artículo 41, fracción II de la Constitución Federal por lo que se refiere a la regulación de la contratación de propaganda en medios en materia electoral.

Esto es así, en tanto el artículo impugnado establece, en su fracción I, que los concesionarios, tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, lo cual supone una clara autorización para que estos últimos contraten con los concesionarios la difusión de propaganda electoral, lo que no está permitido constitucionalmente y está prohibido por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues sólo los partidos políticos pueden tener acceso directo a los medios de comunicación.

Para estar en condiciones de analizar el concepto de invalidez que ha quedado resumido, es pertinente transcribir los artículos 41, fracción II, primer párrafo, de la Constitución y 79-A,

fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión, cuyos textos son:

“Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”

“ARTÍCULO 79-A.- En cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo 5 de esta ley, en la difusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:

I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo; (...)

Ahora bien, el concepto de invalidez propuesto debe calificarse como infundado, puesto que el numeral 79-A, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión no contraviene lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, párrafo 1º, constitucional, en la medida en que no instituye derecho alguno a favor de los candidatos a cualquier puesto de elección popular para contratar propaganda electoral de manera directa, sino que únicamente impone a los concesionarios del servicio de radiodifusión la obligación de informar, al Instituto Federal Electoral, sobre la propaganda contratada por los partidos políticos o por los candidatos citados, es decir, a través del artículo cuestionado sólo se establece la obligación de informar a la autoridad competente sobre la propaganda en materia electoral contratada por los participantes en este tipo de contiendas y, de ninguna manera, se concede autorización a los candidatos a puestos de elección popular para que puedan contratar por sí mismos, dicha propaganda.

En el entendido, por lo demás de que la autorización que se combate no resultaría propia ni congruente con el objeto de la Ley Federal de Radio y Televisión, que consiste en regular, tal y como se prevé en el artículo 2º de la ley de la materia, el servicio de radiodifusión, esto es, la manera, términos y condiciones en las cuales se efectúa la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o video asociado, mediante el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal efecto.

En estas circunstancias, se concluye que la fracción I, del artículo 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión no viola lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, de la Carta Magna, pues no se contrapone a ninguno de los principios establecidos en éste, ya que no afecta ni limita los derechos de los partidos políticos nacionales, es decir, no altera la certeza de contar con los elementos necesarios para realizar en forma equitativa sus actividades, ni modifica o contraría el derecho a usar en forma permanente los medios de comunicación social ni, menos aún, les impide recibir financiamiento público.

Por último, vale la pena señalar que aun y cuando el artículo 79-A, cuya inconstitucionalidad se demanda, otorgara a los candidatos a puestos de elección popular el derecho de contratar directamente propaganda con los concesionarios del servicio de radiodifusión, ello no necesariamente supondría una violación a lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal,

en virtud de que del texto del mismo no se desprende una prohibición expresa sobre el particular.

Es decir, si bien es el artículo 48, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que establece que es un derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, lo cierto es que esta disposición no es suficiente para declarar inconstitucional el artículo 79-A, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión pues esto último sólo puede hacerse cuando un precepto contraviene alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la inconstitucionalidad de una norma no deviene de su oposición con otra ley sino que deberá surgir de la contradicción entre un precepto de la ley con el ordenamiento constitucional.

DÉCIMO TERCERO.- Inconstitucionalidad de la facultad de objeción del Senado a los nombramientos de Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Ahora bien, en el tercer concepto de invalidez propuesto por la parte actora, se sostiene esencialmente que las facultades que los artículos 9-C y 9-D, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, otorgan a la Cámara de Senadores para objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el titular del Poder Ejecutivo, así como para, en su momento, objetar la renovación de éstos,

invaden las facultades del Presidente de la República previstas en la fracción II del artículo 89 constitucional y, por tanto, dichos preceptos suponen una violación al principio constitucional de división de poderes.

Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez así planteado resulta esencialmente fundado, si bien únicamente por lo que respecta al artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues si bien es cierto que en los argumentos hechos valer en la demanda se estima que resulta igualmente inconstitucional el artículo 9-D del mismo ordenamiento por las razones resumidas, de la lectura del mismo se advierte que dicho precepto no prevé regla alguna sobre la posibilidad de objeción a los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en tanto se refiere únicamente al periodo durante el cual deberán éstos desempeñar su cargo, a la posibilidad de renovar dicho nombramiento por un periodo más y a que sólo podrán ser removidos por causas graves justificadas.

Lo anterior se corrobora de la simple lectura del artículo mencionado que establece:

“Artículo 9-D. Los comisionados serán designados para desempeñar sus cargos por periodos de ocho años, renovables por un solo periodo, y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada.”

Hecha esta precisión, procede analizar el contenido del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones que se estima violatorio del principio de división de poderes y cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 9-C. Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y

III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones.

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como

no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.”

De la transcripción que antecede se desprende, en la parte que interesa, que los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal; que la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente; que en todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos y que vencido ese plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal.

La facultad que el artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, otorga a la Cámara de Senadores en relación con los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones resulta, tal y como argumenta la parte actora y se ha adelantado, violatoria del principio de división de poderes e, implica una invasión a las facultades del Presidente de la República previstas en la fracción II del artículo 89 constitucional.

En primer término se debe tener presente que el artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, establece que **la Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano**

administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

La desconcentración, de acuerdo con la terminología francesa, que los autores italianos y argentinos llaman descentralización burocrática o jerárquica, se lleva a cabo dentro de un régimen de centralización administrativa y se distingue de ésta porque se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico, de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central, ya que le están subordinados jerárquicamente.

También supone una relación entre órganos de una misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales de decisión; asimismo, la desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad en la realización de funciones esencialmente técnicas, para el óptimo desarrollo de las facultades de la Administración Pública.

En ese contexto, la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano que forma parte de la administración centralizada y que sólo se distingue de ésta por la forma periférica en que desarrolla sus acciones; además de que se encuentra sujeta al orden jerárquico del poder central que le transmite parte de sus funciones.

Por otra parte, los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución Federal, son del tenor siguiente:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

“Artículo. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o

remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;...”.

Los artículos transcritos establecen, respectivamente, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación; así como que es facultad del Presidente de la República la de nombrar y remover a los funcionarios dependientes de la Administración Pública Federal, siempre que dicho nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En relación con el llamado principio de división de poderes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido importantes criterios, cuyos rubros son los siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: P. CLVIII/2000

Página: 33

“PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.”

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Tesis: 2a. CXXVII/2001

Página: 231

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL.”

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Tesis: 2a. CXXVIII/2001

Página: 227

“DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO.”

Quinta Época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIX
Página: 97**

“DIVISIÓN DE PODERES.”

**Séptima Época
Segunda Sala
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo 151-156 Tercera Parte
Página. 117**

**“DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA
CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.”**

Así, con base en la interpretación que de ese principio ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos afirmar que el principio de división de poderes previsto en el artículo 49, de la Constitución General de la República, no se estableció atendiendo a un criterio formal y rígido, es decir, precisando en forma absoluta que el Supremo Poder se divide para su ejercicio, en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez que se fijaron atribuciones específicas y determinadas a cada uno de los tres poderes, también se les confirieron indistintamente, algunas otras que materialmente corresponden a un diverso poder; esto es, que sin perjuicio del principio básico de separación de poderes, nuestro sistema constitucional admite que algunos actos que materialmente puedan corresponder a un poder sean realizados por otro, así como permite que en la creación o validez de un acto concurren armónicamente dos poderes.

En consecuencia, se puede afirmar que en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos de poder y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, el Constituyente estableció un mecanismo de colaboración entre los Poderes de la Unión, basado en dos medios, el primero que permite la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, el segundo, consistente en otorgar a los poderes facultades para emitir actos que materialmente no les corresponden.

Sin embargo, aunque las normas constitucionales establecen supuestos en los que a cada poder son otorgadas las atribuciones necesarias para ejercer sus funciones y la distribución de éstas no sigue forzosamente un patrón rígido, existen excepciones y temperancias que permiten la interrelación de los poderes, en el entendido de que éstas deben siempre llevarse a cabo dentro del marco que la Constitución Federal establece.

Ahora bien, el examen del artículo 9-C, de la Ley Federal de Telecomunicaciones transcrito al inicio del presente considerando, nos lleva a concluir que, efectivamente, se transgrede el principio de división de poderes, ya que si bien no toda participación de un poder sobre un órgano o acto de otro, conlleva una violación a dicho principio, también lo es que la facultad que se otorga a la Cámara de Senadores para objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el titular del Poder Ejecutivo, irrumpe de manera decisiva

en la facultad contenida en la fracción II, del artículo 89, de la Constitución Federal, en el caso, para nombrar a los titulares de los órganos desconcentrados, como lo son los miembros de la Comisión referida.

Esto es así, porque el legislador no tomó en cuenta que un órgano desconcentrado es parte integrante de la administración pública centralizada y que como tal, está sujeto al orden jerárquico del poder central, lo que explica que sea el titular del Poder Ejecutivo el que designe a aquellos servidores públicos que estarán al frente de esos órganos; por ello, resulta indebido que en la disposición cuestionada se prevea la intervención de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente –vía objeción-, en el nombramiento de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en virtud de que esa designación sólo corresponde al Titular del Poder Ejecutivo, en la medida en que los comisionados de dicho órgano desconcentrado realizarán las funciones y ejercerán las facultades pertenecientes a la Secretaría de Estado a la que está jerárquicamente subordinada la Comisión.

En consecuencia, no existe justificación constitucional ni jurídica alguna para facultar a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente para objetar los nombramientos referidos, ya que con esa atribución implícitamente se desconoce la naturaleza de los órganos desconcentrados, esto es, la subordinación jerárquica que guardan con la administración pública centralizada.

Inclusive, debe tenerse presente que si bien un órgano desconcentrado realiza sus funciones con independencia de las actividades realizadas por la Secretaría de Estado a la que está jerárquicamente subordinado o sectorizado, esto sucede con el propósito esencial de que las atribuciones conferidas al órgano de que se trate sean ejecutadas de manera rápida y flexible; por ende, la facultad que se analiza atenta contra el principio de división de poderes y la facultad del Presidente de la República prevista en la fracción II, del artículo 89 constitucional, ya que el nombramiento de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones sólo amerita la participación del Titular del Poder Ejecutivo, máxime que las atribuciones de la Comisión son de carácter técnico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; además de que la participación de dos poderes en actos como el que se analiza no asegura el impecable funcionamiento del órgano si no, por el contrario, podría implicar que se impida al Titular del Poder Ejecutivo trabajar con los servidores públicos que estima cubren el perfil o las exigencias para desempeñar el cargo de comisionado.

Por otra parte, el artículo 89, fracción II, de la Constitución, claramente establece que el Presidente podrá nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que ahí se mencionan, siempre y cuando el nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, lo que significa que la facultad que se otorga al Presidente de la República puede válidamente estar condicionada al tenor de lo que la propia Carta Magna y las leyes ordinarias establezcan, es decir, el Congreso de la Unión puede a través de las leyes que

expida, fijar las reglas a las que se sujetarán determinados nombramientos; sin embargo, las facultades del Congreso de la Unión en esta materia no son ilimitadas esto es, no pueden interpretarse como la habilitación para entorpecer las funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas la Administración Pública.

En efecto, en el caso, debió advertirse la naturaleza de las funciones que corresponde realizar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones es decir, que son de carácter técnico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, de donde resulta claro que, de acuerdo con la naturaleza del órgano y sus facultades, no se requiere una condición como la prevista en el artículo 9-C, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para la designación de los comisionados de ese órgano desconcentrado; inclusive esto se reconoce implícitamente en el propio artículo al preverse “... que la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos y que vencido ese plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal.”, con lo que se reconoce la conveniencia de que sea el Poder Ejecutivo quien realice los nombramientos de esos funcionarios para garantizar el eficaz desempeño de la Comisión.

Finalmente, no es válido que con pretexto del principio de división de poderes se limite una facultad que permite al Poder Ejecutivo cumplir los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y los encomendados a la Comisión Federal

de Telecomunicaciones, limitación que, evidentemente tendrá un impacto en los resultados que los gobernados esperan de la Administración Pública Federal, principalmente en materia de telecomunicaciones, sector en el que resulta esencial asegurar el correcto o adecuado funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, ante el mundo globalizado que exige del Gobierno Mexicano resultados eficaces en el amplio sector de las telecomunicaciones.

Por estas razones, debe declararse la invalidez del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones en los términos y para los efectos que serán precisados en el último considerando de esta sentencia.

DÉCIMO CUARTO.- Marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia (espacio radioeléctrico).

Por otra parte, como cuestión previa al análisis de los conceptos de invalidez séptimo, décimo segundo, décimo cuarto, décimo quinto y décimo séptimo que también se consideran sustancialmente fundados por este Tribunal Pleno, se considera conveniente precisar el objeto propio de las concesiones que serán materia de análisis, así como el marco constitucional y legal regulatorio del servicio de radiodifusión que les es atribuido.

I. CONCESIONES SOBRE BANDAS DE FRECUENCIAS.

A fin de determinar los conceptos de concesión y de bienes del dominio público de la Federación, resulta conveniente transcribir los artículos 25, 27 y 28 constitucionales que, en su parte conducente, disponen:

“Artículo 25...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

...”

“Artículo 27...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los

yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales ...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones

que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. ...”

“Artículo 28. ...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas

su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

...”

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende que:

1) Son áreas estratégicas en las que el Estado ejerce sus funciones de manera exclusiva, sin que se consideren monopolios: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleos y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía eléctrica, electricidad y las demás actividades que expresamente señalen las leyes;

2) El Estado puede concesionar, en casos de interés general y sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, con las excepciones que éstas prevengan, fijándose además, las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público;

3) Corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional;

4) El dominio que ejerce la Nación sobre este bien es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes;

5) La comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que el Estado mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional al fallar el amparo en revisión 159/2003, en sesión de 30 de marzo de 2004, examinó el concepto de concesión y los casos en que procede su

otorgamiento. Las consideraciones de esta sentencia, en la parte que interesa, son las siguientes:

“... Ahora bien, la gestión por particulares, sea de manera individual o como sociedades, de los servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, supone normalmente la existencia previa de una concesión, figura jurídica típica del derecho administrativo, cuya naturaleza es definida por la doctrina como:

“La concesión administrativa es el acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado. (Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Edit, Porrúa, pág. 242).

De lo anterior, se desprende que puede existir por un lado la concesión para la prestación de un servicio público y la relativa a la explotación de bienes del dominio público por otro, o bien, la concesión mixta, que implica ambas actividades.

Respecto a la naturaleza jurídica de esta figura, la doctrina sostiene que si bien es cierto que mediante la concesión se crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, a diferencia de la autorización que permite el ejercicio de un derecho preexistente, no es factible concebirla como un simple acto contractual, sino

que se trata de un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.

La cláusula o elemento reglamentario, es en donde se fijan las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y el Estado puede modificar éstas en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que requiera la prestación del servicio sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, (horarios, modalidades de la prestación del servicio, derechos de los usuarios etc.).

Por su parte, el elemento contractual, tiene como propósito proteger los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado. Este elemento se constituye por las cláusulas que conceden ventajas económicas que representan para el concesionario la garantía de sus inversiones y con ello la posibilidad de mantener el equilibrio financiero de la empresa.

Al respecto hay autores que sostienen que es indudable que en la concesión existe un situación reglamentaria-contractual, correspondiendo a la primera las normas que determinan la prestación del servicio y que el Estado puede modificar atendiendo al fin de utilidad pública que en esencia lleva consigo la concesión; y el elemento

contractual, aun cuando no se consigne o exprese en la concesión, lo constituye, además del aspecto pecuniario del concesionario, el implícito derecho a que obtenga el restablecimiento del equilibrio financiero de su inversión o empresa, llegando incluso a la indemnización para el caso de que la Administración modifique unilateralmente la organización y funcionamiento de la explotación, potestad ésta que el Estado no podrá renunciar como titular del servicio o bien público. De esta suerte, a través del elemento contractual el concesionario tiene la garantía de la protección de sus intereses y respaldo de su inversión, con la obligación del concedente de restablecer el equilibrio financiero, en el caso de la modificación de la explotación, condición ésta necesaria para que no existan perjuicios tales que pueden incidir en el quebranto de la economía privada de los particulares concesionarios, sirve de honesta equivalencia entre lo que otorga y lo que se pide al concesionario, entre los provechos y las cargas.

Así pues, se concluye que toda concesión como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios, por lo que las modificaciones legales no podrán establecer cargas que afecten

desproporcionada o injustificadamente su esfera jurídica y patrimonio...”

De las anteriores consideraciones podemos advertir que este Tribunal Pleno determinó:

1) La concesión administrativa es el acto mediante el que el Estado concede a un particular la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, pudiendo ser mixta cuando implica ambas actividades.

2) La concesión constituye un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.

3) El elemento reglamentario atiende a las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio o la explotación o aprovechamiento de los bienes, mismas que el Estado puede modificar sin el consentimiento del concesionario.

4) El elemento contractual protege los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado; atiende básicamente a las ventajas económicas que representen para el concesionario la garantía de sus inversiones y la posibilidad de mantener el equilibrio financiero.

5) Así, toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien

público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios.

Las anteriores determinaciones dieron lugar a la tesis P.XXXIV/2004, que aparece publicada en la página 10 del tomo XX, agosto de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, bajo el siguiente rubro: **“CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO.”**

Se entiende entonces que las concesiones podrán otorgarse respecto a un servicio público o sobre un bien del dominio público, y que será mixta si involucra a ambos. Para la resolución de la presente acción es relevante el análisis del segundo supuesto, es decir, de la concesión sobre un bien del dominio público de la Federación, en virtud de que los servicios de telecomunicación y/o radiodifusión no son considerados en las leyes especiales que los regulan como un servicio público, según se advierte de los artículos 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que, respectivamente, disponen:

“Artículo 4º.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.”

“Artículo 5º.- Las vías generales de comunicación materia de esta Ley y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal.

Para los efectos de esta Ley se considera de interés público la instalación, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, debiéndose cumplir las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables.”

Se desprende de los artículos transcritos, que los servicios de radio y televisión se consideran como una actividad de interés público y, en general, se alude a las telecomunicaciones como un servicio de interés público, mas no así como un servicio público.

Corroborar lo anterior, la opinión que en este sentido expresa el tratadista Jorge Fernández Ruiz en el artículo denominado “Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión”, publicado en la Serie Estudios Jurídicos número 30, “Responsabilidad Social, autorregulación y legislación en Radio y Televisión”, Armando, Alfonso Jiménez (coordinador) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, en el que señala:

“...Para el orden jurídico mexicano, las actividades de la radio y la televisión no están consideradas como servicio público, por lo que conforme a la doctrina conforman un servicio público impropio o virtual, habida cuenta que satisfacen necesidades de carácter general: de información y

esparcimiento, en el caso de radioescuchas y televidentes; de difusión de anuncios y mensajes comerciales, en el caso de los anunciantes...”

Consecuentemente, este Tribunal Pleno se concretará al análisis relativo a la concesión por el uso, aprovechamiento o explotación de un bien del dominio público de la Federación, al ser ésta la hipótesis del caso, como se precisa en el artículo 100 del Reglamento de Telecomunicaciones, que dispone:

“Artículo 100.- Corresponde al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría, las funciones de gestión y control del espectro de frecuencias radioeléctricas y en general del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, que es un recurso natural limitado que forma parte de los bienes de dominio directo de la Nación; tales funciones las ejercerá de conformidad con la Ley, este Reglamento y a lo establecido en los convenios y acuerdos Internacionales que suscribe el Gobierno Federal.”

Por su parte, los artículos 1, fracciones I y II, 2, fracciones I y II, 4, párrafos primero y segundo, 6, fracciones I y II, 7, fracción I, 8, 9, párrafo primero, 13, 16 y 17 de la Ley General de Bienes Nacionales disponen:

“ARTÍCULO 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

I.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación;

II.- El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

...”

“ARTÍCULO 3º.- Son bienes nacionales:

I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

...”

“ARTÍCULO 4º.- Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

...”

“ARTÍCULO 6º.- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

...”

“ARTÍCULO 7º.- Son bienes de uso común:

I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

...”

“ARTÍCULO 8º.- Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común,

sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.”

“ARTÍCULO 9º.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la legislatura local respectiva.

...”

“ARTÍCULO 13.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.”

“ARTÍCULO 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de

dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.”

“ARTÍCULO 17.- Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas.

El Ejecutivo Federal podrá negar la concesión en los siguientes casos:

I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes;

II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social;

III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate;

IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales;

V.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o

VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público.”

De los preceptos transcritos podemos deducir que:

1) El espacio aéreo constituye un bien nacional de uso común y, como tal, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación y regulado por sus leyes específicas, aplicándose en lo no previsto en éstas, la Ley General de Bienes Nacionales, siempre que no se oponga a lo dispuesto en ellas.

2) Todos los habitantes de la República Mexicana pueden hacer uso del espacio aéreo, con las restricciones establecidas en las leyes y reglamentos administrativos aplicables, pero para su aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso otorgados conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos.

3) El espacio aéreo está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales y es inalienable, imprescriptible e inembargable.

4) Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre el espacio aéreo no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a su uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente.

5) El Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, podrá negar la concesión relativa, entre otros supuestos, cuando no se cumplan los requisitos legales para su obtención; cuando con ella se cree un acaparamiento contrario al interés social; cuando el Estado decida la explotación directa del bien; cuando se afecte la seguridad nacional; y cuando exista motivo fundado de interés público.

Ahora bien, las leyes especiales que regulan el espacio aéreo en la materia relativa son la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, que fueron objeto de reforma mediante el decreto impugnado, concretamente:

1) Se adicionaron los artículos 3, con las fracciones XV y XVI, 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E, y se reformaron los artículos 13, 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en los cuales se precisa lo que debe entenderse por servicio de radiodifusión y servicio de radio y televisión, consignándose la regulación del servicio de radiodifusión por la Ley Federal de Radio y Televisión, dejándose a la regulación de la Ley Federal de Telecomunicaciones los servicios de telecomunicaciones que se presten a través de bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión; se establece la naturaleza, integración y atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes llevará el registro de telecomunicaciones, que incluye el servicio de radiodifusión, regulándose lo que debe ser materia de registro y la forma de consulta por el público en general. En los artículos

transitorios del Decreto de reformas a esta Ley se regula lo relativo a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la duración de su cargo, así como la obligación del Ejecutivo Federal de expedir el Reglamento Interior de dicha Comisión en un plazo no mayor de 90 días naturales.

2) Asimismo, se adicionaron los artículos 7-A, 17-A a 17-J, 21-A, 28-A, 72-A y 79-A y se reformaron los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión que establecen lo que se entiende por servicio de radiodifusión, lo que comprende la industria de la radio y televisión, que el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para prestar el servicio referido sólo puede hacerse por concesión o permiso que otorga el Ejecutivo Federal en los términos de la propia ley, mismos que se regulan en los propios preceptos adicionados; las leyes que serán supletoriamente aplicables a la materia; las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en la materia; el derecho de los concesionarios de bandas de frecuencia de radiodifusión (radio y televisión abiertas) para, mediante autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión; la posibilidad de incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad en el caso que se prevé; y las reglas para el cumplimiento de la función social de la radiodifusión en la difusión de la propaganda electoral.

En este contexto, atendiendo a las definiciones que se dan en las fracciones XIV, XV y XVI del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en relación con la del artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como a lo dispuesto en el artículo 13 de la primera Ley señalada, cabe concluir que mientras el objeto propio de regulación de la última de las leyes mencionadas es la radio y televisión abiertas (servicio de radiodifusión), la primera de dichas leyes regula el audio y televisión cerradas y los demás servicios de telecomunicación aun cuando se presten a través de bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión. Dichos artículos establecen:

Ley Federal de Telecomunicaciones:

“Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XIV. Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos;

XV. Servicio de radiodifusión: servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y

XVI. Servicio de radio y televisión: el servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de radiodifusión.”

“Artículo 13.- El servicio de radiodifusión, incluyendo el otorgamiento, prórroga, terminación de concesiones, permisos y asignaciones, para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias atribuidas a tal servicio, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión.

Los servicios de telecomunicaciones que se presten a través de las bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión se regirán por lo dispuesto en la presente Ley.”

Ley Federal de Radio y Televisión:

“Artículo 2º.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión. El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá

hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.”

Conforme a lo anterior, atendiendo a los precepto legales que fueron objeto de reforma o adición en el Decreto controvertido, se precisa que el régimen de las concesiones reguladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones no fue modificado y que sólo lo fue el régimen de las concesiones y permisos relativos a los servicios de radiodifusión (radio y televisión abiertas) regulado en la Ley Federal de Radio y Televisión, así como la forma en que los concesionarios de estos últimos servicios pueden, mediante una simple autorización, obtener concesiones para prestar adicionalmente servicios de telecomunicaciones diversos a los de radiodifusión.

En consecuencia, el estudio que se realice de las concesiones que regula la Ley Federal de Telecomunicaciones, que no fueron reformadas en el Decreto, sólo se hará para analizar la constitucionalidad de las que sí fueron modificadas, a saber las concesiones y permisos de radiodifusión, en tanto se plantea la contravención a la Constitución Federal por el diverso trato que el legislador da a los concesionarios y permisionarios en esta materia, en relación con los demás servicios de telecomunicaciones y la posibilidad que se les da para acceder a la prestación de los demás servicios de telecomunicaciones, sin

sujetarlos a licitación pública, sino mediante la presentación de una simple solicitud de autorización.

El artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone:

“Se requiere concesión de la Secretaría para:

I. Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial;

II. Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;

III. Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y

IV. Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.”

Del precepto transcrito, se advierte que la Ley Federal de Telecomunicaciones regula diversas concesiones y permisos, a saber: para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencia en el territorio nacional, con excepción del espectro de uso libre y el de uso oficial; para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales y explotar sus respectivas bandas de frecuencias; y para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a

sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el país.

Ahora bien, resulta conveniente delimitar, por un lado, el objeto propio del primer tipo de concesiones referidas, es decir la de bandas de frecuencias, al ser la que interesa para la presente acción, porque son sobre tales bandas de frecuencias en las que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, cuya constitucionalidad se controvierte, autoriza a los concesionarios de radiodifusión (radio y televisión abiertas) para prestar, mediante simple autorización, servicios adicionales de telecomunicación y, por otra parte, acotar el objeto de las concesiones y permisos regulados en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Los artículos 1, 3, fracciones I, II, IV, XIV, XV y XVI, 10 y 14, 18, fracción II, y 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones disponen:

“Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.”

“Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Banda de frecuencias: porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas;

II. Espectro radioeléctrico: el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz;

...

IV. Frecuencia: número de ciclos que por segundo efectúa una onda del espectro radioeléctrico;

...

XIV. Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos;

XV. Servicio de radiodifusión: servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión, y

XVI. Servicio de radio y televisión: el servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de telecomunicación.”

“Artículo 10.- El uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se clasificará de acuerdo con lo siguiente:

I. Espectro de uso libre: son aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro;

II. Espectro para usos determinados: son aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título correspondiente;

III. Espectro para uso oficial: son aquellas bandas de frecuencias destinadas para el uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa;

IV. Espectro para usos experimentales: son aquellas bandas de frecuencias que podrá otorgar la Secretaría, mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo, y

V. Espectro reservado: son aquellas bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la Secretaría.”

“Artículo 14.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una

contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.”

“Artículo 18.- El título de concesión contendrá como mínimo lo siguiente:

...

II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;

...”

“Artículo 20.- Para obtener concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir, en lo conducente, los requisitos a que se refiere el artículo 24 de esta Ley.”

De las disposiciones transcritas se advierte que, sólo las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para usos determinados y para usos experimentales requieren de concesión, es decir, es el uso específico que se asocia a la banda de frecuencia lo que determinará la necesidad de obtener la concesión para su explotación o aprovechamiento.

Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión, en sus artículos 1º, 2º, 3º y 13 disponen:

“Artículo 1o.- Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas

electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.”

“Artículo 2º.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión. El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.”

“Artículo 3º.- La industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o

cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuidas a tal servicio.”

“Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.”

Al igual que la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la Ley Federal de Radio y Televisión se establece que es el uso que se da a la banda de frecuencias para servicios de radiodifusión lo que origina la necesidad de obtener la concesión o el permiso, según se trate de estaciones comerciales, o de estaciones oficiales, culturales, de experimentación, de escuelas radiofónicas o de las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.

