

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 10 DE NOVIEMBRE DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
73/2010	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra del Presidente de la República y otras autoridades, por la invalidez del Decreto publicado el dos de septiembre de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación, "por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre"</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS).</p>	3 A 54 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
10 DE NOVIEMBRE DE 2011.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA.

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

(INICIÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 11:25 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta si es tan amable.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente, se someten a su consideración los proyectos de las actas de la sesión pública número ciento diecisiete ordinaria, celebrada el lunes siete de noviembre del año en curso y de la

sesión pública número ciento dieciocho ordinaria celebrada el martes ocho de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros están a su consideración las actas con las que se ha dado cuenta, si no hay ninguna observación, consulto a ustedes si se aprueban en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁN APROBADAS POR UNANIMIDAD.**

Señor secretario sírvase continuar.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor Ministro Presidente, se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
73/2010. PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA Y OTRAS AUTORIDADES.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PROMOVIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN A TRAVÉS DE SU CÁMARA DE SENADORES.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS ACCIONES QUE DEBERÁN LLEVARSE A CABO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARA CONCRETAR LA TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIEZ.

TERCERO. PUBLÍQUESE LA PRESENTE RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señora Ministra Sánchez Cordero para efectos de su presentación le doy el uso de la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, señora Ministra, señores Ministros como acaba de dar cuenta el señor secretario, someto a su consideración el proyecto de resolución de la Controversia Constitucional 73/2010, promovida por la Cámara de Senadores en representación del Congreso de la Unión en la que se solicitó la declaración de

invalidez del “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la Transición a la Televisión Digital Terrestre”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de septiembre de dos mil diez, bajo los puntos resolutivos a los que el señor secretario acaba de dar lectura; esto es, con la propuesta de declarar la invalidez total del mencionado Decreto, atendiendo al argumento medular de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, se excedió en el ámbito de sus atribuciones que le confiere el artículo 89 fracción I, de la Constitución, al emitir el acto reclamado invadiendo la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión debido a que éste por medio de la Ley Federal de Telecomunicaciones le confirió el carácter de órgano autónomo en cuanto a las facultades de radio y televisión a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, carácter que ya fue refrendado por este Tribunal Pleno al resolver la Controversia Constitucional 26/2006 y la Acción de Inconstitucionalidad 7/2009, con independencia del carácter orgánico, administrativo de este órgano desconcentrado del Ejecutivo Federal, que le fue conferido tanto en su Decreto de creación como en las reformas a la ley antes señalada.

Considerando lo anterior, y dada la multiplicidad de aspectos y temas que se analizan en el proyecto, me parece que sería necesario, de no existir inconveniente para ello, presentar cada considerando del proyecto conforme al esquema que al efecto se contiene en el correspondiente problemario y que a su vez se considere señor Presidente, la posibilidad de ir tomando votaciones en cada uno de los temas.

Lo primero es la competencia y la certeza de los actos, así entonces me permito someter a su consideración los dos primeros Considerandos que son los relativos a la competencia de este Tribunal Constitucional para conocer del asunto así como el relativo a la certeza del acto, cuya invalidez se demanda.

Señor Presidente, no sé si esto esté a su consideración, la competencia y la certeza de los actos, o si voy ya a oportunidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En la presentación que hace la señora Ministra del proyecto, ha señalado algunas cuestiones de carácter general y como ella lo sugiere, vamos a ir tomando las votaciones en razón de las propuestas de cada uno de los considerandos.

De esta suerte, el primero de ellos es el relativo a la competencia, el cual queda sometido a su consideración. Si hay alguna observación, si no la hay, les consulto si éste se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADO.**

El Considerando Segundo del proyecto es el que aloja la certeza de los actos cuya invalidez se demanda. Está a su consideración. ¿Hay alguna observación?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo le mandaré a la señora Ministra, ya había quedado con ella de alguna notita, pero no tiene mayor trascendencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna otra observación o consideración. Les consulto si se aprueba este Considerando Segundo en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADO.**

El Considerando Tercero, relativo a la oportunidad en la presentación de la demanda. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente.

Ahora someto a su consideración el apartado relativo a la oportunidad en la presentación de la demanda, en el cual se

propone que ésta es oportuna, atendiendo al principio de cosa juzgada.

Lo anterior derivado fundamentalmente de la decisión adoptada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión del veintinueve de junio de este año, al resolver por mayoría de votos el Recurso de Reclamación 36/2010, derivado del incidente de suspensión de esa misma controversia.

Al resolver dicho recurso se determinó: primero, la oportunidad de la demanda y segundo, también que el Decreto impugnado, señor Presidente —no sé si esto vaya a ser motivo de varias votaciones y de discusión, pero desde mi óptica personal en este mismo recurso de reclamación—, se determinó que el Decreto impugnado para efectos de la suspensión tiene naturaleza de un acto concreto porque se trata, —y así se dijo en este recurso resuelto por la Primera Sala por mayoría de tres votos— de un Decreto expedido en ejercicio de la facultad ejecutiva, genérica y desde la perspectiva que presento a su consideración sumamente amplia en su concreción, del Presidente de la República que se desprende del artículo 89, fracción I de la Constitución y que se puede materializar jurídicamente bajo las distintas formas que las facultades constitucionales del Ejecutivo se establecen en este artículo. Esto fue lo que resolvió la Primera Sala en materia de oportunidad y en materia de la naturaleza del acto, en razón de la suspensión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración señora y señores Ministros el Considerando Tercero, en relación con la oportunidad en la presentación de la demanda. Esto es, se comparte el proyecto o no en el sentido en que la demanda es oportuna. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Presidente, estoy de acuerdo en que así lo resolvió la Primera Sala y por lo

tanto eso no lo cuestiono; sin embargo, desde aquí me separo de algunas de las afirmaciones por no compartirlas.