Así, el objeto propio de concesión o permiso no lo constituye, aisladamente considerado, el espacio radioeléctrico correspondiente a la frecuencia o frecuencias asignadas al servicio de telecomunicación que se va a prestar, sino que, tal frecuencia o frecuencias son atribuidas, en todos los casos, para un uso o varios usos determinados y específicos, lo que permite concluir que existe una relación indisoluble entre la concesión otorgada y el uso del bien concesionado. Dicho de otra manera, la concesión se otorga sobre la banda de frecuencia que corresponda al servicio que se desea prestar, asignándose un canal o canales de frecuencia o frecuencias que, por tanto, se encuentran vinculados al servicio de telecomunicaciones que se prestará, sea radio, televisión, telefonía, etcétera, e incluso con la modalidad correspondiente del servicio relativo, como lo es una estación de televisión comercial, cultural y demás.

Al respecto, los artículos 101 y 102 del Reglamento de Telecomunicaciones disponen:

“Artículo 101.- El espectro radioeléctrico se subdivide en nueve bandas de frecuencia, de acuerdo con el Reglamento de Radiocomunicaciones anexo al Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

<i>Banda No.</i>	<i>Subdivisión de Frecuencias</i>	<i>Rango de Frecuencia</i>
<i>4</i>	<i>VLF (Frecuencia muy Baja)</i>	<i>3 a 30 kHz.</i>

5	<i>LF (Frecuencia Baja)</i>	<i>30 a 300 kHz.</i>
6	<i>MF (Frecuencia Media)</i>	<i>300 a 3000 kHz.</i>
7	<i>HF (Frecuencia Alta)</i>	<i>3 a 30 MHz.</i>
8	<i>VHF (Frecuencia muy Alta)</i>	<i>30 a 300 MHz.</i>
9	<i>UHF (Ultra Alta Frecuencia)</i>	<i>300 a 3000 MHz.</i>
10	<i>SHF (Super Alta Frecuencia)</i>	<i>3 a 30 GHz.</i>
11	<i>EHF (Frecuencia Extremadamente Alta)</i>	<i>30 a 300 GHz.</i>
12		<i>300 a 3000 GHz.”</i>

“Artículo 102.- La Secretaría establecerá y publicará, en el Diario Oficial de la Federación, el Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias, para la utilización del espectro radioeléctrico sobre la base de las prioridades nacionales, en donde se indicarán los tipos de servicios de telecomunicación que se puedan operar y su categoría en cada una de las bandas de frecuencia, indicando de ser el caso la categoría de los servicios de radiocomunicación en las que tales bandas quedarán compartidas, tomando en cuenta

el Reglamento de Radiocomunicaciones anexo al Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Las condiciones para compartir frecuencias entre los usuarios y servicios de radiodifusión y radiocomunicación serán fijadas por la Secretaría.”

Como se advierte de los preceptos reglamentarios transcritos, el espectro radioeléctrico, fijado convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz, se subdivide en nueve bandas de frecuencia, a las que se les asignan usos específicos, de acuerdo con las prioridades nacionales, mismas que están determinadas en el Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de enero de mil novecientos noventa y nueve, tal y como se desprende de la parte conducente del mismo:

“CUADRO NACIONAL DE ATRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS

MANEJO DEL CUADRO

1. Generalidades

El presente documento constituye el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias de México (que en lo sucesivo se denominará como "el Cuadro"), el cual muestra la forma en que se utiliza el espectro radioeléctrico en México para proporcionar una gran variedad de servicios de radiocomunicaciones, todos ellos de importancia para el país.

El Cuadro está dividido en dos grandes columnas, que corresponden a la parte INTERNACIONAL y NACIONAL respectivamente, de la atribución de bandas de frecuencias desde los 9 kHz hasta los 275 GHz. La parte INTERNACIONAL refleja la atribución mundial, tal como lo señala el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), y tiene el propósito de indicar, banda por banda, la compatibilidad de servicios nacionales de radiocomunicaciones de nuestro país en el marco internacional.

El Cuadro incorpora los resultados de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones de 1995 (CMR-95) y de 1997 (CMR-97), así como los cambios de uso del espectro radioeléctrico surgidos en nuestro país a partir de la publicación del 'Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias de México 1993'. También se han incorporado referencias a Recomendaciones del Comité Consultivo Permanente III: Radiocomunicaciones de CITELE y a documentos suscritos entre México y otros países.

El presente Cuadro reemplaza totalmente a su similar del año 1993.

...

4. Modalidades de Servicios de Radiocomunicaciones.

Para una banda de frecuencias atribuida a un servicio de radiocomunicaciones en particular, puede existir una diversidad de aplicaciones específicas para fines de telecomunicación. Algunas de estas aplicaciones o modalidades de servicio, son factibles de explotarse comercialmente.

...

- RADIODIFUSIÓN (Sonora en amplitud modulada AM, sonora en frecuencia modulada FM, de televisión en VHF y en UHF, etc.).

...

5. Regiones Geográficas de la UIT

Con el fin de planificar, atribuir y asignar las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, de manera tal que todos los países puedan compartir este recurso limitado en forma adecuada, la UIT ha dividido al mundo en tres Regiones. Con base en esa división, la parte internacional del "Cuadro" consta de tres columnas, denominadas: Región 1, Región 2 y Región 3, respectivamente. Dichas regiones se refieren a distintas zonas geográficas,

...

6. Interpretación del formato adoptado en el Cuadro.

Cada una de las cuatro primeras columnas de este Cuadro: Región 1, Región 2, Región 3 y México, está conformada por casillas; cada una contiene la

banda de frecuencia, los servicios atribuidos, y las notas al pie de página que afectan el uso de la banda. La figura siguiente indica y describe cada uno de los componentes de las casillas.

...

7. Categoría de los servicios y de las atribuciones

Servicios primarios y secundarios.

(1) Cuando, en una casilla del Cuadro, una banda de frecuencias se atribuye a varios servicios, ya sea en todo el mundo ya en una Región, estos servicios se enumeran en el siguiente orden:

a) servicios cuyo nombre está impreso en el Cuadro en «mayúsculas» (ejemplo: FIJO); éstos se denominan servicios «primarios»;

b) servicios cuyo nombre está impreso en el Cuadro en «caracteres normales» (ejemplo: Móvil); éstos se denominan servicios «secundarios».

...

8. Información importante aplicable al Cuadro.

El espectro radioeléctrico se subdivide en nueve bandas de frecuencias, que se designan por números enteros, en orden creciente, de acuerdo a la siguiente tabla:

...

Con el propósito de reglamentar y normalizar los servicios de radiocomunicación en el ámbito nacional, la COFETEL considera los acuerdos internacionales así como las modalidades propias que resultan de satisfacer las necesidades internas

de uso del espectro radioeléctrico en nuestro país; por tanto, la COFETEL toma en consideración las disposiciones establecidas en el Reglamento de Radiocomunicaciones Simplificado de la UIT en el cual aparece el Cuadro Internacional de atribución de bandas de frecuencias comprendidas entre 9 kHz y 275 GHz.

Cabe señalar que la COFETEL, a fin de salvaguardar los intereses de México, participa activamente en las Conferencias Mundiales y Regionales de la UIT, ya que se trata de reuniones de negociación internacional de las cuales se derivan las modificaciones, supresiones o adiciones que afectarán al Cuadro de Atribución Internacional citado y por lo tanto, tienen un impacto directo sobre el presente Cuadro.

Como podrá notarse, en la parte Internacional del Cuadro se observa que la atribución específica de servicios a una banda llega actualmente a la frecuencia de 275 GHz y que la atribución práctica u operativa en México se sitúa en la frecuencia de 38 GHz.

EL CUADRO

kHz
9 – 90

ATRIBUCION A LOS SERVICIOS				
INTERNACIONAL			MEXICO	
Región 1	Región 2	Región 3		Notas
Inferior a 9 (no atribuida) S5.53 S5.54			Inferior a 9 (no atribuida) S5.53 S5.54	
				MEX1 MEX2

9 - 14

RADIONAVEGACION

9 - 14

RADIONAVEGACION

321

<p>14 – 19.95 FIJO MOVIL MARITIMO S5.57 S5.55 S5.56</p>	<p>14 – 19.95 FIJO MOVIL MARITIMO S5.57 S5.56</p>	<p>MEX3 MEX4</p>
--	--	------------------

(...)”

En este sentido, resulta claro que las concesiones se otorgan para usar, aprovechar o explotar la banda de frecuencia que corresponda, atribuida específicamente al servicio que se va a prestar, concretamente en la frecuencia o frecuencias asignadas al concesionario para ello (cuando son varias frecuencias también se denomina banda de frecuencias). Es decir, la concesión se encuentra, en todos los casos, sujeta a un uso específico y determinado, además de suponer la adjudicación de una zona geográfica de cobertura.

En este sentido resulta conveniente citar, para efectos aclaratorios, las definiciones que el Reglamento de Telecomunicaciones da en su artículo 2º, fracción VIII, así como lo dispuesto en su último párrafo, en torno a la regulación internacional a la que se remite para la definición de términos no contemplados en dicho Reglamento, y que son las siguientes:

**“Espectro Radioeléctrico: Medio o espacio por donde se propagan las ondas radioeléctricas;
 Cuadro de Atribución de Frecuencias: Cuadro donde se inscriben las bandas de frecuencias atribuidas a diferentes servicios de radiocomunicación terrenal o por satélite o para servicios de radioastronomía, señalando la**

categoría atribuida a los diferentes servicios así como las condiciones específicas y restricciones en el uso de algunas frecuencias por determinados servicios de radiocomunicación;

Atribución de una Banda de Frecuencias: Inscripción en el Cuadro de Atribución de Frecuencias, de una banda de frecuencias determinada, para que sea utilizada por uno o varios servicios de radiocomunicación terrenal o por satélite o por el servicio de radioastronomía en condiciones especificadas;

Asignación de una Frecuencia o de un Canal Radioeléctrico: Autorización que otorga la Secretaría para que una estación radioeléctrica utilice una frecuencia o un canal radioeléctrico determinado en condiciones especificadas;

Potencia Autorizada: Potencia máxima permitida para que se opere una estación radioeléctrica, la cual se especifica por la Secretaría en la autorización de la estación;

Ancho de Banda Autorizado: El máximo ancho de banda de frecuencias permitido por la Secretaría para ser usado por una estación. Este debe ser el ancho de banda necesario u ocupado, el que resulte mayor;

Ancho de banda Ocupado por una Emisión: Ancho de la banda de frecuencias, tal que, por debajo de su frecuencia límite inferior y por encima de su frecuencia límite superior, se emitan potencias

medias iguales cada una a un porcentaje especificado $B/2$ de la potencia media total de una emisión dada.

En ausencia de especificaciones para la clase de emisión considerada se tomará un valor $B/2$ igual a 0.5%;

Ancho de Banda Necesario para una Emisión: Para una cierta clase de emisión, el ancho de la banda de frecuencia que es apenas suficiente para garantizar la transmisión de información a la velocidad y con la calidad requeridas bajo condiciones específicas;

Interferencia: Efecto de una energía no deseada debida a una o varias emisiones, radiaciones, inducciones o sus combinaciones sobre la recepción de un sistema de radiocomunicación, que se manifiesta como degradación de la calidad, falseamiento o pérdida de la información que se podría obtener en ausencia de esta energía no deseada;

Interferencia Admisible: Interferencia observada o prevista que satisface los criterios cuantitativos de interferencia y de compartición que figuran en las normas técnicas establecidas por la Secretaría, o en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, o en recomendaciones del Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones o en

acuerdos y convenios internacionales firmados por México;

Interferencia Perjudicial: Interferencia que compromete el funcionamiento de un servicio de radionavegación o de otros servicios de seguridad o que degrada gravemente, interrumpe repetidamente o impide el funcionamiento de un Servicio de radiocomunicación explotado de acuerdo con el presente Reglamento; y

...

Los términos y definiciones que no estén contenidos en el presente artículo y que la Secretaría aplique deberán entenderse conforme estén definidos en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), por sus reglamentos vigentes y por las definiciones que en su caso emitan los Comités Consultivos Internacionales Telefónico y Telegráfico y de Radiocomunicaciones (CCITT y CCIR)."

Refuerza la relación indisoluble de la frecuencia concesionada con el uso específico que se le da, lo establecido en los artículos 18, fracción II, y 38, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 21, fracción II, y 31, fracción II, de la Ley Federal de Radio y Televisión, que disponen respectivamente:

“Artículo 18.- El título de concesión contendrá como mínimo lo siguiente:

...

II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;...”

“Artículo 38.- Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:

...

IV. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidos en los títulos de concesión y en los permisos;...”

“Artículo 21.- Las concesiones y permisos contendrán, cuando menos, lo siguiente:

...

II. El canal asignado;...”

“Artículo 31.- Son causa de revocación de las concesiones:

...

II. Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;...”

Por otra parte, se considera oportuno destacar que la Ley Federal de Radio y Televisión no maneja los conceptos de concesión y permiso con las diferencias propias que en la doctrina suele atribuírseles, pues en la ley citada se utilizan uno y otro concepto según el uso comercial de las estaciones de radio y televisión, no obstante que unas y otras aprovechan un bien del dominio público como lo es el espacio radioeléctrico para un uso determinado.

Así, mientras que la doctrina suele denominar concesión al acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, es decir que mediante la concesión se crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, la autorización o permiso permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar tal actividad, lo anterior fue señalado por este Tribunal Pleno al fallar en sesión de treinta de marzo de dos mil cuatro el amparo en revisión 159/2003, cuyas consideraciones relativas fueron transcritas con anterioridad, resultando, en este aspecto, también aplicable lo expresado por el tratadista Jorge Fernández Uribe en su artículo “Marco normativo de la radio y la televisión” (obra citada), en el que expresa:

“...Diferencia entre concesión administrativa y permiso.--- La doctrina establece como diferencia entre la concesión y el permiso o autorización, el que la primera confiere un nuevo derecho al concesionario, por ejemplo, prestar un servicio

público atribuido al Estado o aprovechar un bien del dominio público -el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas se obtiene en virtud de concesión administrativa-, a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permisionario, pues se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer un derecho.--- En nuestra legislación se suelen manejar con descuido ambos conceptos; por ejemplo, la Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 13 que las estaciones de radio y televisión comerciales requieren concesión, en tanto que las carentes de tal carácter requieren permiso, pese a que unas y otras aprovechan un bien del dominio público...”

Finalmente, debe indicarse que al otorgar concesiones, tanto en materia de telecomunicaciones como de radiodifusión, el Estado tendrá siempre la posibilidad de cambiar o rescatar las bandas de frecuencias concesionadas, entre otros supuestos, por la introducción de nuevas tecnologías, como expresamente se señala en los artículos 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 9, último párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión y 107 del Reglamento de Telecomunicaciones, así como en el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, supletoriamente aplicable en lo no dispuesto expresamente en las anteriores leyes, sus reglamentos y tratados internacionales, que disponen respectivamente:

“Artículo 23.- La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas, en los siguientes casos:

- I. Cuando lo exija el interés público;**
- II. Por razones de seguridad nacional;**
- III. Para la introducción de nuevas tecnologías;**
- IV. Para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y**
- V. Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.**

Para estos efectos, la Secretaría podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados.”

“Artículo 9.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, corresponde:

...

La resolución sobre el rescate de frecuencias queda reservada al Secretario de Comunicaciones y Transportes.”

“Artículo 107.- La Secretaría podrá cancelar o cuando sea factible cambiar una frecuencia autorizada, en los siguientes casos:

- I.- Cuando lo exija el interés público para la prestación de servicios prioritarios o estratégicos;**

II.- Para solucionar problemas de interferencia perjudicial;

III.- Para la aplicación de nuevas tecnologías; y

IV.- En cumplimiento de acuerdos internacionales.”

“Artículo 19.- Las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados podrán rescatar las concesiones que otorguen sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, mediante indemnización, por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional.

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del concesionario y que ingresen a su patrimonio los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión. Podrá autorizarse al concesionario a retirar y a disponer de los bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al concesionario y puedan ser aprovechados por el concesionario; pero, en este caso, su valor no se incluirá en el monto de la indemnización.

En la declaratoria de rescate se establecerán las bases generales que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario, tomando en cuenta la inversión

efectuada y debidamente comprobada, así como la depreciación de los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión, pero en ningún caso podrá tomarse como base para fijarlo, el valor de los bienes concesionados.

Si el afectado estuviese conforme con el monto de la indemnización, la cantidad que se señale por este concepto tendrá carácter definitivo. Si no estuviere conforme, el importe de la indemnización se determinará por la autoridad judicial, a petición del interesado, quien deberá formularla dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización.”

De igual manera, los artículos 9, fracción V, y 24, fracción VII, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, establecen:

“Artículo 9o.- Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:

...

V.- Proponer a la Secretaría el cambio o rescate de una frecuencia o bandas de frecuencias;

...”

“Artículo 24.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Unidad de Servicios a la

Industria tendrá adscritas a su cargo las Direcciones Generales de Redes, Espectro y Servicios 'A', y de Redes, Espectro y Servicios 'B'; así como a la Dirección General Adjunta del Registro de Telecomunicaciones. Al Jefe de Unidad de Servicios a la Industria le corresponden originalmente las atribuciones conferidas a las direcciones que se establecen en los apartados A) y B) de este artículo.

A) Corresponden a las Direcciones Generales de Redes, Espectro y Servicios 'A' y 'B', las siguientes atribuciones:

...

VII.- Preparar opiniones sobre el cambio o rescate de una frecuencia o bandas de frecuencias, para consideración del Pleno;

...”

Como consecuencia de lo anterior, si en virtud del avance tecnológico consistente en la transformación del sistema analógico al digital, el Estado considerara necesario reorganizar el espectro radioeléctrico a fin de hacer más eficiente su uso, al ser éste un bien escaso, estaría en posibilidad jurídica de reasignar o reubicar las bandas de frecuencia e, incluso recuperarlas, al corresponder a éste, en todo momento, su dominio directo.

Lo anterior se encuentra señalado expresamente en el Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la

transición a la televisión digital terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro que, en la parte conducente se transcribe:

“CONSIDERANDO

...

Que por virtud del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2000, mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión, y de los refrendos que se han otorgado a partir de esa fecha, los títulos de Concesión y Permiso vigentes incluyen una Condición en la que se establece que los mismos están obligados a implantar la o las tecnologías que así resuelva la Secretaría y, al efecto, deberán observar y llevar a cabo todas las acciones en los plazos, términos y condiciones que le señale la propia Secretaría, a fin de garantizar la eficiencia técnica de las transmisiones;

Que en el mencionado Acuerdo Secretarial del 3 de octubre de 2000, se establece que será necesario transmitir simultáneamente señales analógicas y digitales para garantizar a la sociedad, la continuidad del servicio de televisión, por lo que la Secretaría deberá determinar el plazo durante el cual deberán realizarse las transmisiones simultáneas; asimismo, en dicho Acuerdo se

señala que, en caso de que las tecnologías de transmisión digital adoptadas, involucren la utilización de otra frecuencia, la propia Secretaría señalará, a su juicio y cuando así lo estime conveniente, la frecuencia que será reintegrada al término de las transmisiones simultáneas, y establecerá el plazo para tales efectos;

Que la cobertura de la televisión en México es del 96.5%, a partir de 741 estaciones de canales analógicos, 462 concesionadas y 279 permisionadas, así como 2,816 autorizaciones de equipos complementarios de zona de sombra, de los cuales el 89.7% obedece a razones de cobertura social;

Que con la televisión digital terrestre se tiene el potencial de favorecer la optimización del espectro radioeléctrico, que la calidad de las señales se vea mejorada hasta lograr niveles de Alta Definición con alta confiabilidad en la recepción de señales y que se fortalezca el desarrollo de la convergencia en beneficio de la sociedad;

Que para aprovechar el potencial de la televisión digital terrestre y dada las características y especificaciones técnicas de los estándares de televisión digital terrestre, es indispensable la asignación de un canal adicional para llevar a cabo las transmisiones simultáneas con señales analógicas y digitales, en virtud de que, conforme a estudios realizados de los tres estándares de

televisión digital disponibles en el mundo, las transmisiones digitales no se pueden realizar en el mismo canal por el que actualmente se transmiten las señales de televisión analógicas;

...

Que la transición a la televisión digital terrestre, por los costos que implica para concesionarios, permisionados, productores, anunciantes y el público televidente en general, es un proceso de largo plazo en el que resulta esencial contar con lineamientos claros para su desarrollo y en el que deben ser tomados en cuenta para la elaboración de un Calendario de transición los siguientes elementos:

- a) Debe existir flexibilidad y gradualidad en el proceso para la instalación de las estaciones de televisión digital terrestre, iniciando con presencia en las actuales coberturas analógicas para posteriormente, replicarlas;*
- b) Es conveniente establecer periodos de desarrollo revisables dentro de este proceso, considerando que se trata de una nueva tecnología y que los montos de inversión requeridos deberán realizarse de acuerdo con la evolución del propio proceso.*
- c) Que deben establecerse metas mínimas con base en la densidad poblacional.*

...

Que en consecuencia con lo anterior, el Comité emitió recomendación, a fin de que se adoptara el estándar de televisión digital terrestre y se estableciera la Política de Transición a la Televisión Digital Terrestre, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se adopta el estándar A/53 de ATSC, para la transmisión digital terrestre de radiodifusión de televisión, en adelante la Televisión Digital Terrestre (la TDT) que utilizarán los concesionarios y permisionarios de estaciones de televisión, para iniciar la transición a la televisión digital terrestre, en los términos y condiciones que al efecto establezca la Secretaría.

SEGUNDO.- Se establece la Política de Transición a la Televisión Digital Terrestre, en adelante la 'Política', conforme a lo siguiente:

a) A fin de que el proceso brinde certidumbre jurídica a todas las partes que en él intervengan, se establecerán líneas de acción de corto, mediano y largo plazo, así como condiciones objetivas para dar seguimiento al proceso, para así evaluar el desarrollo del mismo y, en su caso, reorientar las líneas de acción antes señaladas.

b) La Política contiene las metas, requisitos, condiciones y obligaciones para los concesionarios y permisionarios de televisión, en

relación con el proceso de transición tecnológica de la TDT.

c) La Política, podrá revisarse y, en su caso, ajustarse a la evolución del proceso de transición tecnológica de la TDT, y corresponderá al Comité evaluar en forma continua los avances del proceso y elaborar un reporte anual del mismo, con la o las recomendaciones que, en su caso, correspondan.

d) La presente Política contiene los siguientes elementos:

1. Objetivos.

...

2. Modelo de la TDT.

Para garantizar la continuidad del servicio de televisión analógica y el desarrollo del proceso de transición a la TDT, resulta necesario utilizar temporalmente un canal adicional por cada canal analógico, en el que se transmita digitalmente, en forma simultánea, la misma programación que se difunda en el canal analógico.

...

3. Canales adicionales para la transición a la TDT.

Para llevar a cabo el proceso de transición a la TDT, es necesario que los concesionarios y permisionarios cuenten con la asignación temporal de un canal adicional para realizar transmisiones digitales simultáneas de la programación transmitida por cada canal analógico, en las bandas de frecuencias que le corresponden a la

televisión, conforme al Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como para impulsar la convergencia tecnológica.

...

6. Adecuaciones necesarias a las Concesiones y Permisos.

Tomando en cuenta que la transición a la TDT es un proceso de largo plazo y requiere del uso temporal de un canal adicional digital al canal analógico con que actualmente se ofrece el servicio, es necesario que los concesionarios y permisionarios cuenten con las condiciones de seguridad jurídica y técnica necesarias para llevar a cabo la transición a la TDT.

...”

Del texto transcrito podemos deducir lo siguiente:

1. Por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2000, se estableció:

a) La obligación a cargo de los concesionarios y permisionarios que operen canales o frecuencias para estaciones de radiodifusión, en los términos de la Ley Federal de Radio y Televisión, de implementar las tecnologías digitales en los plazos, términos y condiciones que señalara la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a fin de garantizar la eficiencia técnica de las transmisiones.

b) Que para el logro de la transición a la tecnología digital resulta necesario transmitir simultáneamente señales analógicas y digitales a fin de garantizar la continuidad del servicio de televisión.

c) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene la facultad para señalar, a su juicio y cuando lo estime conveniente, la frecuencia que deberá reintegrarse al término de las transmisiones simultáneas, en los casos en que la implementación de las tecnología digitales involucren la utilización de otra frecuencia.

2. La cobertura de la televisión en México es del 96.5%, a partir de 741 estaciones de canales analógicos, 462 concesionadas y 279 permisionadas, así como 2,816 autorizaciones de equipos complementarios de zona de sombra, de los cuales el 89.7% obedece a razones de cobertura social.

3. La televisión digital terrestre favorece la optimización del espectro radioeléctrico, mejora la calidad de las señales hasta niveles de alta definición y favorece el desarrollo de la convergencia en beneficio de la sociedad.

4. Dado que la transición a la televisión digital terrestre es un proceso largo que requiere el uso temporal de un canal adicional para realizar las transmisiones simultáneas con señales analógicas y digitales, los concesionarios y permisionarios deberán contar con las condiciones de seguridad jurídica y técnica necesarias.

5. Por lo anterior, se adopta un estándar para la transmisión digital terrestre de radiodifusión de televisión y se establece la política de transición, que destaca el ajuste de las condiciones de las concesiones y permisos de quienes manifiesten su compromiso con la transición a la televisión digital terrestre, a fin de establecer la obligación de implantar la o las tecnologías que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizando las acciones en los plazos, términos y condiciones que le señale la propia Secretaría, a fin de garantizar la eficiencia técnica de las transmisiones.

Asimismo, en el Anexo III al referido Acuerdo, que contiene el modelo del título de refrendo de concesión para continuar usando comercialmente un canal de televisión, para los concesionarios que hayan optado por solicitar el refrendo de su concesión ajustándose a la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre contenida en el Acuerdo, se establecen, entre otras condiciones:

“PRIMERA. Marco jurídico. Los servicios materia de la Concesión constituyen una actividad de interés público, y tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana, de conformidad con el artículo 5o. de la Ley.

La Concesión deberá sujetarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los Tratados Internacionales celebrados por el

Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en materia de radiodifusión; las leyes Federal de Radio y Televisión, de Vías Generales de Comunicación...

SEGUNDA. Objeto. Este Título tiene por objeto refrendar la concesión para usar comercialmente el canal de televisión cuyas características básicas se describen a continuación:

Canal asignado:	X (X) (XXX-XXX MHz)
Distintivo:	XXX-TV
Ubicación del equipo transmisor:	XXXXX, XX.
Población principal a servir:	XXXX, XX. y poblaciones contenidas dentro de la zona de cobertura.
Potencia radiada aparente:	Video XXX.0 kW Audio XX.0 kW
Sistema radiador:	XD (XDireccional)
Centro de la zona de cobertura (Coordenadas geográficas):	LN XX° XX' XX'' LW XX° XX' XX''

Descripción de la zona de cobertura:

Aquella delimitada por XX sectores circulares cuyo origen es el centro de la zona de cobertura, conforme se especifica enseguida:

1) Un radio de XX km con una abertura de XXX° a partir de los XX° en dirección del giro de las manecillas del reloj, considerando el Norte geográfico como origen, calculado con base en las curvas de predicción F(50,50) y una intensidad de campo de XX dBu, y

2) Un radio de XX km con una abertura de XX° a partir de los XXX° en dirección del giro de las manecillas del reloj, considerando el Norte geográfico como origen, calculado con base en las curvas de predicción F(50,50) y una intensidad de campo de XX dBu.

Horario de funcionamiento:

Las 24 horas

La Concesión y el presente Título no otorgan al Concesionario derechos reales sobre el uso del canal asignado, por lo que en los casos a que se refieren los artículos 28, 50 y 51 y demás aplicables de la Ley, la Secretaría podrá suprimir, restringir o modificar el uso de dicho canal o cambiar las características de operación asignadas.

TERCERA. Cobertura social. Con objeto de satisfacer las necesidades de cobertura social de los servicios de televisión, el Concesionario está obligado a cubrir en forma eficiente aquellas poblaciones rurales o de bajos recursos económicos que se encuentren localizadas dentro de su zona de cobertura, incluidas aquellas que por su ubicación geográfica no reciben la señal, para lo cual, de conformidad a lo establecido en las disposiciones legales aplicables en la materia, debe instalar y operar equipos complementarios de zona de sombra, previa autorización o requerimiento de la Secretaría. Dichas estaciones...

CUARTA. Nuevas tecnologías. El Concesionario está obligado a implantar la tecnología de la Televisión Digital Terrestre (en adelante la TDT) utilizando el estándar A/53 de ATSC de conformidad con el Acuerdo Secretarial por virtud del cual se adopta el estándar y lo establecido en la Política, publicados en el Diario Oficial de la Federación el (FECHA). Al efecto, deberá observar y llevar a cabo todas las acciones en los plazos,

términos y condiciones señalados en el presente Título, a fin de garantizar la eficiencia técnica de las transmisiones.

...

El concesionario contará con un canal adicional para realizar transmisiones digitales simultáneas de su (por cada) canal analógico conforme al Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como para impulsar la convergencia tecnológica, de conformidad con lo establecido en la Política:

...

En virtud de que será necesario transmitir simultáneamente señales analógicas y digitales para garantizar la continuidad del servicio al público, la Secretaría determinará el plazo durante el cual deberán realizarse las transmisiones simultáneas. Una vez que la Secretaría, de conformidad con la Política, determine, en su momento, que no es necesario continuar con las transmisiones analógicas por estar garantizado el servicio gratuito a la población, se señalará al Concesionario, el canal que será reintegrado al término de las transmisiones simultáneas, y establecerá el plazo para tales efectos.

Para lo anterior, la Secretaría tomará en cuenta, tanto la optimización del espectro radioeléctrico, como la propuesta que, en su caso, presente el concesionario sobre el canal a reintegrar.

Para prestar servicios de telecomunicaciones en el canal adicional para las transmisiones de la TDT, cuando sea factible y sin que esto implique la interrupción total o parcial de la TDT, ni impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición, el Concesionario podrá solicitar a la SCT la prestación de los mismos, solicitud que se resolverá sujetándose a la Ley Federal de Telecomunicaciones, y a las disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables. El Gobierno Federal podrá establecer una contraprestación económica y, en tal caso, el Concesionario estará obligado a cubrir la misma a favor del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes al momento en que se otorgue, en su caso, el título de concesión respectivo.

...

DÉCIMA CUARTA. Información. El Concesionario se obliga a proporcionar a la Secretaría y a la Secretaría de Gobernación, en los tiempos que señala la Ley y las disposiciones legales aplicables, todos los datos, informes y documentos que éstas le requieran en el ámbito de su competencia.

Para acreditar el uso del canal de televisión asignado y el debido cumplimiento a la obligación social que se deriva del artículo 5o. de la Ley, el Concesionario presentará ante la Secretaría, a más tardar el día 30 de junio de cada año, ...”

Debe hacerse notar que, en el Anexo IV se contiene el modelo de título de refrendo de permisionarios que hayan optado por ajustarse a la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre contenida en el Acuerdo en el que también se establecen las condiciones anteriormente transcritas del modelo relativo a concesiones, pero con las adecuaciones propias a la naturaleza del permiso que implica el uso no comercial de las estaciones.

Como se advierte, de los Anexos del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, relativos a los modelos de concesión y de permiso, en ellos se reitera, por una parte, que el aprovechamiento o explotación del espectro eléctrico materia de los mismos se encuentra referido a una frecuencia o frecuencias determinadas (las que correspondan al canal o canales asignados) y que están relacionados con un uso específico y determinado, en el caso de ellos, al de televisión, así como a la modalidad correspondiente, a saber, comercial, o de los usos concretos por el que se haya otorgado el permiso, sea cultural, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.

Igualmente se prevé que la concesión o permiso no conceden derechos reales sobre el uso del canal asignado, por lo que en los casos en que legalmente así se establece podrá el Estado suprimir, restringir o modificar su uso y cambiar las

características de operación; que al término de las transmisiones analógicas y digitales simultáneas, deberá ser reintegrado el canal adicional (canal espejo), que se otorgó para la transición del sistema; así como que los servicios que prestan los concesionarios o permisionarios constituyen una actividad de interés público y tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana, imponiéndose la obligación de prestar estos servicios en aquellas poblaciones rurales o de bajos recursos económicos que se encuentren localizadas dentro de su zona de cobertura, incluidas aquéllas que por su ubicación geográfica no reciben la señal, para lo cual, deberán instalarse y operarse equipos complementarios de zona de sombra, previa autorización o requerimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL REGULATORIO DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN.

Establecido el marco constitucional y legal del régimen de concesiones para bandas de frecuencias en un sentido amplio, este órgano jurisdiccional procede a analizar el marco constitucional relacionado específicamente con el servicio de radio y televisión.

Para lo cual conviene transcribir, aunque respecto de algunos preceptos resulte un tanto repetitivo, los artículos 1º, 2º, 3º, 6º, 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en las partes conducentes, disponen:

“Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Artículo 2º.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social,

económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

“Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la

Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I.- ...

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b).- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de

*derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;
...”*

“Artículo 6º.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

“Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras

formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las

condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

“Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las

entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

“Artículo 27...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales... y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

...”

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las

siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la

prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”

En los preceptos constitucionales citados, se establecen los siguientes derechos públicos subjetivos fundamentales:

1. El principio de igualdad de los hombres ante la ley, que no puede ser absoluto dadas las diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, por lo que, como ha quedado asentado a lo largo de la presente ejecutoria, su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas. La igualdad ante la ley se concibe también como el principio de no discriminación, es decir, la imposibilidad jurídica de que la ley realice distinciones entre personas concediéndoles diferentes derechos o privilegios, o bien que otorgue trato desigual por razón de sexo, raza, religión, origen social, etcétera.

Sobre este tema, esta Suprema Corte ha establecido diversos criterios jurisprudenciales, mismos que se reproducen a continuación:

“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO. El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de ‘términos de comparación’, los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.” (Novena Época;

Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXII, noviembre de 200; Tesis: 1a. CXXXVIII/2005; página: 40).

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede

introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un

principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.” (Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XX, diciembre de 2004; Tesis: 1a. CXXXII/2004; página: 362).

“IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su

posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.” (Novena Época; Instancia:

Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XX, octubre de 2004; Tesis: 1a./J. 81/2004; página: 99).

2. Por su parte, el artículo 2º, apartado B, de la Constitución Federal establece también una garantía de igualdad a favor de los pueblos indígenas, en la medida en que impone a la Federación, los Estados y los Municipios, la obligación de promover la igualdad de oportunidades de éstos, así como la de eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo, entre otras cosas y en lo que a la presente acción interesa, establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

3. El derecho a la educación que, entendido como una garantía de libertad, implica que los gobernados tendrán el derecho a recibir ésta, con la obligación correlativa del Estado de impartir gratuitamente la que se considera como básica, la que será además laica y sin restricción a la libertad de quienes la imparten, que únicamente estarán sujetos a proporcionarla conforme a las bases previstas en el propio artículo 3º constitucional a saber, siguiendo un criterio democrático y nacional que contribuya a la mejor convivencia humana. En esta función social educativa concurrirán la Federación, entidades federativas y Municipios.

4. La libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en el artículo 6º constitucional.

La libertad de expresión fue definida por este Tribunal Pleno como la garantía individual “consistente en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la tecnología proporcionan, con la única limitante de que quien emita su opinión no provoque situaciones antijurídicas como el ataque a la moral, a los derechos de terceros, cometa un delito o perturbe el orden público.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, tomo XI, junio de 2000, página 29, tesis P. LXXXVII/2000).

El derecho a la información constituye, en realidad, un complemento a la libertad de expresión al ser necesario que las personas se encuentren bien informadas para poder expresarse y opinar correctamente. Este Tribunal Pleno al fallar el amparo en revisión 3137/98, en sesión de dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, analizó los alcances y límites de este derecho, manifestando, en la parte considerativa de la ejecutoria citada, lo siguiente:

“El primero de esos argumentos se advierte identificado con la alegada violación al artículo 6º de la Constitución General de la República, que establece:... (se transcribe).

El precepto fundamental transcrito consagra lo que se entiende como libertad de expresión, es decir, garantiza a todo individuo que se encuentre en territorio nacional la posibilidad de expresar libremente su pensamiento; y el llamado derecho a

la información que, como complemento del primero, le da al individuo el derecho de recibir una información objetiva y oportuna.

A diferencia de la libertad de expresión que constituyó uno de los puntos esenciales de la ideología liberal del siglo XVIII, que quedó plasmada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida en Francia en mil setecientos ochenta y nueve; el derecho a la información se registra históricamente por los tratadistas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, surgida en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de mil novecientos cuarenta y ocho.

El artículo 19 de esta Declaración establece que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Este derecho se recogió posteriormente en el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que se celebró en el año de mil novecientos cincuenta y, por otra parte, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que se efectuó en el año de mil novecientos sesenta y nueve, en donde se

establece que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Después, el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de mil novecientos sesenta y seis, retomó casi literalmente la Declaración de mil novecientos cuarenta y ocho, separando el derecho de no ser molestado a causa de las opiniones e introduciendo las modificaciones que se adoptaron en la Convención Americana de Derechos Humanos celebrada en el año de mil novecientos sesenta y nueve.

En México el llamado derecho a la información se estableció en la Constitución General de la República, al adicionarse su artículo 6º, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, que tuvo su origen en la iniciativa del Presidente de la República del cinco de octubre del mismo año, relativa a reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

Esa iniciativa se califica como "el primer paso de la Reforma Política" y comprende cuestiones relativas

a partidos políticos, procesos electorales, integración y facultades de las cámaras, etc. En lo referente al derecho a la información, la iniciativa expresa:... (se transcribe).

El dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados expresa, en lo conducente:... (se transcribe).

A este texto, la iniciativa agrega:... (se transcribe).

Como garantía constitucional que es el derecho a la información, es patente que su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1º de la Constitución, en consecuencia, la totalidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral, en la medida que las personas jurídicas son reconocidas por la ley.

Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por tal derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitante que la propia Constitución y las que se establezcan en las leyes.

En este contexto, una de las obligaciones correlativas de ese derecho es la obligación de informar, en este aspecto, la garantía debe traducirse en la obligación que corre a cargo de las entidades físicas, morales, privadas, oficiales o de cualquier otra índole, pues atendiendo al principio que donde la ley no distingue no se debe distinguir,

no se debe hacer gravitar ese derecho exclusivamente sobre los órganos de comunicación masiva.

Para percatarse del alcance de este derecho, es inicialmente necesario determinar qué se entiende por información.

Según su concepción gramatical derivada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (vigésima edición, tomo II - H-Z, Editorial Espasa Calpe), los vocablos información e informar tiene las siguientes connotaciones:

“INFORMACIÓN. (Del lat. Informatio, -onis) 1. Acción y, efecto de informar o informarse. 2. Oficina donde se informa sobre alguna cosa. 3. Averiguación jurídica y legal de un hecho o delito. 4. Pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en un sujeto para un empleo u honor. 5. Educación, instrucción. 6. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. 7. Conocimientos así comunicados o adquiridos.”

“INFORMAR. (Del lat. Informare) 1. Enterar, dar noticia de una cosa. 2. Formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza. 3. Dar forma substancial a una cosa. 4. Dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva

competencia. 5. Hablar en estrados los fiscales y los abogados.”

Esas diversas acepciones de la palabra información, relacionadas con los antecedentes legislativos a que se hizo alusión, determinan que la connotación a que se refiere el artículo 6º constitucional es la que significa acción y efecto de informar e informarse, es decir, ser enterado de cualquier cosa.

De esta guisa resulta que el derecho a la información se compone de una facultad o atribución doble; el derecho a dar información y el derecho de recibir información.

El derecho citado en primer lugar, comprende las facultades de difundir e investigar lo que viene a ser la fórmula de la libertad de expresión contenida en la primera parte del artículo 6º constitucional

La facultad de recibir información o noticia es lo que integra el segundo de esos derechos.

Por tanto, el derecho adicionado en el artículo 6º constitucional, obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso, es decir, a ser informado.

Es importante significar que la información que comprende el derecho es toda aquélla que incorporada a un mensaje tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas

que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.

A lo anterior debe agregarse que la información que se solicite debe ser razonable, lógica y causar, en los casos que las leyes lo establezcan, el pago de los derechos correspondientes a cargo del solicitante.

No puede soslayarse que el Estado, como sujeto informativo que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información, con las limitantes que para fines prácticos se pueden agrupar en tres tipos: limitaciones en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona.

Tales limitaciones o excepciones al derecho a la información de suyo implican que no se trata de un derecho absoluto, y por tanto, debe entenderse que la finalidad de éstas es la de evitar que este derecho entre en conflicto con otro tipo de derechos.

Dentro del primer tipo de limitantes al derecho a la información que se refieren a la seguridad nacional,

se encuentran aquellas normas que por un lado, limitan el acceso a la información en esa materia, por razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses generales del país, y por otro lado, aquéllas que sancionan la inobservancia de esa reserva.

El sustento de estas excepciones se localiza en los preceptos constitucionales que otorgan obligaciones y atribuciones al Estado para mantener el orden público y la seguridad nacional, como aparece en los siguientes artículos cuya materia se enuncia: artículo 29, en relación con la suspensión de garantías individuales en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto; artículo 73, fracciones XII a XV y XXI, en lo tocante a las facultades del Congreso de la Unión para declarar la guerra, organizar reglamentariamente la Guardia Nacional y establecer los delitos y faltas contra la Federación, así como las sanciones correspondientes; artículo 76, fracciones II a IV, en lo atinente a la potestad del Senado para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y demás miembros policíacos y de seguridad nacional, y autorizar al Jefe del Ejecutivo Federal para disponer en ciertos casos de la Guardia Nacional; artículo 89, fracciones IV a VIII, en lo concerniente a las facultades del Presidente de la República para

nombrar a los miembros policíacos y de seguridad nacional, así como para declarar la guerra en nombre del país; y artículo 118, fracción III, de la Carta Fundamental, en lo relativo a la obligación de las entidades federativas de dar cuenta al Presidente de la República en casos de invasión o de cualquier acto que ponga en peligro o conflicto a la sociedad.

Por cuanto se refiere al segundo tipo de limitantes, que se encuentran referidas a intereses sociales, se tienen aquellas normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud pública y la moral pública, siendo los aspectos relevantes de esta última la obscenidad y la pornografía, que encuentran sustento constitucional en los artículos 7º (libertad de escribir y publicar escrito sobre cualquier materia), 21 (averiguación y persecución de los delitos), 73, fracción XVI, base cuarta, (facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre la salubridad general de la República), 89, fracción I (facultad del Presidente de la República para reglamentar leyes expedidas por el Congreso en las materias indicadas), 115, fracción II (facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones generales en las materias enunciadas), y 117, fracción IX (facultad de las entidades federativas para expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo).

Por último, se encuentran aquellas excepciones al derecho a la información que tienden a la protección de la persona, esto es, que protegen el derecho a la vida o privacidad de los gobernados, que si bien no están citadas expresamente en el texto constitucional, se desprenden de diversos preceptos que consagran derechos de naturaleza individual, como son los siguientes:... (se transcriben parcialmente los artículos 5º, 7º, 10, 14, 16 y 24 constitucionales).

Son las citadas excepciones o limitantes del derecho a la información, las que incluso dan origen a la figura jurídica del ‘secreto de información’ que algunos tratadistas denominan también como ‘reserva de información’; o bien como ‘secreto burocrático’, ya se trate de burocracia pública o privada, y según lo hasta aquí considerado su soporte constitucional será el artículo 6º, parte final, de la Constitución Federal, interpretado en sentido contrario, y demás disposiciones constitucionales a que se ha hecho mención, según la materia que dé motivo a la limitante al derecho a la información.

De las reflexiones expuestas se concluye que el derecho a la información no es absoluto, es decir, que no puede ser garantizado indiscriminadamente, en todos los casos, sino que el respeto de su ejercicio encuentra limitantes que lo regulan y a su

vez garantizan atendiendo a la materia a que se refiera.

Sobre tales premisas resulta claro que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre a alguna de las materias indicadas, debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida para poder acceder a la información deseada.

Asimismo, la ley que regule el acceso a cierta información, no debe ser el simple camino procesal de acceso a la información que garantice la libertad e igualdad en su recepción, sino también, el instrumento protector de aquellas materias y en particular de los intereses de terceros, constituyéndose así, por razones lógicas, en una directa y quizá la más intensa limitante posible del ámbito del derecho a recibir información.”

Las consideraciones transcritas dieron lugar al criterio que aparece publicado en la página 74, del tomo XI, abril de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro a continuación se transcribe: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.”**

5. A su vez, el artículo 25 constitucional, si bien no consagra un derecho individual a favor de los gobernados que pudiera ser

exigible a través del juicio de amparo, sí establece el concepto de rectoría económica del Estado, atribuyéndole a éste la responsabilidad de conducir e implementar el desarrollo nacional, mediante la actuación que regule e impulse el proceso económico y a la vez atienda los procesos sociales derivados del mismo, para propiciar un crecimiento sostenido, equilibrado e integral.

La rectoría económica, en este sentido, se entiende como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. Debiendo destacarse que el ordenamiento constitucional establece la obligación estatal de apoyar e impulsar, bajo criterios de equidad social y productividad, a los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, condiciones todas ellas que se encuentran íntimamente vinculadas con los principios de un desarrollo sustentable.

Sobre el particular resultan aplicables los siguientes criterios:

“RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS

MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA. El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante la realización de acciones estatales a través de las cuales se aliente a determinados sectores productivos, se concedan subsidios, se otorguen facilidades a empresas de nueva creación, se concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y se sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, el citado dispositivo constitucional, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en la vía del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para que se cumpla con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito de esta disposición se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios que se contiene en el propio precepto de la Ley Fundamental.” (Tesis aislada; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XVI, noviembre de 2002; Tesis: 2a. CXLV/2002; página: 454).

“RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS. Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir

determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional.”

(Tesis aislada; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XII, agosto de 2000; Tesis: P. CXIV/2000; página: 149).

6. En el artículo 26 constitucional, se establece, como instrumento fundamental del sistema político, la planeación, que tendrá como objetivos imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, dicha planeación deberá ser democrática, pues en ella participan diversos sectores sociales que reflejan las aspiraciones y demandas de la sociedad para su incorporación al plan nacional de desarrollo.

7. Por su parte, el artículo 27 constitucional establece que corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que se mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación. Que el dominio que ejerce la Nación sobre el

espacio situado sobre el territorio nacional es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes; que el Estado podrá concesionar, en casos de interés general y sujetándose en todo momento a las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y eviten fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

8. El artículo 28 constitucional, por una parte, establece la prohibición general de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y las prohibiciones que se establezcan a título de protección a la industria, con las excepciones que el propio precepto establece en torno a áreas estratégicas, cuyas funciones ejerce el Estado de manera exclusiva; y, por otra, reitera la obligación del Estado, como rector del desarrollo económico nacional, de regular el fenómeno económico protegiendo el interés social y el de los consumidores en general. Asimismo, se impone la obligación a cargo del Congreso de la Unión de dictar leyes que fijen las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Una vez establecido el marco constitucional que rige en materia de concesiones respecto al espectro radioeléctrico y sus diversos usos, se estima que, específicamente, la prestación de servicios de radiodifusión se halla sujeta a éste, en dos vertientes, a saber:

a) Por un lado, en el ejercicio de la actividad que desempeñan los concesionarios en la materia, mediante el condicionamiento de la programación y de la labor de los comunicadores que en ellos intervienen, misma que deberá ajustarse al respeto y cumplimientos de los derechos fundamentales anteriormente enunciados puesto que, en su calidad de medios masivos de comunicación, ejercen una influencia decisiva en todos los aspectos de la vida del país.

En efecto, los medios de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos los derechos fundamentales de los gobernados. Suponen, además, una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura, que coadyuva a la integración de la población, proporciona a ésta información, esparcimiento y entretenimiento, influye en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera.

Es por eso que una correcta regulación y supervisión de la radio y la televisión resultan imprescindibles para lograr el equilibrio o conciliación entre la satisfacción de las necesidades

de la población que por conducto de estos medios se realiza, y la vigilancia que el Estado debe ejercer para que efectivamente se cumplan los valores que se desea fomentar y que han quedado plasmados en nuestra Constitución, por supuesto, sin detrimento de la libertad de expresión, sino únicamente sujetándola a los límites que el interés general demanda, al respeto al honor de las personas y de las instituciones.

El Estado, deberá asegurar, entonces, que los servicios de radiodifusión respeten la función pública que les está encomendada como medios de comunicación de gran influencia social, garantizando el acceso a diversas corrientes de opinión, capaces de fomentar la cultura nacional, la integración de los grupos indígenas al desarrollo nacional, la imparcialidad, generalidad y veracidad de la información que es transmitida en señal abierta a prácticamente toda la población.

La importancia de la función social que desarrollan tanto la radio como la televisión en el derecho fundamental a la información se advierte claramente en la siguiente tesis:

***“RADIODIFUSORAS. LIBERTAD DE EXPRESIÓN.
En cuanto a que la Secretaría de Comunicaciones
es la única autoridad que cuenta con
conocimientos suficientes para determinar si es o
no de interés social que funcione determinado
número de radiodifusoras, debe decirse que es una
pretensión insostenible de las responsables, pues
en primer lugar las dejaría al margen del análisis de***

la constitucionalidad de sus decisiones en ese aspecto, lo que sería violatorio del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal; y, en segundo lugar, dejaría al arbitrio de los gobernantes el uso de uno de los medios más importantes para la difusión de ideas, lo que sería dejar a su arbitrio o aun a su capricho o interés la libertad de expresión, lo que sería claramente violatorio del artículo 6o. constitucional, pues si el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la información, implícito ya en todo sistema democrático en que el voto de los ciudadanos debe ser un voto informado y no un voto a ciegas, ese derecho implica la obligación de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas, y prohíbe que el Estado se erija en guardián tutelar de la cantidad o calidad de medios de difusión que en su propio criterio estima que deben existir en el país, como si paternalmente pudiese controlar la cantidad y calidad de la difusión de las ideas.
(Séptima Época, Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, página 493)

Asimismo, en relación con la relevancia de la información veraz, debe tenerse presente la tesis de este Tribunal Pleno identificada con el número LXXXIX/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, junio de 1996, página 513, que señala:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que ‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo

párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”

b) Por otra parte, la segunda vertiente a la que se ha hecho mención, supone que deberá procurarse que el acceso a la adquisición, operación y administración de los servicios de radiodifusión, mediante concesiones o permisos, se otorgue de manera transitoria y pluralmente a fin de evitar la concentración de este servicio de interés público, en grupos de poder.

Es decir, el Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, deberá evitar el acaparamiento de los medios masivos de comunicación, lo que resulta de vital relevancia si se considera la función social que la radio y la televisión llevan a cabo y su poder de influencia sobre la población.

En este aspecto, se considera conveniente transcribir la opinión manifestada al respecto por el tratadista Jorge Fernández Ruiz, en el artículo citado con anterioridad:

“Hoy en día, las empresas de radio y televisión distribuyen y comercializan información -en ocasiones también des información-,

entretenimiento y publicidad; de igual manera construyen y destruyen imágenes de personas e instituciones, y lo mismo promueven cultura y fomentan valores morales, que -con mayor frecuencia y entusiasmo- difunden violencia, prostitución, drogadicción, desintegración familiar y social, en aras de su majestad el raiting.--- Toda empresa transmisora de radio o televisión se erige, de hecho y de derecho, en un ente privilegiado por usufructuar de manera exclusiva un bien dominial, o sea, un bien escaso y público a cuyo disfrute todos tenemos el mismo derecho... Se impone por tanto la revisión y actualización integral y cuidadosa del régimen jurídico de la radio y la televisión en sus diversas modalidades, en especial de su régimen de concesiones, para garantizar que el poder mediático no desplace ni sustituya al poder político y, en cambio, siempre quede subordinado al derecho, al interés público y al servicio de la sociedad; un régimen que concilie la libertad de expresión de las empresas de radio y televisión, con los derechos, el prestigio y el honor de las personas y de las instituciones públicas y privadas, así como con la seguridad nacional.--- Se requiere de un régimen de concesiones que asegure la efectiva pluralidad de los concesionarios a nivel nacional, regional y local, para evitar la concentración oligopólica de estos medios usufructuarios de bienes del dominio

público; un régimen que determine la transitoriedad de las concesiones y, en su caso, la posibilidad de su prórroga, vigilando la equidad e imparcialidad en el otorgamiento de las mismas y la reversión de los bienes afectos a ellas al momento de su extinción, cuando ello proceda en justicia, así como la difusión equitativa de las distintas corrientes de opinión, habida cuenta que se trata de la explotación de bienes del dominio público que, pese a la expansión que propicia la nueva tecnología, siguen siendo escasos.--- Un régimen que respete los derechos subjetivos de los concesionarios, de los radioescuchas, de los televidentes y de los anunciantes, y garantice la seguridad nacional y el interés público. Un régimen que asegure el uso de los bienes dominiales que usufructúan la radio y la televisión en beneficio efectivo de la cultura, la educación del pueblo, del orden público, de la tranquilidad y la paz públicas...

En este mismo sentido, debe precisarse que también integran el marco regulatorio de los servicios de radio y televisión, los tratados internacionales que México ha celebrado en la materia, principalmente, la Constitución y el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, adoptados en Niza, Francia, el treinta de junio de mil novecientos ochenta y nueve, publicada el tres de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, así como los Reglamentos Administrativos anexos al mismo, que

son el Reglamento de Telecomunicaciones y el Reglamento de Radiocomunicaciones.

En el artículo 4º de la Constitución de la Unión Internacional de Comunicaciones se dispone:

“Artículo 4º.

Instrumentos de la Unión

29 1. Los instrumentos de la Unión son:

- la presente Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones,***
- el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y***
- los Reglamentos Administrativos.***

30 2. La presente Constitución, cuyas disposiciones se complementan con las del Convenio, es el instrumento fundamental de la Unión.

31 3. Las disposiciones de la presente Constitución y del Convenio se complementan, además, con las de los Reglamentos Administrativos siguientes, que regulan el uso de las telecomunicaciones y tendrán carácter vinculante para todos los Miembros:

- Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales,***
- Reglamento de Radiocomunicaciones.***

32 4. En caso de divergencia entre una disposición de la presente Constitución y una disposición del

Convenio o de los Reglamentos Administrativos, prevalecerá la primera. En caso de divergencia entre una disposición del Convenio y una disposición de un Reglamento Administrativo, prevalecerá el Convenio.”

Así, en materia de radiocomunicaciones que, conforme a la definición dada en el propio instrumento internacional, debe entenderse como “toda telecomunicación transmitida por ondas radioeléctricas” y dentro de la cual se comprende el servicio de radiodifusión definido como “servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general”, el cual abarca “emisiones sonoras, de televisión o de otro género”, se estableció que se efectuarían Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones, normalmente cada dos años, en las que podría revisarse parcialmente o, en casos excepcionales, totalmente el Reglamento de Radiocomunicaciones, advirtiéndose que el último decreto promulgatorio relativo a las actas finales de una de esas Conferencias es el publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de julio de dos mil seis y corresponden a la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-2003) de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT), adoptadas en Ginebra, Suiza, el 4 de julio de dos mil tres.

En el Reglamento de Radiocomunicaciones citado se contiene, entre otras cuestiones, el Cuadro Internacional de Atribución de Frecuencias (CIAF), con base en el cual se elaboró en México el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias

(CNAF), que quedó parcialmente transcrito en párrafos precedentes.

Ahora bien, debe recordarse que la Ley Federal de Radio y Televisión es el ordenamiento que regula específicamente el servicio de radiodifusión (radio y televisión abiertas), mientras que los demás servicios de telecomunicaciones, incluyendo la televisión cerrada, se encuentran regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Concretamente, en los artículos 4º y 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión se alude a la función social que estos medios cumplen y se establece que el servicio que prestan constituye una actividad de interés público, como se advierte de la transcripción de dichos preceptos:

“Artículo 4º.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.”

“Artículo 5º.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:

I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.

IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.”

Queda así de manifiesto que en esta ley se regulan tanto aspectos relacionados con la programación y contenido de lo transmitido por este medio, como con el otorgamiento de concesiones y permisos.

En relación con el primer aspecto mencionado, deben destacarse, entre otros, los numerales 6, 59, 59 bis, 60, 62, 63, 77 y 79-A cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6º.- En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.”

“Artículo 59.- Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.”

“Artículo 59 Bis.- La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de Radio y Televisión deberá:

I.- Propiciar el desarrollo armónico de la niñez.

II.- Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana.

III.- Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional.

IV.- Promover el interés científico, artístico y social de los niños.

V.- Proporcionar diversión y coadyuvar el proceso formativo en la infancia.

Los programas infantiles que se transmiten en vivo, las series radiofónicas, las telenovelas o teleteatros grabados, las películas o series para niños filmadas, los programas de caricaturas, producidos, grabados o filmados en el país o en el

extranjero deberán sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores.

La Programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de esta Ley.”

“Artículo 60.- Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia:

I.- Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública;

II.- Los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio.”

“Artículo 62.- Todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.”

“Artículo 63.- Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres,

ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.”

“Artículo 64.- No se podrán transmitir:

I.- Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público;

II.- Asuntos que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la Red Nacional, salvo convenio del concesionario o permisionario, con la citada Secretaría.”

“Artículo 77.- Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.”

“Artículo 79-A.- En cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo

5º de esta ley, en la difusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:

I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo;

II. Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral;

III. Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial, y

IV. El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello.”

Por lo que hace al otorgamiento de concesiones y permisos, la ley prevé el régimen en que se obtienen éstos y bajo qué reglas, régimen que será analizado con posterioridad al estudiar los conceptos de invalidez planteados por la parte actora, destacándose únicamente, por ahora, que el artículo 7º de la Ley Federal de Radio y Televisión establece la obligación del Estado

de otorgar facilidades para la operación de estaciones difusoras que sean susceptibles de ser captadas en el extranjero para divulgar la cultura mexicana y fomentar las relaciones comerciales del país y el turismo, lo que pone en evidencia la importancia de este medio masivo de comunicación no sólo a nivel nacional sino también internacional. El precepto aludido dispone:

“Artículo 7º.- El Estado otorgará facilidades para su operación a las estaciones difusoras que, por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser captadas en el extranjero, para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del país, intensificar la propaganda turística y transmitir informaciones sobre los acontecimientos de la vida nacional.”

Finalmente, se advierte que en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, se regulan también, entre otros aspectos, contenidos programáticos de radio y televisión abierta.

De igual manera, por lo que se refiere al audio y televisión cerrados, el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, establece el interés público de la función que desarrollan estos medios de comunicación, a los que les será aplicable lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión, anteriormente transcrito, por lo que se establecen

regulaciones en cuanto a su programación. Los artículos 1º y 23 del Reglamento aludido, disponen textualmente:

“Artículo 1º. Las disposiciones del presente ordenamiento son de interés público y tienen por objeto regular el servicio de televisión y audio restringidos.”

“Artículo 23. La programación que se difunda a través de las redes, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá contribuir a la integración familiar, al desarrollo armónico de la niñez, al mejoramiento de los sistemas educativos, a la difusión de nuestros valores artísticos, históricos y culturales, al desarrollo sustentable, y a la propalación de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional; para tales efectos, será también aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión.”

Lo hasta aquí considerado, deja en claro que en el procedimiento para la concesión y otorgamiento de permisos en materia de radio y televisión deben tomarse en cuenta, además del equilibrio económico y el desarrollo de la competencia en el sector, la función social que los medios deben desarrollar, esto es, la determinación respecto a la asignación de bandas de frecuencia atribuidas a la radiodifusión no puede sustentarse exclusiva, ni predominantemente, en aspectos económicos, pues

si bien debe atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien y a las condiciones del mercado de que se trata, el criterio rector del Estado en este tema no puede desconocer el interés público de la actividad, ni puede tampoco suponer una renuncia a su función reguladora para lograr que, efectivamente, se cumpla el fin social que se persigue y que tiene un impacto educativo, social y cultural sobre la población muy significativo.

DÉCIMO QUINTO.- Inconstitucionalidad del plazo de duración de las concesiones en materia de radiodifusión, del sistema de licitación por subasta pública y de la autorización a los concesionarios en materia de radiodifusión para la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones.

Una vez formuladas las consideraciones respecto al marco constitucional y jurídico del régimen para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico, en su calidad de bien del dominio público, este órgano colegiado procede a examinar en forma conjunta, dada su estrecha vinculación, los conceptos de invalidez séptimo, décimo segundo, décimo quinto, décimo séptimo (únicamente por lo que respecta al argumento que se considera fundado y que no se analizó en considerandos precedentes referido al plazo de duración de las concesiones) y vigésimo, en los que se argumenta, en esencia:

a) En el séptimo concepto de invalidez:

Que el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 1º y 28 de la Constitución Federal, en tanto contraviene los principios de igualdad y libre concurrencia.

Para acreditar lo anterior, la parte actora estima conveniente hacer referencia a los antecedentes legislativos sobre el tema, partiendo del hecho de que el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales del país son bienes del dominio público de la Nación, al mismo tiempo que el mencionado espectro, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite son vía generales de comunicación, cuyo funcionamiento es de orden e interés público, correspondiendo al Estado su rectoría para proteger la seguridad y soberanía nacional.

A partir de mil novecientos noventa y cinco, fecha en que se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, los particulares podrán solicitar un título de concesión para prestar servicios de telecomunicaciones.

Por su parte, continúa la actora, la Ley Federal de Radio y Televisión al regular también el régimen del espectro radioeléctrico tenía un conflicto normativo en la materia con la Ley Federal de Telecomunicaciones, motivo por el cual en esta última se estableció un régimen de excepción por lo que hace a dicho espectro destinado específicamente a la radiodifusión. Esto es, de no haberse excluido el régimen de la radio y televisión de la Ley

Federal de Telecomunicaciones, se entendería que este servicio es una forma más de éstas.

Asimismo, la Ley Federal de Telecomunicaciones estableció la necesidad de crear un órgano desconcentrado para promover el desarrollo eficiente de las mismas, creándose la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sin que la Ley Federal de Radio y Televisión previera un órgano similar o equivalente.

Igualmente, señala la minoría parlamentaria actora, en mil novecientos noventa y cinco no existía todavía la tecnología que permitiera la radiodifusión digital para su explotación comercial, lo cual posiblemente influyó para que no se asimilara la radiodifusión al régimen jurídico de las telecomunicaciones. Sin embargo, diez años después, ante el avance de las tecnologías en el procesamiento digital de señales así como de las técnicas de mitigación de interferencias que permiten la atribución de otros servicios de telecomunicaciones a través del espectro atribuido en exclusividad a la radiodifusión, y viceversa, es necesaria la revisión de los regímenes legales respectivos.

En este contexto, y contrariamente al propósito manifestado en la exposición de motivos de la reforma legal que se impugna, la reforma en sí misma en lugar de crear un marco regulatorio con reglas uniformes, apegado a estándares internacionales, mantiene vigente y amplía el régimen de excepción y de protección para la actividad específica de radiodifusión.

Esto es, lejos de promover la convergencia tecnológica, la reforma genera un régimen legal especial de telecomunicaciones para radiodifusión contrario al régimen legal general de telecomunicaciones, en la medida en que la inclusión de definiciones de servicios específicos (servicio de “radiodifusión” y servicio de “radio y televisión”) rompe el principio de neutralidad tecnológica y regulación equitativa para servicios iguales, lo cual implica un claro retroceso al régimen de convergencia y competencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Lo anterior supone que también los contenidos de la radio y televisión abierta deberían ser regulados de manera uniforme sin importar la vía de telecomunicaciones por la cual se transmite, circunstancia que no está prevista en la Ley Federal de Radio y Televisión, poniéndose en riesgo la función social y rectoría del Estado en esta materia.

Por otro lado, la radiodifusión abierta, aun definiéndose como servicio de telecomunicaciones, continuará rigiéndose por la Ley Federal de Radio y Televisión, mientras que el resto de servicios de telecomunicación lo hará conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo cual refleja que la reforma mantiene la regulación por separado de materias que, gracias al avance técnico, se prestan a través del mismo medio.

En este mismo sentido, conforme a la reforma, un concesionario de red pública de telecomunicaciones podría solicitar, en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, autorización para prestar servicios de “radio y televisión” a través

de su red, como servicio adicional a los señalados en su título, sin que se le impongan obligaciones específicas en esa materia conforme a la Ley Federal de Radio y Televisión, con lo cual podría eventualmente realizar la transmisión de la señal para radio y televisión sin atender los lineamientos de contenido que marca dicho ordenamiento, simple y sencillamente porque transmite a través de una red y no del espectro.

Bajo otra óptica, también debe destacarse que los títulos de concesión de telecomunicaciones vigentes hoy en día, otorgados de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, establecen que las empresas telefónicas no podrán explotar directa o indirectamente ninguna concesión de servicios de televisión al público, con lo cual no parece factible la autorización para prestar servicios adicionales de “radio y televisión” a todos los concesionarios de servicios de telecomunicaciones por igual, máxime si se considera, además, que los títulos de concesión otorgados antes de que entrara en vigor la Ley citada correspondían al servicio de telefonía prestado con tecnología diferente a la actual.

Es decir, la reforma impugnada posibilita que los concesionarios en materia de telecomunicaciones que tienen títulos en términos asimétricos pudiesen argumentar que no existe ya prohibición para prestar el servicio de televisión, en tanto el servicio de radio y televisión está ya considerado por la propia Ley de Telecomunicaciones que los regula y porque a pesar de lo establecido en el título, al haberse modificado la ley, debe otorgárseles el mismo trato que al resto de los concesionarios de

telecomunicaciones sin necesidad de modificar la concesión en sí misma, permitiéndoseles solicitar autorización para la prestación de servicios adicionales de radio y televisión (radiodifusión).

Así, la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, promueve la adopción de un concepto de “radio y televisión”, que debe entenderse distinto al de “radiodifusión” establecido por la Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual significa que se mantiene una regulación específica y diversa respecto de los concesionarios de telecomunicaciones que deseen prestar este tipo de servicio a través de las redes de telecomunicaciones, quienes tendrán que obtener capacidad arrendada de espectro concesionado a una radiodifusora en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión o, en su caso, tendrán que obtener un título de concesión para el uso de frecuencias atribuidas a radiodifusión en términos de esta última ley.

Lo anterior pone de manifiesto que se origina otro tipo de asimetría de derechos y una ventaja competitiva a favor de los concesionarios de telecomunicaciones, siempre que éstos puedan iniciar la prestación de servicios de radio y televisión abierta mediante el arrendamiento de capacidad de un concesionario de radiodifusión, sin necesidad de verse obligado a concursar por frecuencias en igualdad de circunstancias con nuevos participantes en el mercado, lo que provoca el fracaso del propósito de la reforma que establece procedimientos de licitación pública en materia de radiodifusión.

Igualmente, la reforma obstaculiza la determinación de los mercados relevantes convergentes al mantener diferenciados los marcos legales de “radio y televisión” en la Ley Federal de Telecomunicaciones y “radiodifusión” en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Esta diferenciación sienta las bases para que los concesionarios en uno y otro sector argumenten la existencia de dos mercados distintos, obstaculizando con ello la labor del órgano regulador de competencia económica (Comisión Federal de Competencia), pues no podrá definir los mercados relevantes en un entorno de convergencia tecnológica.

Antes de la reforma que ahora se impugna, la Ley Federal de Radio y Televisión, no contemplaba la autorización de “servicios adicionales de telecomunicaciones” a los de radiodifusión, en tanto este ordenamiento se limita a regular un solo servicio que es el de transmisión abierta de señales de audio o audio y video asociados. Sin embargo, por virtud de la multicitada reforma, y conforme al artículo 28 de la ley en cita, las radiodifusoras podrán ser autorizadas para prestar servicios de telecomunicaciones a través del espectro que les fuera concesionado para radiodifusión o a través de nuevas bandas de frecuencia que en ese mismo acto se les asignen, así como mediante una nueva red de telecomunicaciones cuya concesión se les otorgue.

En otras palabras, las radiodifusoras serán autorizadas, en términos especiales, a diferencia de las concesionarias en materia

de telecomunicaciones, para prestar servicios de telecomunicaciones a través del espectro que se les concesionara exclusivamente para radiodifusión.

Por otra parte, la reforma fija materias y objetivos legislativos divergentes que deben ser ejecutados por un mismo regulador poniendo en riesgo su viabilidad. Esto es, se generan problemas de discriminación entre prestadores de servicios al regularse de manera diversa, considerando que la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión se basan en distintos modelos de desarrollo según los cuales el Estado ha ejercido su rectoría sobre el espectro radioeléctrico de manera diferente.

La Ley Federal de Telecomunicaciones de mil novecientos noventa y cinco, tiene como objeto regular vías generales de comunicación, promoviendo el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en un ambiente de competencia, mientras que la Ley Federal de Radio y Televisión tiene por objeto regular los contenidos del servicio de transmisión abierta de información por radio y televisión y proteger y vigilar el debido cumplimiento de la función social de la radio y televisión por tratarse de un servicio de interés público, motivo por el cual el Estado procedía a la asignación discrecional de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico en materia de radiodifusión para otorgar concesiones y permisos.

Esto se traduce en que la Ley Federal de Radio y Televisión mantiene un esquema para el otorgamiento de las concesiones

que no corresponde al modelo de sana competencia que se plasma en la Ley Federal de Telecomunicaciones, obstaculizando con ello la labor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que está obligada a actuar bajo criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio a los servicios, mientras que la Ley de Radio y Televisión propone otros lineamientos que no necesariamente corresponde a éstos, tal como es el caso con el concepto de competitividad, que no puede equipararse al de competencia.

Los estándares internacionales para la convergencia tecnológica recomiendan que la vía general de comunicación se regule de manera separada a los contenidos que se transmiten por la misma y que el desarrollo de ésta se de a través de prestadores de servicios y tecnologías en un ambiente de competencia, es por ello que el servicio de radiodifusión puede ser regulado como una vía general de comunicación utilizado para la telecomunicación, sin menoscabo de la regulación de contenidos.

Sin embargo, cuando se expidió la Ley Federal de Radio y Televisión en mil novecientos sesenta no se preveía que el espectro atribuido para el uso de radiodifusión, en el futuro, podría ser utilizado para prestar otros servicios de telecomunicaciones y que ello implicara diferenciar entre el espectro como vía general de comunicación y el contenido de lo transmitido por ésta.

Al mantenerse el esquema original de concesiones en materia de radiodifusión, se genera un obstáculo para:

- Dar un trato igual a las vías generales de comunicación que se pueden utilizar para prestar servicios de telecomunicaciones.
- Actualizar los supuestos jurídicos de regulación contenidos en un ambiente de convergencia, y
- Continuar un desarrollo de telecomunicaciones basado en la libre competencia.

Lo anterior demuestra, a decir de la parte actora, que la reforma no representa avance alguno en materia de convergencia e incluso complica el escenario jurídico para que ésta se desarrolle adecuadamente en un futuro, pues el Estado está menoscabando sus facultades de supervisión y de control para conseguir que se cumplan los fines sociales de la radio y televisión abierta, cualquiera que sea su modalidad de transmisión.

Es así que, el problema fundamental de la reforma es que hace dos cosas contradictorias simultáneamente, por un lado permite que los concesionarios, tanto de telecomunicaciones como de radio y televisión, presten servicios que antes se prestaban por cada medio de manera exclusiva, pero al mismo tiempo mantiene dos regímenes jurídicos diferenciados para regular los medios que, materialmente, constituyen un solo mercado de servicios.

Esta última distinción provoca:

- Que el órgano regulador no pueda garantizar la implementación de la prohibición para la realización de

prácticas monopólicas al no poder determinar los mercados relevantes.

- Obliga a dar un trato discriminatorio a los concesionarios, pues los objetivos que marcan las leyes de telecomunicaciones y la de radio y televisión son diversos.
- Genera derechos y obligaciones asimétricas para los concesionarios, según sea la ley que rija su actividad.

En este contexto, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al dar un trato preferencial a los radiodifusores, permite un acto discriminatorio prohibido por el artículo 1º constitucional y establece una barrera de entrada para los interesados en obtener frecuencias para prestar servicios de telecomunicaciones.

Ello es así, en la medida en que el órgano regulador estará obligado a asignar bandas de frecuencia de radiodifusión en un título regido por la Ley Federal de Telecomunicaciones o, en su caso, asignar directamente espectro para uso de telecomunicaciones a los radiodifusores que simplemente lo soliciten sin necesidad de licitación, otorgando así a los concesionarios de radiodifusión una clara ventaja indebida, dado que al mismo tiempo dicho órgano regulador está obligado a licitar públicamente las bandas de frecuencia que queden disponibles para usos de telecomunicaciones a aquellos interesados que no cuenten con concesiones de espectro.

El trato preferencial y discriminatorio así descrito, también contraviene lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, en tanto

representa para los concesionarios en materia de radiodifusión una ventaja competitiva de entrada al mercado de las telecomunicaciones en perjuicio de los particulares y de los propios concesionarios en esta materia, que estarán sujetos al procedimiento de licitación previstos por la Ley Federal de Telecomunicaciones para obtener los derechos de uso y aprovechamiento del espectro para telecomunicaciones, impidiendo la concurrencia y libre competencia, fomentándose la concentración en los servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en violación al artículo 1º de la Constitución Federal, excluye a los permisionarios de radiodifusión de la posibilidad de que presten servicios de telecomunicaciones en las mismas condiciones que se los permite a los concesionarios, a pesar de que los permisionarios en esta materia están más ligados a los fines sociales, de educación a distancia, salud, etcétera, y cuando, además, en la práctica se ha obligado a éstos a reconvertir sus equipos de transmisión a la nueva tecnología.

Por otro lado, por el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia (bienes del dominio público), otorgadas por medio de una concesión, el Estado tiene derecho a recibir una contraprestación. No obstante lo cual, en términos del artículo 28 que se impugna, se establece que será potestativo para el Estado el cobro de dicha contraprestación, haciéndose notar que los concesionarios de servicios de telecomunicación que no obtengan su concesión a partir de una de radiodifusión y mediante una

mera autorización, sí están obligados a pagar una contraprestación.

En este mismo sentido, los concesionarios en materia de radiodifusión cuyos títulos deriven de una licitación, en términos de la reforma a la ley, son los únicos que tendrán que haber pagado una contraprestación por éstos, mientras que a los concesionarios que tengan títulos anteriores a esta reforma, al no haber licitado los mismos, se les conservarán sus privilegios otorgados discrecionalmente, pudiendo solicitar la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones y así obtener el canje del título por uno más amplio.

En este contexto, resulta claro que la reforma asegura un trato discriminatorio a favor de los radiodifusores preexistentes en perjuicio de cualquier nuevo competidor, violando los artículos 1º y 28 constitucionales.

En resumidas cuentas, la parte actora concluye que la reforma impugnada violenta el principio de igualdad al dar un trato desigual y discriminatorio a los concesionarios y particulares que deseen obtener concesiones en materia tanto de radiodifusión como de telecomunicaciones sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello.

b) En el décimo segundo concepto de invalidez, se argumenta:

Que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en tanto el otorgamiento de un título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencia (que debe entenderse como una fracción del espectro electromagnético), no supone el dominio, propiedad ni posesión indefinida de éstas.

Es decir, en términos del artículo 28 constitucional, las leyes deben fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes del dominio público de la Nación, no obstante lo cual, el artículo impugnado, al prever que basta la presentación de una solicitud formulada por los concesionarios en materia de radio y televisión, para obtener una autorización para prestar servicios adicionales en materia de telecomunicaciones, está privando al Estado de su potestad soberana para otorgar o negar la concesión en esta última materia (telecomunicaciones), es decir sin que se exija al solicitante que cumpla con los requisitos que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones (artículos 16 ó 24) para obtener la concesión respectiva.

Dicho de otro modo, según la parte actora, se está despojando al Estado de su rectoría sobre el espacio radioeléctrico, al otorgarle al concesionario de radio y televisión la propiedad de facto de la banda de frecuencia que tiene concesionada, sin importar la existencia del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, el Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ni los

protocolos y tratados bilaterales y multilaterales firmados por México.

En el entendido de que el citado Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, resulta vinculatorio para el Estado Mexicano y en éste se establece que el uso de bandas de frecuencia a título primario y secundario, es decir, la posibilidad de atribuir otros usos compatibles al espectro hoy determinado para radiodifusión, requiere de procesos protocolarios, correspondiendo a los Estados la decisión sobre los cambios en los usos y no a los concesionarios, motivo por el cual resulta indebido que mediante una mera solicitud, sea el concesionario de radio y televisión el que determine el nuevo uso que se va a dar a la banda de frecuencia concesionada originalmente.

Esto es, mediante el mecanismo previsto en el precepto que se estima contrario a la Constitución, se hace nugatorio el derecho del Estado mexicano para establecer las modalidades de uso primario y secundario del espectro radioeléctrico, impidiendo hacer un uso más eficiente del mismo.

En este contexto, debe tomarse en cuenta que una misma banda de frecuencia puede tener un uso primario y uno secundario, Los primeros son protegidos contra las interferencias provocadas por los servicios que operan a título secundario, lo cual permite la convivencia entre distintos servicios proporcionados a través de la misma banda de frecuencia bajo determinadas condiciones tecnológicas y de operación, logrando

un uso eficiente y armónico del recurso y permitiendo la convivencia de sistemas en zonas fronterizas evitando problemas de interferencia. Esta atribución de bandas de frecuencia para servicios a título primario o secundario, está hecha por el Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Bajo este esquema, es el Estado mexicano el que debe mantener la potestad para licitar las bandas de frecuencia, que hoy por hoy están atribuidas a la radiodifusión, a título primario para ese fin y a título secundario como banda de uso libre que permita su utilización sin necesidad de concesión, permiso o registro. O bien, en un momento dado, gracias a la evolución tecnológica, rescatar o cambiar bandas de frecuencia actualmente atribuidas a la radio y televisión.

En resumen, se está privando al Estado de la rectoría para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico a corto, mediano y largo plazo, al permitirse que, a pesar de constituir un bien del dominio público escaso, su uso sea determinado mediante las peticiones formuladas por los concesionarios.

c) En el décimo quinto concepto de invalidez, se estima:

Que el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 133 constitucional, por contravenir lo dispuesto por la Constitución

Federal y los tratados internacionales que el Estado mexicano ha celebrado.

Así, se violenta la Convención Americana de Derechos Humanos en lo que se refiere al derecho de libertad de expresión, que supone que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de frecuencias radioeléctricas o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Igualmente, se vulnera el derecho a la igualdad frente a la ley, previsto por la citada Convención y los artículos 1º y 6º de la Constitución Federal, en la medida en que la radiodifusión debe ser el soporte tecnológico para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información y, precisamente, a través de los medios de comunicación electrónica, de manera masiva y gratuita, la sociedad se mantiene informada y delibera los asuntos centrales de la vida pública y democrática, permitiéndose la difusión de opiniones e ideas, de manera tal que, hoy en día, la libertad de prensa y el derecho a la información se encuentra íntimamente vinculados con la regulación de la actividad de radiodifusión.

Es por ello que se estima que la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión no garantiza la igualdad jurídica entre concesionarios y permisionarios, sino que legitima su desigualdad. Vulnera también los principios de seguridad jurídica e igualdad al no encontrarse previstos por ley los derechos de los

concesionarios y permisionarios en relación con las atribuciones de las autoridades competentes para otorgar los permisos y concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión e, igualmente, violenta el derecho a la información y la libertad de expresión al establecer requisitos y procedimientos desproporcionados e inequitativos para los sujetos que pretendan operar estaciones culturales, educativas, de investigación y oficiales.

Ahora bien, de conformidad con el principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “...Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

No obstante lo cual, la reforma que se impugna en esta vía, en clara contravención a estos principios y garantías, atenta contra el principio fundamental de la radiodifusión como servicio público, reduciendo la actividad radiodifusora a criterios esencialmente económicos.

Esto es, la radiodifusión debe entenderse como un componente fundamental de la sociedad de la información, en este contexto, la optimización del uso del espectro radioeléctrico puede y debe abrir opciones democratizadoras debido al uso de nuevas tecnologías (digitalización). Este proceso no debe entenderse como un mero proceso tecnológico, sino que debe implicar el establecimiento de políticas sobre aspectos

fundamentales de esta nueva sociedad de la información, tales como la recuperación y repartición del espectro radioeléctrico, la reglamentación de nuevos servicios de telecomunicaciones y una política de servicios masivos de educación, cultura e información que fortalezcan el desarrollo de las capacidades de la población marginada y más excluida del desarrollo.

El avance tecnológico debe ser considerado como una ventana de oportunidad para los planes de desarrollo de cualquier Estado, sin embargo, conforme a la reforma aprobada, el tema de la convergencia digital se maneja con unas cuantas reglas de acceso a frecuencias para la ampliación de servicios a los mismos operadores de radiodifusión, sin que pasen por un proceso de licitación, vulnerando el derecho de igualdad.

Por otro lado, en materia de concesiones, la reforma prevé el otorgamiento de las de radio y televisión mediante licitaciones a través de subasta pública, bajo el argumento de que ello supone el fin del poder discrecional del Poder Ejecutivo en esta materia.

Este argumento, sin embargo, lejos de cumplir con el propósito buscado, únicamente transforma el criterio discrecional anterior, en un criterio claramente antidemocrático traducido en poder económico. Es decir, quien tenga más recursos para instalar y operar servicios de radiodifusión, será quien tenga más posibilidades de ganar la licitación para tales efectos.

Lo anterior no sólo desvirtúa la esencia del servicio de radiodifusión, sino que violenta los principios constitucionales y de

los tratados internacionales que persiguen asegurar el acceso a la prestación de servicios de radiodifusión en condiciones equitativas y justas, máxime que tratándose del espectro atribuido a la radiodifusión, el servicio prestado tiene como condición esencial su gratuidad.

En estas condiciones, si a través de los servicios de radiodifusión se ejercen, entre otros derechos, el de la libertad de expresión y el de la información, las condiciones para acceder a la prestación de éstos, incide directamente en el ejercicio mismo de los derechos, de tal suerte que limitar el acceso a la prestación del servicio, es limitar indirectamente el ejercicio de los derechos que se ejercen por este medio.

Es por ello que la imposición de criterios eminentemente económicos para la obtención de concesiones en materia de radiodifusión, resulta violatoria de principios y garantías constitucionales, pues no es posible aceptar que el criterio económico determine el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio de radiodifusión, cuando lo que está en juego es la operación de un bien de la Nación a través del cual se presta un servicio de interés público.

d) En una parte del décimo séptimo concepto de invalidez, la minoría parlamentaria afirma que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los artículos 1 y 28 de la Constitución Federal en la medida en que establece un término fijo para la concesión de veinte años y,

e) En el vigésimo concepto de invalidez se argumenta:

Que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de los artículos 1º, 27, 28 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en términos del artículo 27 constitucional, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la Nación y las bandas de frecuencia son una porción de éste. Es así que el uso, aprovechamiento y explotación de éstas mediante una concesión, supone el derecho, para el Estado, de recibir una contraprestación económica en términos de lo dispuesto, a su vez, por el artículo 134 constitucional, que prevé que debe asegurarse al Estado las mejores condiciones para la enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes.

De hecho, constituye una práctica reconocida internacionalmente que los concesionarios que son autorizados para prestar servicios auxiliares (*ancillary services*), deben pagar un porcentaje de los ingresos que recibe por la prestación de éstos.

En el caso, sin embargo, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión permite que quede a discreción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el pago de una contraprestación por la autorización para prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión.

Esto es, se otorga un privilegio exclusivo a favor de quien ya tiene una concesión de radiodifusión al excluirlo de los procesos de licitación en materia de telecomunicaciones, dentro de los cuales, no hay posibilidad de ser exentado del pago de la contraprestación correspondiente.

En otras palabras, la discrecionalidad que prevé el precepto impugnado constituye una ventaja exclusiva e indebida que es discriminatoria y resta certeza jurídica a los concesionarios amén de que priva al Estado del pago de una contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público de la Nación.

Los conceptos de invalidez anteriormente resumidos, suplidos en su deficiencia, con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, resultan sustancialmente fundados en atención a las siguientes consideraciones.

En primer término, resulta pertinente conocer tanto el régimen jurídico establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones para la obtención de una concesión sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, régimen que, como ya se ha expuesto, no fue objeto de reforma alguna en el Decreto de reforma controvertido, como el régimen jurídico previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión en relación con las concesiones sobre las bandas de frecuencias atribuidas por el Estado al servicio de radiodifusión, que sí fue motivo de reformas y adiciones en el Decreto referido.

Los artículos 14 a 21 y 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ubicado en el Capítulo III 'DE LAS CONCESIONES Y PERMISOS', Sección II 'DE LAS CONCESIONES SOBRE EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO', disponen:

“Artículo 14.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.”

“Artículo 15.- La Secretaría establecerá, y publicará periódicamente, un programa sobre las bandas de frecuencias del espectro para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán materia de licitación pública.

Los interesados podrán solicitar que se liciten bandas de frecuencias, modalidades de uso y coberturas geográficas distintas de las contempladas en el programa mencionado en el párrafo anterior. En estos casos, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 60 días naturales.”

“Artículo 16.- Para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública a que se refiere el artículo 14

de esta Ley, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, convocatoria para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.

Las bases de licitación pública incluirán como mínimo:

I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán:

A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;

B. El plan de negocios;

C. Las especificaciones técnicas de los proyectos,

y

D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que pueden ser utilizadas;

III. El período de vigencia de la concesión, y

IV. Los criterios para seleccionar al ganador.”

“Artículo 17.- Cuando las proposiciones presentadas en la licitación pública no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los

servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias a juicio de la Secretaría o no cumplan con los requisitos establecidos en las bases de la licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.”

“Artículo 18.- El título de concesión contendrá como mínimo lo siguiente:

- I. El nombre y domicilio del concesionario;***
- II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;***
- III. Los programas de inversión respectivos;***
- IV. Los servicios que podrá prestar el concesionario;***
- V. Las especificaciones técnicas del proyecto;***
- VI. El período de vigencia;***
- VII. Las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión, y***

VIII. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.

Una vez otorgada la concesión, un extracto del título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del interesado.

Cuando la explotación de los servicios objeto de la concesión sobre el espectro radioeléctrico requiera de una concesión de red pública de

telecomunicaciones, esta última se otorgará en el mismo acto administrativo.”

“Artículo 19.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la Secretaría.

Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia Secretaría de acuerdo a la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La Secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales.”

“Artículo 20.- Para obtener concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir, en lo conducente, los requisitos a que se refiere el artículo 24 de esta Ley.”

“Artículo 21.- Las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para uso experimental, se otorgarán por un plazo hasta de 2 años y deberán sujetarse,

invariablemente, a las disposiciones reglamentarias respectivas.”

“Artículo 23.- La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas, en los siguientes casos:

I. Cuando lo exija el interés público;

II. Por razones de seguridad nacional;

III. Para la introducción de nuevas tecnologías;

IV. Para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y

V. Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estos efectos, la Secretaría podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados.”

De las normas de la Ley Federal de Telecomunicaciones transcritas podemos desprender lo siguiente:

a) Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública, teniendo el Gobierno Federal derecho a percibir una contraprestación por su otorgamiento.

b) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe establecer y publicar periódicamente el programa sobre las

bandas de frecuencias para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán objeto de licitación pública, pudiendo los interesados solicitar que se liciten bandas de frecuencias, modalidades de uso y coberturas distintas, sobre lo que deberá resolver la Secretaría mencionada en un plazo no mayor de sesenta días naturales.

c) El procedimiento de licitación se realizará de la siguiente manera:

- Se publicará la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona sea cubierta por las bandas de frecuencias objeto de concesión, para que los interesados adquieran las bases correspondientes, que deberán señalar: los requisitos que deben cumplir los interesados (programas y compromisos de inversión, cobertura y calidad de los servicios a prestar; el plan de negocios; las especificaciones técnicas de los proyectos y la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia); las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que se utilizarán; el periodo de vigencia de la concesión y los criterios para seleccionar al ganador.
- Cuando las proposiciones presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los

servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o no se cumplan los requisitos establecidos en las bases de licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse nueva convocatoria.

- El título de concesión contendrá el nombre y domicilio del concesionario; las bandas de frecuencias concesionadas, sus modalidades de uso y zona geográfica en que se utilizarán; los programas de inversión; los servicios que podrá prestar el concesionario; las especificaciones técnicas del proyecto; el período de vigencia; las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión, y los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.
- El título de concesión deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a costa del interesado.

d) Las concesiones se otorgarán por un plazo hasta de veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión, lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión y acepte las nuevas condiciones que establezcan las leyes y la autoridad competente.

e) Para la obtención de concesiones sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 24 de la propia Ley Federal de Telecomunicaciones (referido a las concesiones para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones). Estas concesiones se otorgarán por un plazo de hasta dos años.

f) La autoridad competente podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas cuando lo exija el interés público; por razones de seguridad nacional; para la introducción de nuevas tecnologías; para solucionar problemas de interferencia perjudicial; y para dar cumplimiento a los tratados internacionales. En estos casos podrán otorgarse directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias.

Se hace notar que no se transcriben ni analizan los preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones que regulan la obtención de permisos en la materia, en virtud de que éstos son ajenos a la materia propia de la presente acción de inconstitucionalidad porque no versan sobre el uso, aprovechamiento o explotación de frecuencias o bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, sino sobre el establecimiento y operación o explotación de una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública (entendiéndose por comercializadora para efectos de la Ley, conforme a su artículo 52, “toda persona que, sin ser propietaria o poseedora de medios de transmisión, proporciona a terceros servicios de telecomunicaciones mediante el uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de

telecomunicaciones), o bien sobre la instalación, operación o explotación de estaciones terrenas transmisoras, conforme al artículo 31 de la referida Ley.

Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión, que si bien ha quedado transcrita en parte en considerandos anteriores, conviene tener presente, en sus artículos 13, 16, 17, 17-A a 17-J, 19, 20 y 21, ubicados en el Capítulo Tercero 'CONCESIONES Y PERMISOS', del Título Tercero 'CONCESIONES, PERMISOS E INSTALACIONES', establece:

“Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.”

“Artículo 16.- El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo

concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.”

“Artículo 17.- Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.”

“Artículo 17-A.- La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión. Para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y las demás características de las frecuencias que serán licitadas, la Secretaría considerará:

- I. Los fines de la radio y televisión previstos por el artículo 5 de la presente ley;**
- II. Las condiciones del mercado del servicio de radiodifusión en la plaza o región de que se trate, y**
- III. Las solicitudes que, en su caso, le hayan sido presentadas previamente por los interesados.**

Cualquier interesado podrá solicitar dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación del programa, que se liciten frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas de las ahí contempladas. En estos casos, la Secretaría

resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 30 días naturales.”

“Artículo 17-B.- La Comisión deberá publicar la convocatoria para la licitación de nuevas concesiones en el Diario Oficial de la Federación, poniendo a disposición de los interesados las bases de la licitación en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir de la citada publicación.”

“Artículo 17-C.- La convocatoria deberá contener:

- I. Frecuencia a través de la cual se prestara el servicio objeto de la licitación, potencia y zona geográfica de cobertura;***
- II. Los requisitos y plazos que deberán cumplir los interesados en participar en la licitación; y***
- III. Formas de adquisición de las bases de licitación.”***

“Artículo 17-D.- Las bases de licitación deberán contener:

- I. Procedimiento y plazos;***
- II. Información y documentación que se requerirá de los solicitantes;***
- III. Montos y formas de las garantías y derechos que deberán cubrir los participantes;***
- IV. Especificaciones de los requisitos señalados en el artículo 17-E, y***

V. Modelo del título que será otorgado.”

“Artículo 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son:

I. Datos generales del solicitante y acreditamiento (sic) su nacionalidad mexicana;

II. Plan de negocios que deberá contener como mínimo, los siguientes apartados:

a) Descripción y especificaciones técnicas:

b) Programa de cobertura;

c) Programa de inversión;

d) Programa financiero, y

e) Programa de actualización y desarrollo tecnológico.

III. Proyecto de producción y programación;

IV. Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada, y

V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.”

“Artículo 17-F.- Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción, se prevendrá al solicitante de la información faltante o de aquella que no cumpla con los requisitos exigibles, quien tendrá un plazo de hasta 15 días hábiles, a partir de la prevención de la Comisión, para la entrega de la información requerida.

Si no se hace requerimiento alguno de información dentro del plazo señalado, no se podrá descalificar al solicitante argumentándose falta de información.”

“Artículo 17-G.- La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.”

“Artículo 17-H.- Concluido el procedimiento de licitación, quedará sin efecto la garantía que se hubiera constituido para asegurar la continuidad del trámite de solicitud.”

“Artículo 17-I.- Dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la resolución que declare al ganador de la licitación, éste deberá acreditar el pago de la contraprestación a que se refiere el artículo 17 de esta Ley.”

“Artículo 17-J.- Una vez acreditado el pago a que se refiere el artículo anterior, la resolución que declare al ganador de la licitación deberá ser presentada al Secretario de Comunicaciones y Transportes para la emisión del título de concesión. A su vez, se

deberá notificar a los participantes que no hubiesen sido seleccionados, con fundamento en la misma resolución.

El título de concesión será publicado, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación.”

“Artículo 19.- Cuando a juicio de la Secretaría las solicitudes presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios de radiodifusión, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o ninguna de las solicitudes cumpla con los requisitos exigidos en la convocatoria o las bases de licitación, declarará desierto el procedimiento concesionario a que se refiere el artículo 17-B, sin responsabilidad alguna para esa Dependencia.”

“Artículo 20.- Los permisos a que se refiere la presente Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento:

I. Los solicitantes deberán presentar, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación;

II. De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional

con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.

III. Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso.

La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.”

“Artículo 21.- Las concesiones y permisos contendrán, cuando menos, lo siguiente:

- I. El nombre del concesionario o permisionario;*
- II. El canal asignado;*
- III. La ubicación del equipo transmisor;*
- IV. La potencia autorizada;*
- V. El sistema de radiación y sus especificaciones técnicas;*
- VI. El horario de funcionamiento;*
- VII. El nombre, clave o indicativo;*
- VIII. Término de su duración;*
- IX. Área de cobertura;*
- X. Las contraprestaciones que, en su caso, el concesionario se hubiere obligado a pagar como consecuencia de la licitación pública prevista en el*

artículo 17 de esta ley, así como las demás contraprestaciones que se hubieren previsto en las bases de la licitación del procedimiento concesionario;

XI. La garantía de cumplimiento de obligaciones, y

XII. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios o permisionarios.”

De las normas de la Ley Federal de Radio y Televisión transcritas se desprende, como también ha quedado ya expresado a lo largo de la presente ejecutoria, lo siguiente:

a) Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinar la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole, precisándose que sólo las comerciales requerirán de concesión, mientras que las otras sólo de permiso.

b) Las concesiones materia de la Ley Federal de Radio y Televisión se otorgarán por veinte años y podrán refrendarse al mismo concesionario, el que tendrá preferencia sobre terceros, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de licitación pública.

c) Las concesiones referidas se otorgarán mediante licitación pública, teniendo el Gobierno Federal derecho a recibir una contraprestación económica por su otorgamiento.

d) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe publicar en el Diario Oficial de la Federación el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, debiendo considerar para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y las demás características de las frecuencias a licitar, entre otras cuestiones, los fines de la radio y televisión y las condiciones del mercado en la plaza o región de que se trate, pudiendo el interesado solicitar que se liciten frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas, sobre lo que debe resolver la Secretaría mencionada en un plazo que no exceda de treinta días naturales.

e) El procedimiento de licitación se realizará de la siguiente manera:

- La Comisión Federal de Telecomunicaciones publicará la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, poniendo a disposición de los interesados las bases de la licitación en un plazo máximo de treinta días naturales.
- La convocatoria deberá señalar, entre otras cuestiones, la frecuencia por la que se prestará el servicio, la potencia y zona geográfica de cobertura y los requisitos y plazos que deberán cumplir los interesados.
- Las bases de licitación deberán contener, entre otras cuestiones, el plan de negocios que establezca la

descripción y especificaciones técnicas y los programas de cobertura, de inversión, financiero, de producción y programación; la garantía de la continuación del procedimiento hasta su conclusión; y la solicitud de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

- Se prevendrá al solicitante, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción, sobre la información faltante o respecto de la que no cumpla los requisitos legales, para que en igual plazo se subsane lo relativo.
- La Comisión Federal de Telecomunicaciones deberá valorar, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión y los fines expresados para la utilización de la frecuencia en la prestación del servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.
- Concluido el procedimiento de licitación, quedará sin efectos la garantía otorgada; el ganador deberá acreditar el pago de la contraprestación a que tiene derecho el Estado; la resolución relativa deberá presentarse al Secretario de Comunicaciones y Transportes para que expida el título

correspondiente, que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, a costa del interesado.

- Se declarará desierta la licitación y podrá expedirse nueva convocatoria cuando las solicitudes presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios; las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o ninguna de las solicitudes cumpla con los requisitos exigidos en la convocatoria o las bases de licitación.

f) El procedimiento para el otorgamiento de los permisos se realizará de la siguiente manera:

- Los solicitantes presentarán, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá sostener entrevistas con los interesados a fin de que aporten información adicional con relación a su solicitud.
- Dicha Secretaría decidirá, a su juicio, sobre el otorgamiento del permiso, una vez cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión.

- La duración de los permisos no excederá de 20 años, siendo renovables por plazos iguales.

g) Las concesiones y permisos contendrán, entre otras cuestiones, el nombre del concesionario; el canal asignado; la ubicación del equipo transmisor; la potencia autorizada; el sistema de radiación y sus especificaciones técnicas; su duración; área de cobertura; y la garantía de cumplimiento de obligaciones del concesionario.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que los artículos 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión establecen el procedimiento mediante el cual, a través de una solicitud formulada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los concesionarios de bandas de frecuencias para la prestación del servicio de radiodifusión, podrán prestar servicios adicionales de telecomunicaciones a través de dichas bandas, obteniendo una nueva concesión en materia de telecomunicaciones. Los preceptos legales citados disponen:

“Artículo 28.- Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.

Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se

prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

- I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;***
- II. El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.”***

“Artículo 28-A.- La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

I. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente;

II. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios, y

III. El impulso de la penetración y cobertura de servicios.

La Secretaría vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.”

De los preceptos reproducidos se entiende que:

a) Los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación del servicio de radiodifusión, que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a través de dichas bandas, deberán presentar solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

b) La Secretaría mencionada podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará considerando la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan

realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

c) La Secretaría, en el mismo acto en que autorice los servicios adicionales referidos, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el que sustituirá la concesión otorgada en los términos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

d) Cuando se otorgue la autorización de que se trata, las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, mientras que el servicio de radiodifusión se regirá por las normas de la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo que no se opongan a aquélla.

e) La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general relacionadas con las solicitudes de que se trata, atendiendo al uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente; a la promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios; y al impulso de la penetración y cobertura de servicios; además de vigilar que no se afecte los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que resultan inconstitucionales:

- I) El procedimiento de licitación pública previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión, únicamente en cuanto se establece en el artículo 17-G que la Comisión Federal de Telecomunicaciones valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, entre otras cuestiones, el resultado de la licitación a través de subasta pública;
- II) El establecimiento de un término fijo para la concesión de veinte años, conforme al artículo 16 de la misma Ley;
- III) El beneficio que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión otorga a los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación del servicio de radiodifusión, que se traduce en que éstos, mediante una simple solicitud formulada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, podrán ser autorizados para prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a través de dichas bandas, es decir, sin que se les sujete al procedimiento de licitación pública contemplado para cualquier otra persona interesada en obtener una concesión en materia de servicios de telecomunicación y, además, sin que esté consagrado el derecho del Estado a obtener una contraprestación a cambio de la nueva

concesión autorizada, puesto que el cobro de la misma se establece como una mera posibilidad.

I) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 17-G DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

Sobre el particular debe recordarse que de conformidad con lo razonado en el considerando precedente, quedó de manifiesto que la sujeción de la prestación de los servicios de radiodifusión al marco regulatorio constitucional y jurídico se da en dos vertientes: por un lado, en el ejercicio de la actividad que desempeñan, mediante el condicionamiento de su programación y de la labor de los comunicadores que en ellos intervienen de ajustarse a la satisfacción de los derechos fundamentales del ser humano, pues al constituir medios masivos de comunicación, cumplen una función social trascendental en la educación, la cultura y la integración de la población, además de proporcionar a ésta información, esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera y, por otro lado, en la medida en que se garantice que la obtención, operación y administración de los servicios de que se trata, mediante concesiones y permisos, resulte transitoria y plural a fin de evitar su concentración en grupos de poder.

No obstante lo anterior, el artículo 17-G prevé que para definir el otorgamiento de la concesión respectiva, la Comisión Federal de Telecomunicaciones considerará la congruencia entre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión

que debe publicar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Diario Oficial de la Federación y los fines expresados por los interesados para utilizar la frecuencia en la prestación del servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

Así, al establecerse como uno de los elementos decisivos para otorgar o negar una concesión de este tipo, el resultado de la licitación por medio de subasta pública, se está propiciando que el elemento determinante para el otorgamiento de la concesión sea meramente económico, ya que, por definición, en una subasta, será el aspirante con mayores recursos financieros el que resulte vencedor, lo que se traduce en violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 1º constitucional, así como a las prescripciones de los artículos 6º, 27 y 28 de la Ley Fundamental, que establecen el derecho a la libre expresión y a la información, a la utilización social de los bienes objeto de concesión, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, la prohibición de los monopolios, las prácticas que impidan la libre competencia o concurrencia y todo aquello que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general.

Esto es, se viola el principio de igualdad en la medida en que el mecanismo de licitación por subasta pública beneficia al postor que esté en posibilidad de realizar la mejor oferta económica para la obtención de la concesión, de donde resulta evidente que, en todos los casos, tendrán ventaja los participantes que tengan mayores recursos económicos, con lo

que lejos de contribuirse a aminorar las desigualdades sociales, se propician éstas, pues se está privilegiando a unos cuantos que están en condiciones óptimas para acceder a las concesiones licitadas.

En este sentido, al privilegiarse el elemento meramente económico para la obtención de una concesión para la prestación de servicios de radiodifusión, se demerita la trascendental función social que a través de la radio y televisión abierta debe llevarse a cabo. Es decir, los medios de comunicación masiva se han convertido en instrumentos claves para la satisfacción de derechos subjetivos fundamentales, concretamente de los derechos de libre expresión y de información, a través del ejercicio de los cuales debe contribuirse al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana, fomentándose los valores de igualdad y no discriminación, ayudando a elevar el nivel de educación y cultura, así como a la democratización y politización de la población, al mejoramiento y cuidado de la salud, del medio ambiente, etcétera, función que se encuentra expresamente reconocida en el artículo 5º de la propia Ley Federal de Radio y Televisión, anteriormente transcrito.

Asimismo, el que se privilegie el elemento económico para el otorgamiento de la concesión de bandas de frecuencias para la prestación de servicios de radiodifusión, favorece el acaparamiento de los medios de comunicación masiva en grupos económicamente poderosos, impidiendo la participación plural y el ingreso de nuevos agentes o entidades en el ramo, con lo cual

evidentemente, el Estado está renunciando al ejercicio de sus facultades como garante del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información, obstaculizando con ello, el desarrollo integral, plural, democrático de la sociedad mexicana.

Además, se contrarían también los principios económicos rectores establecidos en el artículo 28 constitucional que prohíbe la creación de monopolios y la realización de prácticas monopólicas, al impedirse la libre competencia o concurrencia en el sector de radiodifusión, generándose ventajas a favor de ciertas clases poderosas económicamente y en perjuicio del público en general, pues si el otorgamiento de concesiones en este ramo se hace depender preponderantemente del elemento económico, resulta lógico concluir que quienes cuenten con mayores recursos financieros resultarán vencedores de la licitación por subasta pública, pues sin desconocerse que en tales procedimientos deberá atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien, el criterio rector predominante del Estado, conforme al marco constitucional y legal que rige en la materia, debe ser el del interés público de la actividad a desarrollar para que efectivamente se cumpla el fin social que se persigue.

Debe destacarse que las razones expresadas durante el procedimiento legislativo que culminó con el Decreto controvertido, y que llevaron a establecer el resultado del otorgamiento de las concesiones en materia de radiodifusión a través de la licitación pública, no justifican el que se privilegie el elemento económico sobre la función social de la radio y la

televisión al sujetarse este procedimiento al resultado de la subasta pública.

Efectivamente, en la exposición de motivos nada se dijo en torno a la modalidad de subasta pública en la licitación para el otorgamiento de las concesiones de que se trata, ya que sólo se razonó al respecto lo siguiente:

“... Establece como regla general la licitación pública para el otorgamiento de nuevas concesiones de frecuencias atribuidas a la radiodifusión, lo que termina con la discrecionalidad....”

En los dictámenes de las Cámaras de Origen (Diputados) y Revisora (Senadores), sólo se razonó:

CÁMARA DE ORIGEN:

“... Primero. La Iniciativa que nos ocupa se centra en cinco aspectos fundamentales para la consolidación de su propósito esencial, a saber:

...

b) Se establece un sistema por virtud del cual el otorgamiento de concesiones sólo será posible mediante licitación a través de subasta pública.

...

Segundo. Estas Dictaminadoras coinciden con los planteamientos expuestos en la Iniciativa, toda vez

que su objetivo es contar con un marco jurídico en materia de medios electrónicos que no se vea rebasado por los avances tecnológicos que esos medios han experimentado y seguirán experimentando en el corto, mediano y largo plazo.

...

En el caso de la transición a la radio digital -que en breve iniciará el proceso correspondiente, a través de la adopción del estándar que el Gobierno Federal estime más adecuado para nuestro país- podemos afirmar que resultan igualmente válidas las consideraciones aplicables a la convergencia tecnológica de la televisión terrestre, pues en todo caso, la digitalización de la radio también implicará que, al margen de una mejor recepción de la señal radiodifundida, los concesionarios y permisionarios podrán prestar otros servicios, obligando a que se establezcan sinergias en el marco de la radiodifusión, es decir, de la prestación del servicio de radio y televisión de señal abierta, y las telecomunicaciones, dentro de las cuales se ubican los sistemas de televisión y audio restringidos, independientemente del título de concesión con el que cuenten para la prestación de dichos servicios y de la naturaleza de la señal difundida, ya sea por cable, por microondas o a través de satélite.

El incremento en la diversidad de servicios que habrá de materializarse una vez que las emisoras

de radio y televisión de señal abierta concreten el proceso de convergencia tecnológica, mediante la digitalización de sus respectivas señales, exige el establecimiento de reglas uniformes en la prestación de los servicios adicionales o asociados que las emisoras estarán en posibilidad de prestar.

...

Tercero. Por lo que hace al procedimiento propuesto para el otorgamiento de concesiones, esta Dictaminadora estima que la licitación mediante subasta pública asegura y garantiza la transparencia en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal para permitir el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público de la Nación, que hacen posible la prestación de los servicios de radio y televisión, restringidos y abiertos.

Los fines de transparencia que se logran a través del procedimiento de licitación pública, necesariamente conllevarán la terminación de facultades discrecionales del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de los títulos de concesión correspondientes, propiciándose con ello una sana competencia entre todos los prestadores del servicio de radio y televisión, al tiempo que se evitará la concentración de servicios en unas cuantas manos, pues toda la información inherente a sus actividades será del dominio público.

Una de las principales críticas al marco jurídico vigente es su alto grado de discrecionalidad. Con la licitación se logra terminar con este mito, en el entendido de que la licitación pública -como un procedimiento administrativo, sujeto a un régimen de Derecho Público-, está encaminado a seleccionar de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria, al solicitante que mejor asegure la utilización de un bien público de la Nación, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.

La concurrencia de aspirantes resulta indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, que no puede existir si solamente se presenta un solo aspirante.

La competencia supone la concurrencia de aspirantes en pugna, es decir, de contendientes a convertirse en beneficiarios para la explotación de un bien del dominio público, lo cual implica la ausencia de acuerdos entre ellos para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para quienquiera que gane obtenga una utilidad desmesurada.

La igualdad predica el tratamiento indiscriminado de todos los que contienden para convertirse en beneficiarios de la explotación de un bien del dominio público, y debe ser respaldada por la imparcialidad absoluta de la administración en el procedimiento de licitación respectivo.

La transparencia de la licitación hace que ésta se desarrolle bajo un procedimiento que permita conocer a todos los interesados; no sólo las condiciones y requisitos bajo los cuales se celebra, sino las causas, razones y motivos de las resoluciones recaídas en él, en todas y cada una de sus diferentes etapas, merced a una clara, suficiente y eficiente información ...”

CÁMARA REVISORA:

“... Para acotar la discrecionalidad que impera en la actualidad en esta materia, se establece que las nuevas concesiones de radiodifusión serán entregadas mediante un proceso de concurso público (licitación) tal y como ya acontece en concesiones de espectro en materia de telecomunicaciones.

...

Lo anterior se considera pertinente en virtud de que se está utilizando para fines de lucro un bien del dominio público de la nación y el Estado debe recibir una contraprestación por ello, a su vez éste debe por mandato constitucional licitar los bienes que adquiera o permita a otros utilizar mediante la figura de la concesión, lo anterior en virtud de que es el único método que garantiza la transparencia y las mejores condiciones para el Estado...”

Como puede advertirse, en los Dictámenes transcritos se manifestó, en esencia, que la licitación mediante subasta pública para decidir el otorgamiento de las concesiones respecto de los servicios de radiodifusión, asegura y garantiza la transparencia en el ejercicio de las atribuciones que al respecto competen al Ejecutivo Federal, ya que se elimina la discrecionalidad que al respecto establecían las normas anteriores, propiciándose con ello una sana competencia entre todos los prestadores del servicio y evitándose su concentración en unas cuantas manos, pues toda la información inherente a sus actividades será del dominio público, además de que resultará triunfador quien mejor asegure la utilización del bien público de la Nación, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.

Esto es, en los dictámenes respectivos sólo se dieron razones para justificar que el otorgamiento de concesiones para prestar servicios de radiodifusión debía sujetarse a licitación pública, pero no así el que fuera criterio rector dentro de este procedimiento la subasta pública.

Así las cosas, sin desconocer que la licitación pública constituye un procedimiento que, efectivamente, elimina la discrecionalidad con la que el Ejecutivo Federal decidía respecto del otorgamiento de las concesiones en materia de radiodifusión, además de que propicia la transparencia, y que esas concesiones recaen sobre un bien del dominio público de la Federación destinado para un uso específico, este Tribunal Pleno considera que la modalidad de subasta pública en la licitación pública no

propicia una sana competencia entre todos los prestadores del servicio, ni evita su concentración en unas cuantas manos, pues al privilegiarse el elemento económico para el otorgamiento de la concesión, se favorece indirectamente la creación de monopolios y prácticas monopólicas que impiden la libre competencia o concurrencia en el sector, ya que, lógicamente, quienes cuenten con mayores recursos financieros resultarán vencedores de la licitación por subasta pública, lo que propiciará el acaparamiento de los medios de comunicación en los grandes grupos de poder económico.

Corroborara lo anterior, lo expresado por diversos senadores durante la discusión que se llevó a cabo en la Cámara revisora, en la que, incluso, se propusieron dos redacciones alternas para la norma a fin de que no fuera el elemento económico el que prevaleciera en el otorgamiento de la concesión por licitación pública, como puede advertirse de las siguientes intervenciones:

“... Tiene la palabra el señor Senador Manuel Bartlett, quien junto con el Senador Héctor Michel reservaron el artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión.

***-EL C. SENADOR MANUEL BARTLETT DÍAZ:
Señores senadores y senadoras.***

El artículo 27 constitucional establece que el otorgamiento de concesiones deberá realizarse conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes, aunque no basta

simplemente introducir ciertos criterios legales para asegurar que se cumpla lo anterior.

Aquí, si vemos el 17-G, es de una gran simpleza. “La comisión valorará para definir al otorgamiento de la concesión la congruencia entre el programa a que se refiere al artículo 17-A de esta ley, los fines expresados por el interesado para utilizar las frecuencias para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de la subasta pública”.

Aquí lo que domina es la licitación pública. No hay criterios.

Y aquí cuando se decía, y alguien se indignó. ¡Santa indignación! Que no se regala nada, obviamente se regala, obviamente se regala; no se establecen criterios, se le regala a quien tenga más dinero. Es la regla, porque ahora aquí estamos hablando todo de dinero. El que tenga más dinero se va a llenar de concesiones. Y yo creo que nadie duda quién tiene más dinero, con toda la inocencia que priva en esta asamblea; ya sabemos quiénes tienen más dinero.

Pero además, además queda claro que no hay ningún otro argumento ni valoración. Y en la experiencia internacional, y esto lo ha analizado muy bien la COFECO, quienes ya tienen una gran inversión en un área, son los que ponen más dinero para seguirla engordando. Eso es una experiencia

internacional, y se la preguntaremos al Presidente de la COFECO, aunque nadie le haga caso aquí.

Yo lo que considero es que hay que poner algo, algo más sustancial ¿no?

Y tengo aquí una propuesta, para que los criterios de valoración no sean este bla, bla, más dinero, que haya alguna seriedad en que se analice toda una serie de condiciones para que no sea nada más el dinero el que decida.

No voy a leer todos porque, los enjundiosos defensores de la minuta ya se nos están durmiendo; han estado tan activos defendiendo sus brillantes ideas, sus principios, que si les leo lo que voy a proponer, lo va a leer la secretaria, para qué lo leo dos veces, si lo leo se me duermen, señor senador o se enojan también.

Pero además yo quisiera ponerle dos añadidos en el ánimo de Dulce María Sauri, que es una persona mucho más moderada que yo, dice: ‘Vamos a la conciliación’, o ¿Cómo llamó? La convergencia, cuando menos, cuando menos aquí de algunas ideas, que hoy han tenido, bueno, toda la brillantez desde antes que empezara todo. ¡Sácatelas! Nos respetaron una Iniciativa, absurda, verdad, pero vamos a tomarla en lo que vale.

Y como esta Iniciativa con 80 firmas, dice: “Que hay que pedir la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia”.

Decía Osuna, a ver si así se anima a subir; decía Osuna, señor Senador Osuna, Osuna, decía: “Que no se aprobó el proyecto que presentamos a su comisión, y que trabajamos durante 5 años y medio, de lo cual presumen, para no haberle hecho el menor caso. Decía el señor Osuna que no salió porque no había consenso, bueno, vamos a ir al consenso también como dice Dulce María Sauri, vamos a ponerle la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia y esa colita: “Que además deberá expedir las reglas y lineamientos aplicables a las licitaciones públicas a que se refiere el artículo 17 de la ley, en el entendido de que las licitaciones públicas podrán ser llevadas a cabo en su fase de postura...””.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: Se agotó su tiempo, le ruego que concluya su intervención.

-EL C. SENADOR MANUEL BARTLETT DÍAZ: Lo concluyo señor, nada más me falta leer lo que Osuna presentó “...en subasta ascendente, subasta descendente o mediante sobres cerrados, según disponga la Comisión en las bases de licitación correspondiente”.

Vamos a ponerlo, cuando menos ya no es nada más el dinero, sino se hacen ahí una serie de añadidos. Aquí sí hubo consensos señor senador Osuna, ¿por qué no nos sumamos al consenso? Y yo le pido aquí que lean este añadido y vamos a lograr un consenso, uno, no tengo ninguna

esperanza, pero que quede claro lo que aquí se ha discutido como va a quedar todo que ni eso quisieron aceptar. Muchas gracias.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: *Gracias senador Bartlett. Tiene la palabra el senador Michel hasta por 5 minutos que también reservó el artículo 17-G.*

-EL C. SENADOR HÉCTOR MICHEL CAMARENA: *Efectivamente yo también reservé el artículo 17-G porque de manera muy reiterada, muy reiterada, se ha dicho que no se otorgan concesiones si no está la opinión favorable de la Comisión de Competencia, eso es lo que se ha dicho muy reiterado.*

Pero si ustedes escucharon a Don Manuel con la atención que se escucha a todos, verán que solamente en este artículo 17-G lo que precisamente no hay es la opinión favorable de la Comisión de Competencia, luego entonces todo queda a la discrecionalidad, 'lo podrás aplicar en algunos casos y no lo podrás aplicar en otros'. Esa es la verdad.

Yo creo que si ya está por el mismo gobierno con sentido que debe de haber, cuando menos la opinión favorable de la Comisión de Competencia, debimos haberlo agregado por eso me reservé este artículo 17-G. Y yo propongo que este artículo 17-G quede en los siguientes términos:

“Artículo 17-G: La Comisión valorará para definir el otorgamiento de la concesión, primero, la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, la congruencia entre el programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de la subasta pública”.

Efectivamente, si sólo lo dejamos a la parte final que es la subasta pública será, sin ninguna duda el dinero lo que defina a quién se otorga la concesión, pero si cuando menos tenemos la opinión favorable de la Comisión de Competencia, de alguna manera a lo que es, como debe ser la licitación pública, elemento fundamental de la transparencia, le estamos agregando un elemento más como es la opinión de Cofeco.

Yo les pido a todos ustedes de veras en ese ánimo de aprobar, nos apoyen con la aprobación de esta reforma. Este documento ya está en la mesa lo entregué oportunamente, pero si no nuevamente lo vuelvo a entregar, muchas gracias.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: Gracias senador Michel. Tiene la palabra el senador Javier Corral Jurado, sobre el mismo artículo 17-G.

-EL C. SENADOR JAVIER CORRAL JURADO: Gracias señor Presidente. Cuando el artículo 17 del dictamen que es el mismo de la minuta de la Cámara de Diputados desarrolla el procedimiento

concesionario, va estableciendo una serie de criterios que parecen objetivos, una serie de pasos que podrían ser a la luz de todos nosotros, absolutamente aceptables. Quién no podría estar de acuerdo con que intervengan como criterios de valoración en el otorgamiento de las concesiones el plan de negocios, la carta programática, el cuadro nacional de atribución de frecuencias.

El problema de este procedimiento es la conclusión precisamente del 17-G, nada puede ser más distorsionador de la función social de los medios de comunicación en materia de radio y televisión que el mejor postor, porque la radio y la televisión no puede ser sólo negocio. Yo creo que ese es uno de los problemas que tenemos cuando discutimos el tema del sistema de la radiodifusión, nadie se opone a que la radio y la televisión sean negocio, nos oponemos a que sólo negocio sea, nos oponemos a que un criterio estrictamente de mejor postor sea el criterio final de valoración para el otorgamiento de la concesión.

Insistimos muchísimo, incluso estuvimos de acuerdo en que la subasta podría quedar como un elemento de desempate siempre y cuando se introdujeran modificaciones como las que propone Manuel Bartlett, como las que ha propuesto Héctor Michel Camarena. La subasta sin reglas de competencia económica, las subastas sin límites a la concentración, la subasta sin criterios de

pluralidad y diversidad, la subasta sin la participación de Cofeco en las bases de licitación, se convierte en uno de los elementos más distorsionadores de la función social de la radiodifusión.

Es plantear el tema de que el que tiene más dinero tiene más derecho, no compañeros, este es uno de los retrocesos de esta reforma. Como está planteada la subasta, está reforzando los mecanismos de concentración, porque no da límites precisamente para que la subasta pueda ser uno más de los criterios, pero el 17-G no lo plantea así.

Una vez que desarrollaron todos los requisitos, una vez que cumplieron todas las cosas dice el 17-G, como expresión final de ese procedimiento: “La Comisión valorará para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley -el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias- y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, pues ni modo que vaya a declarar intereses contrarios a la nación el solicitante, el problema es la coma, así como los resultados, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

No es menor el dato de que casi la subasta la hayan metido, la hayan perdido ahí en el 17G, el último

párrafo, ni siquiera desarrollaron un método para la subasta, como lo proponíamos nosotros, por ejemplo en materia de telecomunicaciones, en materia de radiodifusión, la subasta ha sido considerada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por los organismos como un mecanismo de instrumento antidemocrático, porque se pasa de la discrecionalidad política a la discrecionalidad económica, porque se pasa al universo de quienes sólo tienen dinero para poder hacer una concesión.

En un país en donde el 10 por ciento de la población tiene el 40 por ciento de sus ingresos, éste es en el país en el que están planteando las subastas para la radiodifusión, pero un dato que no se les puede olvidar, el servicio de radio y televisión es un servicio gratuito...

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: Senador Corral, su tiempo ha terminado, le ruego que concluya su intervención.

-EL C. SENADOR JAVIER CORRAL JURADO: Éste es uno de los elementos más distorsionadores del proceso de concesiones, porque al carecer de todas estas características adicionales, en materia de competencia, va a terminar consolidando el servicio de radio y televisión sólo como un asunto de negocios.

Hemos insistido en que la industria de la radio y la televisión es una industria cultural, porque es una

industria de contenidos y debiera ser tan importante la carta programática como el que tenga más dinero. Muchas gracias por su atención.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: *Gracias señor senador Corral. Senadora Secretaria, dé lectura a la propuesta de modificación presentada por el señor senador Manuel Bartlett para el artículo 17G.*

-LA C. SECRETARIA AGUILAR GONZÁLEZ: *Doy lectura a la propuesta presentada por el senador Bartlett.*

Artículo 17G.- *La Comisión tendrá como criterios de valoración para definir el otorgamiento de la concesión los siguientes:*

Primero.- *La congruencia entre el programa que se refiere el artículo 17A de esta Ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión.*

Segundo.- *Que la propuesta del prestador de servicios de radio y televisión contribuya a la pluralidad de la oferta programática y a la competencia el área de cobertura de la frecuencia convocada.*

Tercero.- *La opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica que podrá establecer condiciones que, en caso de resultar ganador, deberá cumplir el solicitante y que se integrarán en el artículo de concesión.*

Cuarto.- Cuando se trate de solicitantes que sean o hayan sido titulares o que operen o hayan operado alguna frecuencia de radiodifusión, la revisión de su expediente verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, en el título de concesión y demás disposiciones legales aplicables.

Quinto.- Que en el mismo servicio, categoría y zona geográfica de cobertura, no pueda participar ningún operador que ya ejerza un poder sustancial del mercado, especialmente si con ello se limita la participación de nuevos operadores, esta disposición se aplicará a los titulares directos o a las personas morales, filiales o subsidiarias en las cuales posea participación accionaria.

La comisión deberá emitir los lineamientos precisos que especifiquen los indicadores a tomar en cuenta para cada uno de los criterios anteriores, además, deberá expedir las reglas y lineamientos aplicables a las licitaciones públicas a las que se refiere el artículo 17 de la Ley en el entendido de que las licitaciones públicas podrán ser llevadas a cabo en su fase de postura mediante subasta ascendente, subasta descendente o mediante sobre cerrado, según disponga la Comisión en las bases de licitación correspondientes, atendiendo a los objetivos de orden público establecidos en el artículo 17A de la Ley.

Es cuanto, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: *Consulte, senadora Secretaria a la Asamblea, en votación económica, si acepta a discusión la propuesta de redacción para el artículo 17G que presentó el señor Senador Bartlett y a la que usted acaba de dar lectura.*

-LA C. SECRETARIA AGUILAR GONZÁLEZ: *Pregunto a la Asamblea, en votación económica si es de aprobarse a discusión la propuesta presentada por el senador Bartlett.*

-Quienes estén por la afirmativa, favor de manifestarlo. (La Asamblea no asiente)

-Quienes estén por la negativa, favor de manifestarlo. (La Asamblea asiente)

-No se acepta, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: *Le ruego dé lectura a la propuesta presentada por el señor senador Héctor Michel de una nueva redacción para el artículo 17G.*

-LA C. SECRETARIA AGUILAR GONZÁLEZ: *Doy lectura a la propuesta presentada por el senador Michel.*

Artículo 17G.- *La Comisión valorará para definir el otorgamiento de la concesión, la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, la congruencia entre el programa a que se refiere el artículo 17A de esta Ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar*

el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

Es cuanto, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: *Gracias, senadora secretaria. Consulte a la Asamblea si acepta a discusión la redacción propuesta para el artículo 17G por el señor senador Héctor Michel.*

-LA C. SECRETARIA AGUILAR GONZÁLEZ: *Pregunto a la Asamblea, en votación económica, si es de aprobarse a discusión la propuesta presentada por el senador Héctor Michel.*

-Quienes estén a favor, levanten su mano. (La Asamblea no asiente)

-Quienes estén en contra, manifiéstelo. (La Asamblea asiente)

-No se aprueba, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE JACKSON RAMÍREZ: *Se rechazan las dos propuestas de nueva redacción para el artículo 17G de la Ley Federal de Radio y Televisión...”*

En este contexto, el hecho de que para el otorgamiento de la concesión, deba valorarse la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A (concesionamiento de frecuencias de radiodifusión) y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para la prestación del servicio, no es obstáculo para modificar la determinación de invalidez de la norma que se analiza, pues aunque con ello se impidiera o restringiera la participación de aquellos aspirantes cuyas ofertas

en la licitación resultaran incongruentes con el programa y fines referidos, lo cierto es que una vez superada la valoración de estos requisitos y descartados los interesados que no superen ésta, el criterio económico será el que determine al vencedor, pues evidentemente quien haya pagado más en la subasta respectiva será el que obtenga la concesión.

Por último, debe hacerse notar que, para el otorgamiento de las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, la Ley Federal de Telecomunicaciones sólo establece el procedimiento de licitación pública, sin la modalidad de subasta, lo que refuerza lo considerado en torno a la infracción a lo dispuesto en los artículos 1º y 28 constitucionales, ya que no existe justificación para el diferente tratamiento que se da a los concesionarios de radiodifusión respecto del establecido para los concesionarios en materia de telecomunicaciones, en tanto que ambos realizan una función de interés social, como claramente se advierte en los artículos 1 y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como en los numerales 1 y 23 del Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos que, respectivamente, disponen:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.”

“Artículo 7º.- La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

...

X. Promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional;

XI. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones, la capacitación y el empleo de mexicanos cuyas relaciones laborales se sujetarán a la legislación de la materia;

...”

“Artículo 1º. Las disposiciones del presente ordenamiento son de interés público y tienen por objeto regular el servicio de televisión y audio restringidos.”

“Artículo 23. La programación que se difunda a través de las redes, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá contribuir a la integración familiar, al desarrollo armónico de la niñez, al mejoramiento de los sistemas educativos, a la difusión de nuestros valores artísticos, históricos y culturales, al desarrollo sustentable, y a la propalación de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional; para tales efectos, será también aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión.”

II) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

Este Tribunal Pleno considera, tal y como se adelantó, que igualmente el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en la porción en la que se prevé que el término de una concesión otorgada para la prestación de servicio de radiodifusión, será por veinte años fijos, transgredí los artículos 1º, 25 y 27 constitucionales.

En efecto, tal y como se razonó en el considerando precedente de la presente ejecutoria, el artículo 25 constitucional establece el concepto de rectoría económica del Estado, atribuyéndole a éste la responsabilidad de realizar y conducir el desarrollo nacional, mediante la regulación e impulso del proceso económico que, a la vez, atienda los procesos sociales derivados

del mismo para propiciar un crecimiento sostenido, equilibrado e integral, mientras que el artículo 27 del mismo ordenamiento establece que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que el Estado mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación; que el dominio que ejerce la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes; que el Estado puede concesionar, en casos de interés general y sujetándose a las leyes, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, las que, además, fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En este mismo sentido, ha quedado expresado que la concesión constituye un acto administrativo mixto, sujeto a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los

concesionarios, por lo que en ésta coexisten elementos reglamentarios y contractuales, refiriéndose los primeros a las normas que sujetarán la organización y funcionamiento del servicio o la explotación o aprovechamiento de los bienes, mismas que el Estado puede modificar sin el consentimiento del concesionario, mientras que los segundos crean a favor de éste una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado, a fin de garantizar la inversión del concesionario y mantener su equilibrio financiero.

En consecuencia, si a través del otorgamiento de la concesión para el uso de las bandas de frecuencias para prestar servicios de radiodifusión, nacen una serie de derechos a favor de los concesionarios, al establecerse que el término de aquélla será forzosamente de veinte años, se propician situaciones de derecho que dificultan que el Estado cumpla con su deber constitucional de actuar como rector de la economía en el sector de telecomunicaciones, así como con el de proteger el bien del dominio público concesionado, manteniendo el dominio de las respectivas vías de comunicación, ya que no pueden alterarse las características de la concesión sino mediante resolución administrativa o judicial, según se establece en el artículo 22 de la propia Ley Federal de Radio y Televisión, como se advierte de la transcripción de dicho precepto legal, que a la letra dice:

“Artículo 22.- No podrán alterarse las características de la concesión o permiso sino por resolución administrativa en los términos de esta ley o en cumplimiento de resoluciones judiciales.”

Lo hasta aquí considerado se robustece si se considera que, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados se otorgarán por un plazo “hasta” de veinte años, esto es, no se establece un término forzoso de duración por todos esos años, sino que se deja en libertad al Estado para decidir, en cada caso concreto, la duración de la concesión a otorgar, con la limitación de que no exceda del término establecido legalmente, permitiéndole así determinar dicho plazo conforme lo dicte el interés nacional, al tratarse de un bien de uso común escaso y sujeto al régimen de dominio público de la Federación.

Además con el establecimiento de un plazo de duración fijo, se quebranta el principio de igualdad, en virtud del diferente tratamiento que se otorga a los concesionarios de servicios de radiodifusión en relación con los de servicios de telecomunicaciones.

Es decir, el hecho de que la materia de regulación específica de la Ley Federal de Radio y Televisión sea diferente a la de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no justifica la diversa previsión respecto a la duración de las concesiones, esto es, que en un caso las concesiones se sujeten siempre al plazo inexorable de veinte años, mientras que en el otro se deje en libertad a la autoridad administrativa para determinar el plazo según las circunstancias propias, con la limitante de no exceder de veinte años, sobre todo si se considera, que en ambos casos se persigue una función de interés social, pues los servicios de

radio y televisión que se prestan en uno y otro sector sólo se diferencian en que los de radiodifusión son recibidos en forma gratuita y directa por la población, mientras que la radio y televisión regulada por la Ley Federal de Telecomunicaciones es restringida y se cobra a los usuarios, además de comprender otros servicios como es telefonía, internet, etcétera, y, por otro lado, que la convergencia tecnológica justamente exige igualar y no diferenciar el trato dado a los distintos concesionarios.

En el entendido de que la vulneración al principio de igualdad consagrado en el artículo 1º constitucional también se da entre los propios concesionarios de servicios de radiodifusión, pues el establecimiento del plazo fijo de veinte años no permite que la autoridad pueda evaluar la inversión realizada por el concesionario a fin de lograr un equilibrio entre los intereses del Estado y los de los concesionarios.

Así, conforme a lo razonado, debe concluirse que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión transgrede los principios fundamentales consagrados en los artículos 25 y 27 constitucionales, relacionados con la rectoría económica que corresponde al Estado ejercer sobre el sector de telecomunicaciones, así como respecto al otorgamiento de las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes del dominio público de la Federación, además de infringir el principio de igualdad que contiene el artículo 1º de la Ley Suprema, al otorgar un trato diferente a los concesionarios de radiodifusión respecto del establecido para los concesionarios en materia de telecomunicaciones, concretamente de bandas de

frecuencia para usos determinados, sin que exista razón que lo justifique, y un trato igual a los concesionarios de radiodifusión entre sí con independencia de la inversión que realicen y los fines que persigan mediante el uso y explotación de la banda de frecuencia asignada.

Máxime que en el proceso legislativo no se explica la razón por la cual se estableció la duración de la concesión en un término fijo de veinte años para concesionarios de radiodifusión.

En efecto, en la exposición de motivos del Decreto impugnado se sugería un tratamiento igual en cuanto al término de las concesiones para servicios de radiodifusión al establecido por la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues el texto del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión propuesto establecía:

“Artículo 16.- El término de una concesión no podrá exceder de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 siguiente.”

En el Dictamen de la Cámara de Origen, se señaló:

“... Sexto. Finalmente, estas Dictaminadoras han considerado necesario realizar algunas adecuaciones de forma al texto original de la

Iniciativa, sólo por cuestiones de técnica legislativa, que de ninguna manera afectan o modifican el sentido de las propuestas...”

No obstante lo anterior, es decir que sólo se proponían adecuaciones de forma por razones de técnica legislativa al texto original, la redacción del artículo 16 que propuso fue del tenor siguiente:

“Artículo 16. El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.”

Como puede advertirse, sin argumento alguno que justifique la modificación efectuada el texto de la iniciativa de reforma, en el Dictamen de la Cámara de Origen se varió sustancialmente la redacción del artículo 16 propuesto en la exposición de motivos, pues en esta última se sugería que el término de las concesiones no excediera de veinte años y en el Dictamen se estableció el término forzoso de veinte años para la duración de las concesiones, Dictamen que fue aprobado, en sus términos, por la Cámara de Diputados.

Por su parte, en el Dictamen de la Cámara Revisora no se dijo nada al respecto, pero en la discusión del mismo, también sin explicación alguna se rechazó la propuesta de la Senadora Dulce

María Sauri Riancho de una nueva redacción del artículo 16 en el que se establecía que las concesiones serían por un plazo “hasta” de veinte años, como se advierte de la siguiente transcripción de la parte relativa de la discusión:

“...-LA C. SENADORA DULCE MARÍA SAURI RIANCHO: Muchas gracias, señor presidente.

Este artículo, es el artículo de la alineación. Y como hemos hablado mucho, el día de hoy de la necesidad de la convergencia en la materia, también hay necesidad de que converjan las leyes.

Ya en varias ocasiones hemos remarcado, cómo en realidad la minuta no solamente no permite la convergencia de las leyes, sino que aún ahonda más la división entre la legislación de telecomunicaciones y la legislación de radio y televisión.

Pero el propósito de adición y cambio en este artículo 16 de la Ley de Radio y Televisión, tiene como objetivo fundamental, que el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que es el que establece que las concesiones, los permisos y las asignaciones directas para prestar el servicio, en el caso del 19 de telecomunicaciones, y en el caso del 16 de radio y televisión, de radiodifusión, tengan los mismos plazos, es decir, 20 años, tal como está en la minuta, pero con una diferencia muy importante.

La diferencia está, en que vez de aceptar el mecanismo de refrendo. Que el refrendo significa automáticamente volver nuevamente a concesionar por 20 años, venga el mecanismo de la prórroga; tal como está en telecomunicaciones ...

EL C. PRESIDENTE ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ:
Senadora Sauri, muchas gracias.

Senadora secretaria, le ruego, que de lectura a la propuesta de nueva redacción que acaba de presentar la señora Senadora Sauri.

LA C. SECRETARIA AGUILAR GONZÁLEZ: *Doy lectura a la propuesta presentada por la senadora Dulce María Sauri.*

Al artículo 16: las concesiones, permisos y asignaciones directas para prestar el servicio de radiodifusión se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos a juicio de la Comisión ...

Es cuanto, señor presidente.

EL C. PRESIDENTE ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ:
Senadora secretaria, muchas gracias.

Consulte a la Asamblea, en votación económica, si acepta a discusión la redacción propuesta por la señora senadora Sauri, del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

LA C. SECRETARIA AGUILAR GONZÁLEZ:
Pregunto a la Asamblea, en votación económica, si

es de aprobarse a discusión la propuesta presentada.

Quienes estén por la afirmativa, favor de manifestarlo (La Asamblea no asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de manifestarlo (La Asamblea asiente)

No se aprueba, señor presidente.

EL C. PRESIDENTE ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ:

Se rechaza la redacción propuesta para el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión...”

Es así que procede declarar la invalidez del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, únicamente por lo que hace a la parte en que establece veinte años como plazo fijo de duración de una concesión de este tipo.

III) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

A su vez, el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión resulta también inconstitucional al establecer una diferenciación injustificada a favor de los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación de servicios de radiodifusión, a los que privilegia permitiéndoles obtener concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como una mera posibilidad, el pago de una contraprestación a cambio de la nueva concesión otorgada bajo estas condiciones.

En efecto, la disposición impugnada es violatoria de los artículos 1º, 25, 27 y 28 constitucionales en virtud de que resulta contrario a los principios en éstos consagrados, referidos a la igualdad, la rectoría económica del Estado, la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, al mismo tiempo que propicia fenómenos de concentración que contrarían al interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado.

El principio de igualdad se vulnera porque se da a los concesionarios en materia de radiodifusión un trato privilegiado en relación con los permisionarios de servicios de radiodifusión, con los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (bandas de frecuencias para usos determinados) y respecto de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar tales servicios de telecomunicaciones, es decir los relativos a bandas de frecuencias para usos determinados, ya que la distinción en el trato no se apoya en una base objetiva y razonable que la justifique.

Esto es, los permisionarios en materia de radiodifusión, los concesionarios de servicios de telecomunicaciones de bandas de frecuencia a que se refiere la fracción I del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (que incluye audio y televisión restringidos) y cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar estos últimos servicios tendrán, forzosamente, que sujetarse al procedimiento de licitación pública previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, mientras que los concesionarios de servicios de radiodifusión (radio y televisión

abiertos), podrán acceder a una concesión para servicios de telecomunicaciones mediante la presentación de una simple solicitud, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública y sin que necesariamente deban cubrir al Estado una contraprestación por ella, dado que el pago de ésta se establece como una posibilidad que definirá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En este contexto, este Tribunal Pleno no advierte una razón objetiva que justifique el tratamiento privilegiado que el legislador otorga en el precepto en análisis a los concesionarios de servicios de radiodifusión, ni tampoco que ésta hubiera sido expresada en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada. Efectivamente, en la exposición de motivos únicamente se señala, en relación con la reforma al artículo 28 controvertido, lo siguiente:

“...Prevé un procedimiento para autorizar servicios adicionales de telecomunicaciones a los concesionarios de bandas atribuidas a la radiodifusión, especificando que los nuevos servicios se sujetarán a la Ley Federal de Telecomunicaciones y que los concesionarios deberán sustituir el título correspondiente por el de bandas de frecuencias y el de red pública de telecomunicaciones previstos en el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Esta medida fomenta la transición a la convergencia plena de redes y servicios, de acuerdo con las tendencias

internacionales, amén de resultar congruente con el principio de economía procesal en la administración pública...”

Por otra parte, en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora se señaló:

CÁMARA DE ORIGEN:

“...Estas Dictaminadoras coinciden con los planteamientos expuestos en la Iniciativa, toda vez que su objetivo es contar con un marco jurídico en materia de medios electrónicos que no se vea rebasado por los avances tecnológicos que esos medios han experimentado y seguirán experimentando en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, es importante destacar que el 2 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México. En el párrafo quinto de la parte considerativa de dicho Acuerdo se señala "Que el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 2001-2006, fija como objetivos el impulsar la modernidad de la infraestructura de la radio y la televisión para mejorar la calidad e incrementar la diversidad de servicios y, promover la introducción de las nuevas

tecnologías digitales de radiodifusión y la incorporación de nuevos servicios, así como favorecer la convergencia con las telecomunicaciones.

En congruencia con esta consideración, en el artículo Segundo del Acuerdo de marras, concretamente en el numeral 1, inciso d), se precisa que uno de los objetivos de la Política de Transición a la Televisión Digital Terrestre es el de los Nuevos Servicios, que se llevará a cabo alentando la incorporación y el desarrollo de nuevos servicios digitales, tanto asociados como adicionales a la Televisión Digital Terrestre, sin que ello afecte la calidad del servicio principal.

En el caso de la transición a la radio digital -que en breve iniciará el proceso correspondiente, a través de la adopción del estándar que el Gobierno Federal estime más adecuado para nuestro país- podemos afirmar que resultan igualmente válidas las consideraciones aplicables a la convergencia tecnológica de la televisión terrestre, pues en todo caso, la digitalización de la radio también implicará que, al margen de una mejor recepción de la señal radiodifundida, los concesionarios y permisionarios podrán prestar otros servicios, obligando a que se establezcan sinergias en el marco de la radiodifusión, es decir, de la prestación del servicio de radio y televisión de señal abierta, y las telecomunicaciones, dentro de las cuales se

ubican los sistemas de televisión y audio restringidos, independientemente del título de concesión con el que cuenten para la prestación de dichos servicios y de la naturaleza de la señal difundida, ya sea por cable, por microondas o a través de satélite.

El incremento en la diversidad de servicios que habrá de materializarse una vez que las emisoras de radio y televisión de señal abierta concreten el proceso de convergencia tecnológica, mediante la digitalización de sus respectivas señales, exige el establecimiento de reglas uniformes en la prestación de los servicios adicionales o asociados que las emisoras estarán en posibilidad de prestar.

Ahora bien, de acuerdo con el marco normativo vigente son autoridades diversas las facultadas para otorgar concesiones de radio y televisión, dependiendo de la señal de que se trate, es decir, abierta o restringida.

En el marco de la convergencia tecnológica y considerando los argumentos antes expuestos, no se justifica la existencia de autoridades distintas para los fines de referencia, pues en todo caso, los servicios que habrán de prestarse serán de naturaleza afín, por lo que deberán sujetarse a las mismas reglas de operación y funcionamiento.

De ahí que la concentración de facultades y atribuciones en esta materia que se propone para la Comisión Federal de Telecomunicaciones,

garantice la aplicación de normas y criterios uniformes en el otorgamiento de concesiones para operar medios electrónicos de comunicación, pues dicho órgano será el único regulador en cuestiones técnicas de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones.

Asimismo, se destaca que el planteamiento para establecer un órgano regulador de esta naturaleza atiende a las recomendaciones internacionales emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en su Convención Preparatoria del 2003, celebrada en Ginebra, dentro de las cuales se sugiere la existencia de un regulador común para todas las redes y servicios de telecomunicaciones.

En dichas recomendaciones se establece que los textos de Ley de las Telecomunicaciones deben regir todas las actividades de la materia, incluida la atribución de frecuencias; asimismo, recomienda que la Ley establecerá una clara distinción entre las instancias de reglamentación encargadas de la política sectorial y la reglamentación, y definirá con precisión sus respectivas misiones y atribuciones". De ahí que la Iniciativa en estudio hace lo propio, al dejar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la elaboración del Programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la

administración y operación del proceso de otorgamiento de concesiones de frecuencias.”

CÁMARA REVISORA:

“...7.- Convergencia.

Como ha ocurrido en todos los países que han introducido la digitalización a la radio y la televisión, en México también se hace necesario que de manera temporal se asignen frecuencias adicionales. Esta política se sigue en beneficio de la población ya que permite que el público gradualmente vaya adquiriendo los receptores de radio y televisión digitales, cuyo costo no necesariamente la economía de las familias puede erogar de manera inmediata. Se trata por ello de un proceso paulatino que debe ajustarse a lo que la economía de la población permite.

De esta forma, todos los gobiernos han autorizado el uso paralelo de frecuencia en forma estrictamente temporal, y sólo durante el tiempo en que la población lo necesite.

En consecuencia, una vez terminado el proceso de introducción de las tecnologías digitales (lo que implica que la población en inmensa mayoría disponga de receptores de radio y televisión), los concesionarios y permisionarios estarán obligados a devolver al Estado la frecuencia cuyo uso

temporal les haya sido autorizada o bien la que les indique el propio Estado.

Lo anterior está establecido ya en los títulos de concesión de las empresas de radio y de televisión, y fue confirmado por la Política de Televisión Digital publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio del 2004.

Los títulos de concesión modificados por virtud de la referida Política textualmente señalan:

"En virtud de que será necesario transmitir simultáneamente señales analógicas y digitales para garantizar la continuidad del servicio al público, la Secretaría determinará el plazo durante el cual deberán realizarse las transmisiones simultáneas. Una vez que la Secretaría, de conformidad con la Política, determine, en su momento, que no es necesario continuar con las transmisiones analógicas por estar garantizado el servicio gratuito a la población, se señalará al Concesionario, el canal que será reintegrado al término de las transmisiones simultáneas, y establecerá el plazo para tales efectos".

Por mandato de lo anterior es que resulta infundado que se argumente o se ponga en duda si la Nación recuperará el espectro que no sea necesario para la continuación de los servicios originales de radiodifusión. Lo que se está buscando es poner en ley para esta industria lo que la Comisión Federal de Competencia está haciendo

mediante resoluciones permitiendo que los concesionarios de ciertos servicios puedan prestar otros que les sean tecnológicamente factibles, a fin de poder brindar mayores canales de acceso a los usuarios así como diversidad de servicios.

Los servicios adicionales que podrán prestar los concesionarios serán complementarios de los de la radiodifusión, razón por la cual la autoridad podrá requerir del pago de una contraprestación al momento de autorizar los mismos, valorando la amplitud de la banda que requieran, la cobertura geográfica que utilizará y el pago que otros hayan realizado a través de la licitación respectiva para prestar el servicio. Lo que ya establece en estos mismos términos, el artículo 6 transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como la mayoría de los títulos de concesión que sobre el espectro radioeléctrico ha emitido la SCT desde 1995.

En cuanto al ancho de banda que es necesario para hacer transmisiones digitales, técnicamente es necesaria la totalidad del ancho de banda de 6 megahertz, por lo que resulta falso que pueda fraccionarse el espectro para reducir el ancho de banda para las transmisiones digitales, tal y como lo establece la Política de Televisión Digital mencionada:

"a) La capacidad para lograr transmisiones confiables de Alta Definición en canales de 6 Mhz,

que es el mismo ancho de banda con el que actualmente se llevan a cabo las transmisiones analógicas de televisión;"

Es necesario que las estaciones de radiodifusión que actualmente operan en el territorio nacional, así como las que en el futuro se instalen, tengan acceso oportuno y expedito, de ser necesario, a bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, a través de las cuales se logre la introducción de nuevas tecnologías en materia de radiodifusión en los términos establecidos: I) En los títulos de concesión y permisos vigentes; II) En el Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión, de fecha 3 de octubre de 2000; III) En el Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, de fecha 2 de julio de 2004; y IV) En el artículo 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de aplicación supletoria de esta Ley.

La aplicación supletoria de la Ley Federal de Telecomunicaciones cubre algunas lagunas que presentaba la Ley Federal de Radio y Televisión, y al mismo tiempo garantiza que tratándose de convergencia tecnológica, todos los prestadores de servicio sean tratados bajo el mismo régimen

jurídico y puedan prestar al mismo tiempo diversos servicios de telecomunicaciones como la radiodifusión. Asimismo la aplicación supletoria de esta Ley, garantiza la evolución de las estaciones moduladas en amplitud (AM), permitiendo superar el rezago tecnológico que presentan estas estaciones, contemplando la posibilidad de cambiar frecuencias del espectro radioeléctrico, con vista en la actualización tecnológica de la infraestructura de radio y televisión con que cuenta nuestra país.

En este orden de ideas, sería recomendable que el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes reflejara, en los títulos de concesión y permisos, lo concerniente a los avances tecnológicos que la radio y la televisión ya muestran a nivel internacional.

Por otro lado, el Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados da entrada plenamente a la convergencia de las telecomunicaciones con la radiodifusión, lo cual evidentemente sería de gran beneficio para la población y de acuerdo con las principales recomendaciones internacionales...

Como se advierte de las anteriores transcripciones, ni en la iniciativa de ley, ni en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora se expresó razón válida alguna que justifique el trato privilegiado que se otorga a los concesionarios de radio y televisión abiertas al permitirles acceder a concesiones de

servicios de telecomunicación sin sujetarlos al procedimiento de licitación y sin que se les exija el pago de la contraprestación correspondiente, lo que, en términos de competencia económica y libre concurrencia, constituye un claro trato discriminatorio que provoca, entre otras cosas, para los permisionarios de radiodifusión, concesionarios en telecomunicaciones y terceros interesados en una nueva concesión, una significativa barrera a la entrada a este mercado, de carácter tanto regulatorio como económico, que evidentemente obstaculiza la libre concurrencia y propicia las prácticas monopólicas de los agentes que pretendan hacer uso del poder sustancial que tienen en el sector de la radiodifusión.

En efecto, en los documentos que se analizan, únicamente se razonó que el mecanismo de autorización para la prestación de servicios de telecomunicaciones adicionales, resultaba conveniente por dos razones: a) por resultar congruente con el principio de economía procesal en la administración pública; y b) para fomentar la convergencia tecnológica.

Sin embargo, estas afirmaciones no son suficientes para justificar la norma impugnada, pues de aceptarse como válida la primera razón, la conclusión lógica sería que resulta innecesario cualquier proceso de licitación, pues por economía procesal, en todos los casos y materias, la Administración podría otorgar la concesión por asignación directa simplificando el trámite o procedimiento respectivo, lo que contradice, no sólo la adecuada administración de los recursos públicos, sino lo expresamente señalado en la propia exposición de motivos en cuanto a que el

procedimiento de licitación favorece la transparencia y garantiza al Estado las mejores condiciones, al eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y permisos.

En cuanto a la segunda razón, a saber, el fomento a la convergencia tecnológica en materia de telecomunicaciones, no queda claro por qué el trato privilegiado a un determinado sector de concesionarios favorece ésta, es decir, de qué manera el que sean concesionarias unas u otras personas influye en el desarrollo de tecnología o equipo para contribuir al desarrollo de la digitalización en la transmisión de audio y video a través del espacio radioeléctrico nacional.

Es cierto que la convergencia tecnológica lleva a la utilización más eficiente del espectro radioeléctrico al permitirse la prestación de diversos servicios, compatibles entre sí, a través de las mismas bandas de frecuencias, lo que se logra en virtud del avance tecnológico que implica la digitalización de la televisión y la radio, razón por la cual tal convergencia ha sido materia de recomendación internacional y se ajusta plenamente a nuestro orden constitucional.

Sin embargo, los sistemas y mecanismos implementados para el logro de tal convergencia deben respetar los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, que son, precisamente, los que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión transgrede. Esto es, la rectoría del Estado en materia económica y en materia de derecho a la información, que lleva implícita, además, una garantía de igualdad, no puede quedar

supeditada al mero desarrollo tecnológico dentro de un mercado específico, sino que será éste el que debe obedecer y adaptarse a los fines constitucionalmente establecidos, en el entendido de que, tal y como ha quedado de manifiesto, las concesiones que otorga el Estado mexicano sobre el espacio radioeléctrico, no suponen la autorización para su uso indiscriminado o indistinto, sino que, en todos los casos, dicha concesión está vinculada con un uso determinado y específico que se hace constar en el título que al respecto se expide y cuyo incumplimiento acarrea sanciones para el concesionario, llegando a provocar la revocación de la concesión otorgada.

Es cierto que, desde antes de la emisión del Acuerdo de tres de octubre de dos mil, mediante el cual se establecieron obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionados con las tecnologías digitales para la radiodifusión, el artículo Sexto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones ya establecía la posibilidad, para los concesionarios y permisionarios de bandas de frecuencia asignadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, de acceder a servicios no contemplados en su concesión o permiso mediante solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que discrecionalmente resolvería lo conducente, con la posibilidad del pago de una contraprestación, tal y como se advierte de su transcripción:

“SEXTO.- Los titulares de bandas de frecuencias que le hayan sido asignadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, que deseen

prestar a través de dichas bandas de frecuencias, servicios no contemplados en su concesión o permiso, deberán solicitarlo a la Secretaría, quien a su juicio resolverá lo conducente, con base en lo establecido en esta Ley.

Para tal efecto la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico y la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares en los términos de esta Ley.”

Esto es, la posibilidad de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones se otorgaba a los concesionarios o permisionarios que hubieren obtenido el título respectivo con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es decir al ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, y no así para los que obtuvieran concesiones o permisos a partir de la fecha señalada, pues en ningún precepto de la nueva ley se les otorga tal derecho, sino que se les sujeta al procedimiento de licitación respectivo, en el entendido de que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abiertos seguían y siguen estando regulados en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Igualmente, en el Anexo III al Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro, en el cual se contiene el modelo del título de refrendo de concesión, para los concesionarios que hayan optado por solicitar éste ajustándose a la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre contenida en dicho Acuerdo, se establece la posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones en el canal adicional para las transmisiones de tecnología digital mediante solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con la posibilidad de cobrarles una contraprestación, como se advierte de la parte relativa de dicho modelo de título:

“...Para prestar servicios de telecomunicaciones en el canal adicional para las transmisiones de la TDT, cuando sea factible y sin que esto implique la interrupción total o parcial de la TDT, ni impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición, el Concesionario podrá solicitar a la SCT la prestación de los mismos, solicitud que se resolverá sujetándose a la Ley Federal de Telecomunicaciones, y a las disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables. El Gobierno Federal podrá establecer una contraprestación económica y, en tal caso, el Concesionario estará obligado a cubrir la misma a favor del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones

legales, reglamentarias y administrativas vigentes al momento en que se otorgue, en su caso, el título de concesión respectivo.

...”

Tal estipulación también se contempla en el Anexo IV que contiene el modelo para permisionarios.

Sin embargo, con independencia de si el artículo Sexto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones comprendía a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abiertas, que se encontraban regulados por la Ley Federal de Radio y Televisión, así como de si para las concesiones y permisos otorgados con posterioridad al ocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, no obstante no estar consignado en ley, se tuviera como práctica la de estipular la posibilidad, para éstos mismos, de ser autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicios adicionales de telecomunicación mediante la solicitud respectiva, lo cierto es que ello, no justifica la distinción de trato que con tal privilegio se da a los concesionarios de radiodifusión.

Es decir, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad del artículo Sexto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de la práctica en el otorgamiento de las concesiones y permisos y de sus refrendos, así como de los Anexos referidos, el hecho de que tal mecanismo para autorizar nuevos usos sobre una banda de frecuencia asignada se haya elevado a ley no puede justificar la constitucionalidad de la norma

impugnada, pues ésta sólo puede declararse una vez comprobado que la ley o precepto de que se trata son acordes con el texto y espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la vulneración al principio de igualdad se corrobora si se considera que en los propios Dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora se alude a que la convergencia exige el establecimiento de reglas uniformes en la prestación de los servicios adicionales o asociados que las emisoras estarán en posibilidad de prestar y que todos los prestadores de servicios deberán ser tratados bajo el mismo régimen jurídico para que puedan prestar al mismo tiempo diversos servicios, lo que evidentemente se contradice con el establecimiento del régimen de privilegio y preferencia para los concesionarios de radiodifusión que establece el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Por otra parte, no puede considerarse una razón objetiva que justifique el trato privilegiado otorgado por el legislador, el hecho de que mediante el Acuerdo publicado el tres de octubre de dos mil se hayan establecido obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abierta a fin de implementar la tecnología que estableciera la Secretaría, la cual fue determinada en el diverso Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro, es decir el hecho de que se haya impuesto

a los concesionarios y permisionarios de televisión abierta la obligación de invertir para lograr la transición a la tecnología digital y sujetarse al procedimiento relativo.

Lo anterior, en la medida en que es obligación del Estado, al concesionar un bien del dominio público de la Federación, fijar las condiciones y modalidades que aseguren la adecuada utilización social del bien, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, de manera tal que la inversión que pudieren haber realizado concesionarios y permisionarios, no justifica un trato privilegiado que les permita acaparar el mercado, además de que el beneficio sólo se otorga a los concesionarios de televisión abierta y no así a los permisionarios que quedaron obligados en iguales términos que aquéllos a la digitalización.

Igualmente, la norma cuya constitucionalidad se examina, violenta los artículos 25, 27 y 28 constitucionales al contradecir la rectoría económica del Estado que presupone la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, porque lejos de evitar fenómenos de concentración favorece el acaparamiento de los medios de telecomunicación en pocas personas en perjuicio del interés público y de la libre competencia.

En efecto, la disposición en análisis propicia la concentración, en manos de los concesionarios de radiodifusión, de los servicios de telecomunicaciones, lo que evidentemente se contrapone a un régimen que asegure una efectiva pluralidad de concesionarios que evite la formación de grupos de poder en una

actividad que tiene una influencia decisiva en la sociedad, pues debe tomarse en cuenta que es un hecho notorio que los actuales concesionarios de servicios de radiodifusión tienen un poder sustancial en el mercado de la radio y televisión abiertas, por lo que el otorgamiento de mayores privilegios para la obtención de concesiones en materia de telecomunicaciones, implicará la traslación de su posición preponderante en su mercado, al segmento de los servicios de telecomunicaciones, provocándose así que las actividades tanto de radiodifusión como de servicios adicionales de telecomunicaciones se concentren en unos cuantos agentes económicos, en lugar de que se abran a la competencia y se logre una mayor diversidad y pluralidad tanto en los medios masivos de comunicación, como en materia de telecomunicaciones.

Sobre el particular, debe recordarse que en el propio Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro, se señaló:

“...Que la cobertura de la televisión en México es del 96.5%, a partir de 741 estaciones de canales analógicos, 462 concesionadas y 279 permisionadas, así como 2,816 autorizaciones de equipos complementarios de zona de sombra, de los cuales el 89.7% obedece a razones de cobertura social;

...”

Lo anterior significa que, de adoptarse como válida la regulación combatida, los concesionarios de televisión abierta, que tienen 462 estaciones de canales analógicos (que junto con las 279 estaciones permisionadas representan una cobertura del 96.5%), concentrarán también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que se les otorga, con el detrimento correspondiente que implica para la libre competencia al saturarse así el mercado y, de esta forma, impedirse la participación de nuevas personas en él, lo que, a su vez, se traduce en una hegemonía en el mercado que podrá ser ejercida por grupos de poder, no sólo en perjuicio de la rectoría económica del Estado, sino también de las políticas de comunicación social, desarrollo educativo, difusión e integración cultural, etcétera.

A lo anterior debe añadirse, como ha quedado dicho, que no se establece como obligatorio el pago de una contraprestación por los servicios adicionales de telecomunicación que se autorice prestar a los concesionarios de radiodifusión, lo que significa que el Estado no obtendrá beneficio alguno por el otorgamiento del uso de un bien del dominio público de la nación escaso y de alta cotización, en transgresión a lo dispuesto por los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Lo anterior se hizo notar por diversos Senadores durante la discusión relativa, al expresar:

DISCUSIÓN REVISORA:

“...-LA C. SENADORA DULCE MARÍA SAURI RIANCHO: Gracias señor Presidente.

...

Sin duda, un número importante de televidentes puede identificar los elementos dramáticos que tiene la ficción que día a día llena su pantalla, pero eso es obligación, en el Senado de la República, desde esta tribuna, presentar a la sociedad, al pueblo de México los tintes dramáticos y los riesgos que tiene la realidad de esta minuta, porque las reformas a la Ley de Telecomunicaciones y a la de Radio y Televisión que se pretenden aprobar, ponen en riesgo tres elementos fundamentales para la democracia y el desarrollo nacional, ponen en riesgo la pluralidad, entendida como la calidad de ser más de uno, ponen en riesgo la diversidad que es la variedad, ponen en riesgo la sana competencia que debe existir para fortalecer el desarrollo económico y para asegurar los derechos de los consumidores.

...

Por eso estoy en contra de la minuta a discusión, porque debilita el poder del Estado para regular, ordenar y desarrollar el sector, telecomunicaciones y de radio y televisión, porque disminuye la capacidad del Estado para administrar un bien público, como es el espectro radioeléctrico al tener un órgano regulador débil y disminuido, al cual ni

siquiera se le conservan las atribuciones actualmente existentes en su reglamento, porque propicia condiciones para dejar hacer, dejar pasar ante la ambigüedad e imprecisión de sus facultades regulatorias, porque propicia continuar apostándole a la autoregulación del mercado, como ha venido sucediendo en el sector de telecomunicaciones, porque la debilidad en su órgano regulatorio permite la ley de más del más fuerte y avasalla a los más pequeños...

Porque mantiene la discrecionalidad de la actuación del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de concesiones y permisos, no es sólo la doble ventanilla la que debilita a COFETEL, sino que le impide revisar sus propias resoluciones y al final es el Secretario de Comunicaciones y Transportes el que decide si se otorga o no una concesión aún con licitación de por medio, y en el caso del otorgamiento de permisos, la discrecionalidad se mantiene plenamente, aunque la mona se vista de seda, discrecionalidad se queda.

...

Por eso estoy en contra de la minuta, porque el modelo que plantea es claramente el de la concentración, que significa simple y llanamente la eliminación gradual de la competencia.

Propone en los hechos la marginación progresiva de toda aquella empresa que no posea los mismos recursos y capacidades económicas y tecnológicas

de los grandes emporios mediáticos, que podrán así ser dueños plenos del mercado.

Porque al mantener reglas distintas para las telecomunicaciones y para la radio y la televisión no podrá evitarse la concentración en los dos mercados. Grandote en uno, pero chiquito todavía en el otro.

Porque ni siquiera se le reconoce a la Comisión Federal de Competencia Económica para participar en el diseño de las bases de licitación y limita su participación a la presencia de una solicitud ante la misma.

Porque mantiene ventajas indebidas para la sana competencia, para los que ya están sobre los entrantes, para los dominantes sobre los marginales.

Los que ya están mantienen su coto. El calvario será para los nuevos.

Porque fomenta las adquisiciones y la concentración en vez de las nuevas inversiones en un sector dinámico, urgido de más recursos para acelerar su desarrollo.

Tal parece que el mensaje de la minuta es: “Ya no inviertan, ya hay infraestructura suficiente, sólo hay que usar la mejor”.

...

**-EL C. SENADOR JAVIER CORRAL JURADO:
Senador de la República.**

...

Porque aquí muchos saben que esta obra confesa de Televisa.

Cierto; una obra de arte perversa y de inteligencia jurídica malvada.

Y cómo no la va a aplaudir Televisa y Azteca si les asegura dominio por larga vida.

Les asegura su dominancia en el sector de comunicaciones convergentes, a través del espectro que le fue concesionado para radiodifusión manteniendo vigente el modelo proteccionista de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

Porque le dan ventajas competitivas de ingreso al mercado de telecomunicaciones por encima de operadores existentes y futuros entrantes, creando un régimen de autorización especial para que preste servicios de telecomunicaciones, en la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que les sean aplicables los requerimientos de sana competencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

...

-EL C. SENADOR CÉSAR RAÚL OJEDA ZUBIETA:

...

sin licitación alguna. Regalamos los pocos bienes que le quedan a la nación.

...

No ha bastado que la COFECO alertara sobre la forma en que se violenta el contenido del artículo 28 de la Constitución; que la COFETEL advirtiera

que no asegura la rectoría del Estado, ni fortalece al órgano regulador, ni tampoco la opinión contraria del IFE, que apenas hace 2 días ratificó el Consejero Carlos. No quieren explicar el apoyo que le brindan a una reforma que alienta los monopolios, los cuales prohíbe la Constitución, que restringe la intervención de COFECO, y obliga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a entregar concesiones a las televisoras para que presten servicios adicionales de telecomunicaciones Ugalde.

Dice Ugalde: 'Me parece que es obligación y responsabilidad de los legisladores tomar en cuenta estos puntos de vista para adoptar las medidas conducentes'. Ni una coma le cambiamos.

Tampoco quieren admitir que la reforma es tan excluyente, que no considera el aliento a los medios públicos, desde los que maneja la administración federal, hasta las universidades, como el Canal 11, TV UNAM, y mucho menos a las radios indígenas y comunitarias, y ya no hablar de nuestro propio medio, el Canal del Congreso.

Los consorcios privados quieren obtener competitividad y rentabilidad, pero no competencia en el mercado.

Por ello insisto, estamos a punto de avalar una mutación gravísima en contra del Estado mexicano al obligarlo, por un lado, a que malbarate un bien

público, como es el espacio radioeléctrico en beneficio de unos concesionarios en particular.

Y por el otro, a que renuncie a crear su propia legitimidad a través de sus relaciones con la sociedad, y convertirlo en permanente rehén de los poderes mediáticos.

Prácticamente postularíamos, que para los políticos es mejor atender el dictado de los medios, que forjar nuestra credibilidad en el contacto con los electores y en el trabajo de legislar en función directa del interés público.

...

EL C. SENADOR DAVID JIMÉNEZ GONZÁLEZ

...

De allí, que es evidente que la reforma al artículo 28 de esta ley, la que se propone en el dictamen, por cuanto autorice el otorgamiento de concesiones adicionales sin licitación alguna, contraría, abiertamente lo dispuesto en el artículo 134 de la propia Constitución. Lo que resulta, repito, inconstitucional.

Si el artículo 28 constitucional ya que este precepto en su primer párrafo establece que: En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios.

Quiero decirles que sobre este particular, el alto Tribunal Nacional, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que este precepto equipara el monopolio como todo acto

que evita o tiende a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio. Y en general todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas con perjuicio del público en general o de una clase social.

Asimismo he expresado que el Constituyente en sus propósitos de combatir el monopolio exige expedición de leyes que castiguen esos actos. Es decir, aquellos que tiendan a evitar la libre concurrencia en cualquier clase de producción, industria o comercio y de servicios al público.

Con base en lo anterior, del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que se propone en el dictamen, se desprende otro problema de inconstitucionalidad. Toda vez que prevé que los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de la radiodifusión, a través de las bandas de frecuencia concesionadas, podrán obtener la autorización respectiva fuera de licitación pública con la simple presentación de una solicitud ante la Secretaría, y que la contraprestación que el Estado exija para ello, se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestan los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión y la cobertura geográfica que utiliza el concesionario para proveer el nuevo servicio.

Lo anterior significa que los pocos concesionarios que cuentan con una banda amplia del espectro radioeléctrico podrán obtener de manera más sencilla permisos adicionales para prestar otros servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, los que cuentan con una concesión de televisión por la amplitud de la banda de espectro radioeléctrico que tienen concesionada podrán, sin licitación alguna, prestar otro servicio de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, permitiendo la concentración en pocas manos de la industria, de la radio y televisión, en franco perjuicio de aquellos concesionarios que cuentan con banda restringidas o no amplias, que actualmente sólo prestan el servicio de radio, ya que no podrán prestar un diverso servicio de telecomunicaciones, lo que provocará la creación de monopolios, pues además aquellos pocos concesionarios, cuya banda les permite prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, lo podrán hacer sin licitación alguna, esto, es, sin competir contra particulares.

...

EL C. SENADOR JOSÉ ALBERTO CASTAÑEDA PÉREZ:

...

Primero.- La Ley Televisa considero que puede resultar nociva para los mexicanos, al reformar el artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión se permite a los radiodifusores prestar servicios de

telecomunicaciones adicionales a su concesión, pero sin pasar por el trámite establecido en la ley; y la autoridad, dice la palabra, ‘podrá si quiere requerir el pago por autorizar la solicitud’. Este ‘podrá’ en la ley también me causa mucha suspicacia, sobre todo cuando tenemos una autoridad con menos atribuciones por los cambios que le estamos dando, una comisión de telecomunicaciones inofensiva, una comisión sin dientes, digámoslo así: Una COFETEL chimuela, ¿para qué nos va a servir un organismo regulador que a nadie va a asustar y que nada va a controlar? Menos aún si las multas que pueda aplicar a los radiodifusores resultan ridículas.

Por ejemplo, una televisora con transmitir un spot de unas cuantas fracciones de segundos, puede pagar la multa máxima señalada en el artículo 103 que no se está tocando: 50 mil pesos. Pero, ¡jojo! ¿50 mil pesos de cuándo? Es una ley de 1960, 50 mil pesos de cuándo.

En el supuesto que se aplicara el artículo 106, la sanción máxima sería de 5 mil salarios mínimos, 243 mil pesos. ¿Cuánto vale hoy un spot en televisión nacional de 20 segundos?

...

-EL C. SENADOR JAVIER CORRAL JURADO: Tarde pero hemos llegado a la nuez del plan de negocios que Televisa planeó y que nos tiene aquí. La nuez de lo que constituye, en efecto, un daño patrimonial

al Estado Mexicano y un intento de despojo por la vía de privilegios y ventajas legales y administrativas a quienes con el simple hecho de solicitar a la Secretaría servicios adicionales les sean autorizados.

El artículo 28 plantea un régimen privilegiado y especial para la radio y la televisión en materia de telecomunicaciones, sin la obligación de pagarle al Estado por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Hemos insistido una y otra vez en que los legisladores no pueden permitir la discrecionalidad planteada para los grandes monopolios de la autoridad en la exigencia de esa contraprestación y nunca se nos ha querido hacer caso.

Aquí se ha dicho que es que ya está en el transitorio 6º de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Qué aberración hacer permanente un transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El Estado no definió el deberá en 1995 cuando discutimos la Ley de Telecomunicaciones, entre otras cosas, porque no estaba todavía en el mercado del espectro radioeléctrico el costo del megahertz en términos de espectro y subasta. Fue hasta 1998 cuando el Estado Mexicano licitó en subasta nueve zonas para lo que fue la plataforma de la telefonía celular conocida como los PCS, los Personal Communication Systems. Sólo por 720

megahertz el Estado Mexicano cerró la subasta en 1998 en mil millones de dólares, eso fue lo que obtuvo el Estado Mexicano en la subasta de 1998, sólo 720 megahertz, porque se subastaron 80 megahertz por zona. En el Distrito Federal el megahertz cerró en cinco millones un megahertz, el promedio en el país fue de un millón de dólares, cinco millones de dólares en el D.F., un millón de dólares de promedio en el país.

Los dictaminadores, los promotores han tenido buen cuidado de dos cosas, una, de no exigir la contraprestación por los servicios adicionales, pero otra que es grave y por lo que no admitimos que se diga aquí que son falacias y voy a demostrar que no es negligencia ni error, que es una omisión deliberada.

En primer lugar diría que el podrá en términos de la contraprestación del Estado es sólo para los que ya están de la radiodifusión y transitan a telecomunicaciones, han tenido muy buen cuidado de para los nuevos, para los entrantes exigirles en el 17, ahí sí el deberá.

Para las televisoras que quieren transitar a telecomunicaciones la facultad potestativa del Estado. Cómo creen que el Estado va a dejar de cobrarles, señores, cómo que como creemos que va a dejar de cobrarles, les ha estado haciendo bonificaciones fiscales y descuentos en tiempos oficiales que no registra gobierno...

-EL C. SENADOR RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ (Desde su escaño): *Me interesa mucho que nos pudiera informar los precios del megahertz comparado en otros países, y lo que los Estados obtuvieron por la concesión de ese espacio, gracias.*

-EL C. SENADOR JAVIER CORRAL JURADO: *Habría que decir que depende del uso, por supuesto de la zona geográfica de cobertura, por supuesto del servicio que preste, no es lo mismo un megahertz para telefonía celular, que la potencia, etcétera, o sea, tiene diferentes características.*

Lo que sí le puedo decir es que el espectro de mayor calidad es el espectro que se encuentra en la banda UHF, la banda que empieza del canal 14 hasta el 52 y 56, ese es un espectro de mucha calidad, por supuesto que tiene un valor muy importante...

En Estados Unidos la digitalización planteó y fue una discusión del Congreso, fueron largas sesiones en el Senado para definir mecanismos de recuperación del espectro analógico. Ellos recuperaron mediante mecanismos de política digital el espectro, incluso los canales espejos no se los dieron en UHF se los dieron en VHF y dejaron limpia esa banda de UHF.

Por el concepto de recuperación de espectro los Estados Unidos ingresaron 28 mil millones de

dólares y de esos 28 mil millones de dólares crearon un fondo de mil 500 millones de dólares para financiar el tránsito digital. No sé en estricto sentido cuánto sea el megahertz allá o acá...

Señores, los dictaminadores vinieron a decir aquí que había que sacar a la Cofetel de la incertidumbre de tenerla en un reglamento, pues les voy a dar una noticia, la política digital está en un acuerdo, es el acuerdo por el que se adoptó el estándar tecnológico para la transición de la televisión digital terrestre.

Esta minuta contradice incluso la política digital, esta minuta sólo concede servicios adicionales de telecomunicaciones a concesionarios, la política digital obliga a concesionarios y a permisionarios e incluso les impone plazo, e incluso les impone tareas para la digitalización y los amenaza con quitarles frecuencias si no se digitalizan, a los medios públicos, a los permisos no se les reconoce ni siquiera para servicios adicionales en términos de su propia red.

Saben qué, compañeros, es que aquí hay un régimen especial...

-EL C. SENADOR RAYMUNDO CÁRDENAS HERNANDEZ:

...

No van a poder venir a demostrar que Televisa va a pagar por el espacio que va a quedar libre por la digitalización. Y el avance tecnológico en lugar de

beneficiar al pueblo de México, va a beneficiar al monopolio que creó el régimen anterior para controlar ideológicamente al pueblo de México.

...

Pero la sociedad que están propiciando con este tipo de decisiones es totalitaria, porque la interpretación de la vida nacional que van a difundir estas dos televisoras, y sobre todo una, será monocolor, monocorde, una misma canción, dicen los permisionarios el día de ayer en su protesta.

Pero no obstante que se les va a hacer esa concesión de poder político, que como decía Manuel Bartlett nos vamos a arrepentir, no obstante que les concedemos el poder político para que nos hagan pedazos a las instituciones del Estado, a los partidos, a la política, no obstante eso la cereza del pastel son miles de millones de pesos.

...”

Debe añadirse, que no obsta para la declaración de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión lo dispuesto en el numeral 28-A de la propia Ley en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 28-A.- La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

I. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente;

II. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios, y

III. El impulso de la penetración y cobertura de servicios.

La Secretaría vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.”

Esto es, lo dispuesto en el artículo transcrito respecto a la emisión de disposiciones administrativas de carácter general que dictará la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a las que se sujetará la autorización para la prestación de servicios adicionales de telecomunicación por parte de los concesionarios de radiodifusión y, conforme a las cuales se atenderán, entre otros criterios, a la promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios, no purga el vicio de inconstitucionalidad evidenciado, porque éste se da por el trato privilegiado otorgado a tales concesionarios, en perjuicio de los permisionarios de servicios de radiodifusión, los concesionarios de servicios de telecomunicaciones (bandas de frecuencias para usos determinados) y de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar tales servicios de telecomunicaciones,

es decir los relativos a bandas de frecuencias para usos determinados.

Máxime que los criterios que al respecto se emitan, únicamente serán aplicados a aquellos concesionarios a los que se está privilegiando con la autorización de la prestación de servicios adicionales de telecomunicación, con lo cual resulta evidente que no constituyen requisitos o condiciones que reduzcan o eliminen la ventaja indebida y régimen de privilegio concedido a los concesionarios en materia de radiodifusión.

Finalmente, debe advertirse que la desigualdad y ventaja económicas que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión otorga a los concesionarios de los servicios de radiodifusión (audio y televisión abierta) en relación con los concesionarios de bandas de frecuencia para usos determinados a que se refiere la fracción I del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (audio y televisión restringida utilizando el espectro radioeléctrico en la frecuencia o canal asignado), tampoco puede considerarse subsanada mediante la emisión del Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de octubre de dos mil seis, que entrara en vigor al día siguiente de su publicación, que autoriza también a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos, a proporcionar servicios adicionales de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, estableciendo la adición a los títulos de concesión

respectivos a fin de que puedan determinar libremente en la banda o bandas de frecuencias que les hayan sido concesionadas con anterioridad, la cantidad de ancho de banda de espectro radioeléctrico que destinarán a la prestación de los referidos servicios adicionales, es decir a que en la banda de frecuencia concesionada para un uso determinado se incluya un uso diverso, mediante el pago de una contraprestación fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En la parte que interesa, el Acuerdo aludido establece:

“PRIMERO.- Se promueve la convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos, a través de redes alámbricas e inalámbricas incluyendo redes de comunicación vía satélite, misma que tiene los siguientes objetivos:

a) Facilitar la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la sana competencia entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio de televisión y/o audio restringidos (concesionarios de televisión y/o audio restringidos) y concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio fijo de telefonía local (concesionarios de telefonía local), mediante la interconexión e interoperabilidad eficiente de sus redes, sobre bases de tarifas no discriminatorias, la implementación de la

portabilidad de números y el establecimiento de medidas que prevengan subsidios cruzados.

b) Autorizar mediante un procedimiento sumario a los concesionarios de televisión y/o audio restringidos prestar el servicio fijo de telefonía local, así como a los concesionarios de telefonía local prestar el servicio de televisión y/o audio restringidos.

...

SEGUNDO.- Para alcanzar los objetivos antes mencionados, se autoriza a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos, a proporcionar servicios adicionales de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, según corresponda, de conformidad con las disposiciones que a continuación se indican:

a) Previo cumplimiento de los requisitos correspondientes establecidos en el presente Acuerdo, se adiciona, a los títulos de concesión para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio de televisión y/o audio restringidos, a través de redes cableadas, por microondas terrenal o vía satélite, el Anexo I que comprende el servicio fijo de telefonía local, cuya prestación queda sujeta al cumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo y forma parte del presente Acuerdo.

b) Previo cumplimiento de los requisitos correspondientes establecidos en el presente Acuerdo, se adiciona, a los títulos de concesión para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio fijo de telefonía local, alámbrica o inalámbrica, el Anexo II que comprende el servicio de televisión y/o audio restringidos, cuya prestación queda sujeta al cumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo y forma parte del presente Acuerdo. En el caso de los concesionarios de telefonía local cuyos títulos de concesión establezcan que no pueden explotar, directa o indirectamente, ninguna concesión de servicios de televisión al público en el país o que tengan restricciones para prestar el servicio adicional de televisión y/o audio restringidos (concesionarios con restricciones), la adición de referencia se realizará en términos del Transitorio Segundo del presente instrumento.

c) Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos podrán determinar libremente, en la banda o bandas de frecuencias que les hayan sido concesionadas con anterioridad, la cantidad de ancho de banda de espectro radioeléctrico que destinarán para la prestación del servicio adicional de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, siempre y cuando no se afecten la calidad y diversidad de

los servicios de telecomunicaciones previamente autorizados por la Secretaría en sus títulos de concesión, que sean modificados en términos del presente Acuerdo, ni se causen interferencias a dichos servicios.

d) Las demás condiciones de los respectivos títulos de concesión y sus anexos quedan vigentes en todos sus términos, con excepción de lo señalado por los Transitorios Segundo y Tercero del presente Acuerdo.

...

TERCERO.- *Los concesionarios que deseen iniciar la prestación de cualquiera de los servicios antes mencionados deberán haber cumplido las obligaciones establecidas en las condiciones de su título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, y satisfacer de manera general los siguientes requisitos:*

a) Presentar debidamente requisitado el Formato de Solicitud para Prestación de Servicios de Telecomunicaciones Adicionales (Formato de Solicitud) que se agrega como Anexo III, en el que manifiesten su obligación de cumplir los requisitos y condiciones establecidos en este Acuerdo, que les resulten aplicables, el cual se deberá acompañar con los correspondientes comprobantes de pago de derechos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos.

...

b) En caso de que el concesionario requiera utilizar las bandas de frecuencias que tenga concesionadas con anterioridad, para la prestación del servicio adicional a los comprendidos en los títulos de concesión correspondientes, deberá comunicar a la Secretaría la cantidad de Megahertz cuyo uso destinará para la prestación del servicio de que se trate, para efecto de que se fije la contraprestación correspondiente.

La contraprestación al Gobierno Federal será fijada, a propuesta de la COFETEL, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su calidad de autoridad competente en la materia, en términos de lo preceptuado en las disposiciones jurídicas aplicables. Los lineamientos y criterios relativos a la contraprestación que en su oportunidad apruebe la SHCP, podrán ser consultados en la página de Internet de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones: <http://dgpt.sct.gob.mx>, una vez publicados por dicha Dirección General en términos del Transitorio Cuarto del presente Acuerdo. La Secretaría notificará por escrito al concesionario el monto y condiciones para el pago de la contraprestación. El trámite para la fijación de la mencionada contraprestación se realizará en los plazos que establece la LFPA.

...”

El Acuerdo transcrito autoriza a los concesionarios de bandas de frecuencias para uso determinado, concretamente a los de telefonía local fija, televisión y/o audio restringidos, para que presten servicios adicionales al que tenían especificado en su título de concesión, con la modificación que ello implica a la misma, puesto que, como se precisó con anterioridad, la concesión sobre una frecuencia del espectro radioeléctrico se encuentra indisolublemente asociada al uso específico y determinado para el que fue otorgada, sin que para ello se les someta al procedimiento de licitación regulado en los artículos 14 a 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con el pago de la contraprestación prevista en el artículo 14 de la Ley y en el Acuerdo.

Tal circunstancia, tal y como se adelantó, no puede subsanar el vicio de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en primer lugar, porque nuevamente sin prejuzgar sobre el apego del Acuerdo transcrito a la Carta Fundamental, un beneficio otorgado en un Acuerdo emitido por un Secretario de Estado, no puede purgar el vicio contenido en una ley emanada del Congreso de la Unión; en segundo lugar, porque la desigualdad por el beneficio otorgado a los concesionarios de radiodifusión no sólo se da respecto de los concesionarios de servicios de telecomunicaciones y, concretamente, con los que presten los servicios a que se refiere el Acuerdo, sino que, como se señaló a lo largo del presente considerando, también se da respecto de los permisionarios de

servicios de radiodifusión y de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar servicios de telecomunicaciones utilizando bandas de frecuencias para usos determinados; en tercer lugar, porque los beneficiados con el Acuerdo no pueden acceder mediante simple autorización y sin sujetarse al procedimiento de licitación respectivo a la prestación de servicios de radiodifusión, mientras que el artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión sí permite que concesionarios de servicios de radiodifusión puedan acceder a la prestación de servicios de telecomunicaciones en tales términos; y, por último, mientras que en el Acuerdo transcrito se establece el pago de una contraprestación por la modificación del título de concesión de banda de frecuencia para uso determinado, conforme al artículo 14 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión se establece la contraprestación como una mera posibilidad, por lo que subsiste el trato diferenciado entre uno y otro sector.

Así las cosas, a partir de lo hasta aquí considerado, este órgano jurisdiccional estima que el artículo 17 G, por cuanto establece el mecanismo de subasta pública para el otorgamiento de las concesiones en materia de radiodifusión, el artículo 16, en la parte en que establece un plazo fijo para la duración de dichas concesiones y el artículo 28, que consagra un sistema de privilegio para la obtención de una concesión en materia de telecomunicaciones, todos de la Ley Federal de Radio y Televisión, resultan violatorios de los artículos 1º, 6º, 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Federal, en la medida en que permiten un trato discriminatorio que pone en riesgo el ejercicio de la rectoría

económica por parte del Estado y dificultan su papel como garante, frente a la sociedad entera, de los derechos a la libertad de expresión y a la información.

Discriminación, la anterior, que no solamente supone una ventaja netamente económica para los concesionarios de servicios de radiodifusión y que, de manera por demás evidente, repercutirá en la determinación de aquello que deba entenderse como mercado relevante y poder sustancial en ese sector de la economía, perturbando la libre competencia y sana competencia en el mismo, sino que, y quizás de manera más significativa, incide en la función que el Estado tiene encomendada como guardián de la libertad de expresión y del derecho a la información, función que supone el fomento de la pluralidad y diversidad en la conformación de los medios de comunicación masiva, con el objetivo irrenunciable de generar una sociedad más integrada, más educada y, sobre todo, más justa.

Así, conforme a lo razonado a lo largo de los considerandos que anteceden así como en éste, resulta procedente declarar la invalidez de los artículos 16, sólo en las partes que señalan “El término de” y “será de 20 años”; 17-G, en la parte que dice “a través de subasta pública”; del artículo 28 en su integridad y, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, del 28 A en vía de consecuencia, todos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

DÉCIMO SEXTO.- Estudio innecesario de un concepto de invalidez.

Al haber resultado fundados los conceptos de violación planteados contra el artículo 28, se omite el estudio del décimo noveno concepto de invalidez, al resultar ello innecesario.

En efecto, en dicho concepto de invalidez, en esencia, se adujo:

Que el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio del artículo 16 constitucional en la medida en que contraviene lo dispuesto por la Ley de Inversión Extranjera, específicamente sus artículos 6º, fracción III, 7º, fracción III, inciso X y 8º.

Es decir, los servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos a los de televisión por cable, están reservados de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros, sin embargo, se autoriza la inversión extranjera neutra.

La inversión extranjera se acepta hasta el 49% en las sociedades concesionarias en términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y tratándose de telefonía celular, podrán hacerlo hasta en un 100%, previa autorización de la Comisión de Inversión Extranjera.

Aparentemente, en congruencia con la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Federal de Radio y Televisión dispone que no se admitirán extranjeros como socios o asociados de la sociedad concesionaria o permisionaria, sin embargo la autorización de prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones a un concesionario de radio y televisión, permitirá a dichos concesionarios el uso de capacidad existente por arrendamiento, compra, fusión o cualquier otro mecanismo de asociación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, materia en la cual se acepta la inversión extranjera hasta en un 100%, de manera tal que, evidentemente, este tipo de inversión tendrá injerencia directa en las empresas de radiodifusión, violentando el artículo 16 constitucional, con obvias consecuencias culturales, económicas y sociales.

Como se advierte, es innecesario el estudio de los anteriores planteamientos porque se dirigen a controvertir el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión que, en términos del considerando precedente de este fallo, debe ser declarado inválido, resultando en este sentido aplicable la siguiente tesis jurisprudencial de este Alto Tribunal:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario

ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” (Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XIX, junio de 2004; Tesis: P./J. 37/2004; página: 863).

DÉCIMO SÉPTIMO.- Inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas.

Por último, este Tribunal Pleno considera también esencialmente fundado, el décimo cuarto concepto de invalidez planteado, en el que se aduce la transgresión a los artículos 1 y 2 constitucionales ante la omisión del legislador de regular el acceso para la prestación del servicio de radiodifusión en relación con los pueblos y comunidades indígenas.

En principio, es conveniente precisar que, para el análisis del planteamiento hecho valer por la parte actora, es necesario dilucidar si la omisión legislativa que se reclama al Congreso de la Unión deriva de una competencia de ejercicio obligatorio o si se trata de una competencia de ejercicio potestativo, así como si tal omisión es de carácter absoluta o relativa.

Para determinar lo cual, conviene tener presente lo sostenido por este órgano colegiado al resolver, en sesión de tres de octubre de dos mil cinco, la controversia constitucional 14/2005, que, en la parte conducente, se transcribe a continuación:

“...Doctrinalmente existen diversos criterios de clasificación respecto del ejercicio de las competencias de los órganos del Estado, y ya referidos a la actuación de los órganos legislativos y en particular, propiamente a las omisiones legislativas, de entre todos ellos, a este Tribunal Pleno le parece aceptable el siguiente:

En un Estado Federal, el principio de división funcional del poder se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas a los órganos superiores del Estado; en este sentido, el principio que cierra la posibilidad de actuación de las autoridades dentro del ordenamiento jurídico es que todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades se encuentra prohibido y que las autoridades sólo pueden realizar los actos dictados sobre bases expresas previstas en el ordenamiento y, en particular, en la Constitución.

Este sistema competencial establecido en la Constitución, se expresa positivamente de varias maneras: existen prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; existen competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, existen competencias de ejercicio obligatorio, en donde el

órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.

Ahora bien, en relación a los órganos legislativos del Estado, únicos a los que deberemos referirnos para la resolución de este asunto, las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que los dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Es decir, en este tipo de competencias, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en que momento lo hará.

Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la

opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional.

Atendiendo a esta clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), es necesario considerar las posibilidades de no ejercicio de las mismas, lo cual se traduce en omisiones. Claramente existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el

órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

Podemos combinar los dos tipos de competencias que han quedado precisadas —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y los tipos de omisiones —absolutas y relativas— que pueden presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos del Estado, por lo que tendremos como resultado el siguiente cuadro:

Competencias o facultades.	No ejercicio	Ejercicio parcial o deficiente
De ejercicio potestativo	Omisión absoluta	Omisión relativa
De ejercicio obligatorio	Omisión absoluta	Omisión relativa

De lo anterior se aprecia que tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1.- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;**
- 2.- Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;**
- 3.- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo;**
- 4.- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.**

Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.¹

Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.²

Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos

¹ Respecto de este tipo de omisiones, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre ellas en las diversas controversias constitucionales 363/2001, 326/2001, 46/2002 y 80/2004.

ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente...”

De las consideraciones transcritas se deduce lo siguiente:

1. El principio de división funcional del poder se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas a los órganos originarios del Estado.

2. El principio que rige la posibilidad de actuación de las autoridades es el de que todo aquello que no se encuentre expresamente facultado para las autoridades, les está prohibido.

3. Existen competencias de ejercicio potestativo, en las que el legislador puede decidir si ejerce o no la atribución conferida, y otras de ejercicio obligatorio, en donde el órgano legislativo se encuentra obligado a ejercer su competencia.

4. Serán facultades o competencias de ejercicio potestativo, aquéllas en las que los órganos legislativos pueden decidir si las ejercen o no y en qué momento lo harán; mientras que serán de ejercicio obligatorio aquéllas en las que el orden jurídico les da un mandato de ejercicio expreso, el cual puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, inclusive en las transitorias.

² Respecto de este tipo de omisiones, este Alto Tribunal ha conocido de ellas al resolver la

5. Por otra parte, las omisiones legislativas pueden ser absolutas, si el órgano no ha ejercido su competencia para crear leyes en ningún sentido, o relativas, si el órgano ejerció su competencia pero de manera parcial o sin realizarla de manera completa e integral.

6. Combinando los tipos de competencia o facultades y los tipos de omisiones, se concluye que pueden existir: a) omisiones legislativas absolutas en facultades de ejercicio obligatorio, cuando teniendo obligación de legislar no lo ha hecho; b) omisiones legislativas relativas en facultades de ejercicio obligatorio, cuando teniendo el órgano legislativo la obligación de expedir la norma así lo hace, pero de manera incompleta o deficiente; c) omisiones legislativas absolutas en facultades de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar, sin que exista mandato que lo obligue a ello; y d) omisiones legislativas relativas en facultades de ejercicio potestativo, cuando el órgano legislativo decide legislar, sin tener mandato expreso para ello, pero lo hace de manera incompleta o deficiente.

Ahora bien, atendiendo a los criterios sustentados por este Tribunal Pleno, se analiza la omisión legislativa que se impugna, la cual se hace consistir en que el legislador no reguló lo relativo al acceso a la prestación del servicio de radiodifusión por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

controversia constitucional 25/98.

En primer término se procede a determinar si se está ante una omisión de ejercicio obligatorio o potestativo.

Para ello, debe partirse de que el artículo 2º, apartado B, fracción VI, y último párrafo, constitucional establece:

“Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas,

las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

...

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y

pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

De la redacción de la fracción VI y último párrafo del apartado B del artículo 2º constitucional que ha quedado transcrito se desprende, que en él se contiene un mandato expreso para la Federación, Estados y Municipios, por una parte, de extender la red de comunicaciones a fin de permitirse la integración de los indígenas, sus pueblos y comunidades, así como toda comunidad equiparable a ellos, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación; y, por la otra, de establecer las condiciones a fin de que puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, este último mandato, sujeto a los términos que las leyes de la materia determinen.

El primer aspecto, es decir el mandato para extender la red de comunicaciones mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación no es controvertido por la parte actora, es decir, no se aduce en torno a ello incumplimiento por parte de la Federación, Estados y Municipios, además de que esta obligación no se entiende impuesta, en términos del propio precepto constitucional, al órgano legislativo.

Sin embargo, el segundo aspecto, que es al que se refiere la parte actora, sí constituye una obligación expresa que involucra al órgano legislativo, pues el establecimiento de las condiciones para la adquisición, operación y administración de medios de

comunicación por pueblos y comunidades indígenas y comunidades equiparables a ellos se sujeta a los términos que las leyes de la materia determinen.

Consecuentemente, se trata de una facultad de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo federal, que es el competente en la materia, al derivar de un mandato expreso de la Constitución Federal. Asimismo, se trata de una omisión legislativa de carácter absoluto, pues en las leyes impugnadas no se establece previsión alguna al respecto y hasta el día de la resolución del presente asunto, no obra en autos constancia alguna que acredite que el Congreso de la Unión haya legislado para tal efecto.

Por lo tanto, si el Congreso de la Unión no ha emitido norma alguna para establecer las condiciones en que los indígenas, sus pueblos y comunidades, así como cualquier otra comunidad equiparable a ellos, puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, es claro que ello redundaría en una omisión legislativa absoluta al ejercicio de una competencia obligatoria por mandato constitucional, que transgrede la Constitución Federal, concretamente sus artículos 1º y 2º, pues al no acatar la medida establecida en favor de grupos considerados socialmente más débiles, se infringe también el principio de igualdad y de no discriminación al no llevar a cabo, el Congreso, dentro del ámbito de sus atribuciones, los actos que permitan reducir las diferencias sociales y coadyuven a la integración nacional de estos grupos de la población, ya que el principio constitucional de igualdad exige que la ley dé tratamiento desigual a los desiguales.

En este sentido, deben desestimarse los argumentos del Congreso demandado respecto a que la ley impugnada no niega a los grupos indígenas la posibilidad de adquirir, operar y administrar servicios de radiodifusión, pues pueden participar en las licitaciones públicas para las concesiones o bien satisfacer los requisitos exigidos para obtener permisos tratándose de estaciones no comerciales, puesto que contrariamente a lo que se sostiene, es claro que al aludir el Constituyente, en el artículo 2º, apartado B, fracción VI, y último párrafo, al establecimiento de condiciones para que estos grupos puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, se está refiriendo al establecimiento de condiciones especiales y asequibles para dichos grupos que se encuentran en circunstancias notoriamente desiguales a las del resto de la población.

En efecto, debe partirse del hecho de que la situación de desigualdad en que dichos grupos se encuentran constituye una circunstancia reconocida por el órgano reformador de la Constitución desde el momento en el que estableció un régimen especial para ellos, con el propósito expreso y claro de abatir sus rezagos y lograr su plena integración a la sociedad.

Esto queda de manifiesto en los párrafos primero y segundo del apartado B del artículo 2º de la Constitución Política, en los que claramente se señala que la Federación, los Estados y los Municipios **“para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”** establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el

desarrollo integral de sus pueblos y comunidades y que **“para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”**, tendrán las obligaciones que se especifican en sus nueve fracciones, entre ellas, la relativa a que, en los términos en los que las leyes de la materia determinen, se establezcan las condiciones para que **“puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación”**.

Por lo tanto, si se trata de una disposición especial, originada por las circunstancias y condiciones propias en que se encuentran estos grupos de la población, establecida expresamente por el órgano reformador de la Constitución como una de las medidas, precisamente, para abatir sus carencias y rezagos, es claro que no podría considerarse satisfecha la obligación relativa mediante la emisión de una previsión aplicable a todos los gobernados, porque con ello no se estarían estableciendo condiciones especiales para los pueblos y comunidades indígenas y grupos equiparables a ellos, que les posibiliten materialmente la adquisición, operación y administración de medios de comunicación.

Lo anterior se corrobora si se atiende a los requisitos y procedimientos de obtención de concesiones y permisos establecidos tanto en la Ley Federal de Radio y Televisión, como en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En efecto, conforme a lo dispuesto en los artículos 14 a 21 y 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que han quedado transcritos a lo largo de la presente ejecutoria, las concesiones

para radio y televisión abiertas se otorgarán mediante licitación pública y los interesados deberán reunir una serie de requisitos, como son: programas y compromisos de inversión, cobertura y calidad de los servicios a prestar, plan de negocios, especificaciones técnicas de los proyectos y la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia; de igual manera, para la obtención de concesiones sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 24 de la propia Ley, que son: programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar, plan de negocios y documentación que acredite capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa.

De la misma manera, la Ley Federal de Radio y Televisión, en sus artículos 13, 16, 17, 17-A a 17-J, 19, 20 y 21, igualmente ya transcritos, establece que el otorgamiento de este tipo de concesiones se hará mediante licitación, pero además previó que ésta se sujetará a subasta pública y que el Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica, debiendo el solicitante otorgar garantía durante el procedimiento de licitación hasta su conclusión, lo anterior con independencia de los requisitos exigidos en torno al plan de negocio (que deberá incluir el programa de cobertura, de inversión, financiero, de actualización y desarrollo tecnológico) y solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia, entre otros; por otra parte, para la obtención de permisos los solicitantes deberán también constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada y presentar solicitud favorable de la Comisión Federal

de Competencia, así como proyecto de producción y programación y de desarrollo y servicio de la estación.

Los requisitos y procedimientos reseñados ponen en evidencia que los mismos no resultan asequibles a los indígenas y a sus pueblos y comunidades o a grupos equiparables a ellos, por lo que carece de sustento el argumento relativo a que no se discrimina o impide en tales procedimientos su participación, pues es claro que la ley impugnada no contempla ni prevé condiciones que hagan posible que tales grupos adquieran, operen o administren medios de comunicación.

Finalmente, debe advertirse que si bien en el artículo 2º no se estableció un plazo para que el legislador federal llevara a cabo el ejercicio de la facultad obligatoria en análisis, es claro que, al haber legislado en la materia, mediante la expedición del Decreto de reformas y adiciones a las Leyes Federal de Radio y Televisión y Federal de Telecomunicaciones, decidió hacer uso de su facultad legislativa, pero incurrió en la omisión de prever las condiciones especiales referidas, sobre todo si se toma en consideración que la reforma constitucional mediante la cual se estableció el mandato expreso para el legislador ordinario se publicó en el Diario Oficial de la Federación del catorce de agosto de dos mil uno y entró en vigor al día siguiente, mientras que la reforma impugnada es de abril del dos mil seis.

DÉCIMO OCTAVO.- Efectos de la sentencia.

En atención a que resultaron fundados los conceptos de invalidez analizados en los considerandos Décimo Tercero, Décimo Quinto y Décimo Séptimo, este Tribunal Pleno procede a fijar los efectos de esta resolución, conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que disponen que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar con precisión los alcances y efectos de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para su cumplimiento y que sus resoluciones surtirán sus efectos “a partir de la fecha que determine la Suprema Corte”, las que no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En tales condiciones, este órgano jurisdiccional determina que la presente ejecutoria tendrá los siguientes efectos:

I. Declarar la invalidez de los siguientes preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión:

a) Artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en su último párrafo que literalmente establece: ***“La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto,***

se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.

b) Artículo 16, de la Ley Federal de Radio y Televisión sólo en las partes que señalan ***“El término de”*** y ***“será de 20 años”***.

Para efectos meramente aclaratorios, se precisa que la invalidez de las anteriores porciones normativas no provoca incertidumbre e inseguridad en cuanto a la existencia y duración de un término para las concesiones, pues si el artículo 16 alude a la figura del refrendo es porque las concesiones se otorgan, en todo caso, por un plazo determinado y, para establecer la duración de éste deberá atenderse, conforme al artículo de 7-A, fracción I, de la ley Federal de Radio y Televisión que establece que: “A falta de disposición expresa en esta Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicarán: I. La Ley Federal de Telecomunicaciones;...”, a lo que dispone el artículo 19 de dicha ley, que a su vez establece: “Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años...”, aplicación supletoria con la cual se logra, además, una regla uniforme tanto para los concesionarios de bandas de frecuencias para usos determinados en materia de telecomunicaciones como para los concesionarios de servicios de radiodifusión.

c) Artículo 17-G, de Ley Federal de Radio y Televisión, en la parte que señala ***“a través de subasta pública”***.

d) Artículo 28, de Ley Federal de Radio y Televisión, en su integridad.

e) Artículo 28-A, de Ley Federal de Radio y Televisión, que establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de la propia Ley Federal de Radio y Televisión atendiendo a los criterios que en él se indican, pues, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de los Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la invalidez de este último debe extenderse a la del 28-A, en la medida en que su existencia y propósito dependen de aquél.

II. En relación con la omisión legislativa acreditada, el Congreso de la Unión, dentro del primer periodo de sesiones que, de acuerdo con los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inició a partir del primero de septiembre de dos mil seis y no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, deberá legislar a fin de establecer las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas, así como cualquier grupo que se equipare a ellos, puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, a efecto de dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 2º, apartado B, fracción VI, y último párrafo, de la Constitución Federal.

Lo anterior lo deberá hacer del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando las constancias que así lo acrediten.

Finalmente, se determina que la presente resolución surtirá sus efectos a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la validez de los artículos Segundo, Cuarto y Quinto Transitorios; 9-A, primer párrafo y fracciones XI, XII, XIV y XVI; 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de los artículos Segundo Transitorio; 16 por lo que hace al mecanismo de refrendo; 17-E, 17-F, 17-G, 20, 21-A y 79-A, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión en términos de lo expuesto en los considerandos Quinto a Décimo Segundo de la presente ejecutoria.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y artículos 16 en la parte relativa al plazo de duración de las concesiones, 17 G, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión en los términos precisados en los considerandos Décimo Tercero y Décimo Quinto, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.

CUARTO.- Es fundada la omisión legislativa denunciada en términos del considerando Décimo Séptimo y para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.