En su momento, seguramente discutiremos los temas puntualmente, y no quisiera en este momento abrir un debate que seguramente tendremos posteriormente, en relación con la naturaleza y el alcance del Decreto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco González Salas. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido señor Presidente. También creo que ya no estamos en posibilidad de discutir lo que ya la Primera Sala resolvió respecto de la suspensión; sin embargo, me separaría en esta parte de esa argumentación, simplemente manifestando que está en tiempo, tómese como acto o como ley, de todas maneras está en tiempo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo. Señor Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente, en el mismo sentido. No comparto, me separo de las conclusiones de la Primera Sala en este punto de la naturaleza del acto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No me pronuncio, pero creo que la concreta temporalidad es lo que vamos a votar, y por mi parte, mi voto será aprobatorio, pero solamente en ese aspecto, no en los otros temas que se enervan, eso estará por verse.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Estoy en la misma línea que el señor Ministro Aguirre Anguiano, e incluso, creo que no es necesario referirse a ese recurso para establecer la oportunidad; aquel fue un recurso de reclamación en relación con la suspensión, y aquí es un debate de otro orden; estimo que la oportunidad puede verse en sus méritos, y como bien dijo la señora Ministra Luna Ramos, cualquiera que fuera la naturaleza del Decreto de todas maneras está promovida en tiempo la controversia constitucional, y también estimo que no es el momento de generar el debate sobre cuál es la naturaleza de los actos impugnados. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra consideración? Someto a votación, si están de acuerdo con la propuesta del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Oportunidad.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Perdón señor Presidente, pero ¿Se va a modificar en esta parte?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Pero nada más es la oportunidad, porque el proyecto lo trae así. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exclusivamente la oportunidad con las razones que está sustentando el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En eso estoy de acuerdo, pero no sé si se va a modificar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo pienso que lo que se ha dicho lleva una diferencia en este sentido, no nos hemos pronunciado, va a ser en el Considerando Séptimo si esto es un

acuerdo o es un reglamento, es norma general o es un acto; entonces, creo simple y sencillamente con decir: Con independencia de la naturaleza de la norma, está en tiempo. Y me parece que con eso podemos seguir avanzando en la votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La propuesta de votación ha sido en relación exclusivamente con la temporalidad, si la demanda está presentada con oportunidad.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con independencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con independencia de las razones; estamos en la temporalidad en tanto que lo aquí manifestado nos lleva en última instancia a abrir esta discusión en la parte correspondiente. ¿De acuerdo?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Entonces el sustento que se da, perdón que tome la palabra señor Presidente, el sustento que se da de acuerdo a que se estima como acto y que por esa razón se hace el cómputo de esa manera ¿se eliminaría?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se tiene que eliminar.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Independientemente si es acto, Presidente, si es norma, la acción está en tiempo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Si se va a eliminar eso, yo estoy de acuerdo, ya no me aparto de nada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, si no hay entonces algún diferendo, les consulto si la oportunidad se vota de manera económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

En el considerando Cuarto, se alude a la legitimación activa, que está a su consideración. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el apartado correspondiente al análisis de la legitimación de las partes en el que se considera, por un lado, que quien compareció en representación de la Cámara de Senadores a promover el presente medio de control, cuenta con facultades para ello, y a su vez, que dicha Cámara cuenta con la legitimación procesal para acudir en defensa del ámbito de competencias del Congreso de la Unión del cual forma parte, ya que este Tribunal Pleno ha reconocido que las Cámaras de Diputados y Senadores como órganos que conforman el Congreso de la Unión, pueden promover aisladamente una controversia constitucional en defensa de las atribuciones del Congreso de la Unión, lo cual se reafirma con la cita de la Tesis Jurisprudencial 83/2000, cuyo rubro es: “CÁMARA DE DIPUTADOS Y CÁMARA DE SENADORES. Están legitimadas aisladamente para plantear la defensa de las atribuciones que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece a favor del Congreso de la Unión”.

En lo tocante a la legitimación pasiva y a la de los órganos a quienes se les reconoce el carácter de terceros interesados, el proyecto que está a su consideración propone que los representantes de esas partes acreditaron su personalidad, que los mismos cuentan con facultades para comparecer en su nombre y que están legitimados para intervenir en el presente medio de control constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, precisamente el contenido de este Considerando Cuarto. Legitimación activa. Si no hay alguna observación, consulto si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADO.**

En el Considerando Quinto. La legitimación pasiva. A su consideración. **(VOTACIÓN FAVORABLE) NO HAY OBSERVACIONES, DE MANERA ECONÓMICA SE APRUEBA.**

En el Considerando Sexto, relativo a la legitimación de los terceros interesados. ¿Alguna observación? Consulto si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

SECRETARIO, ESTÁ APROBADO DE ESTA MANERA.

Y tenemos el Considerando Séptimo. Causas de improcedencia. Adelante señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Así es señor Ministro Presidente. En el Considerando relativo a las causas de improcedencia, se analiza el motivo hecho valer por el señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los secretarios de Comunicaciones y Transportes, y de Hacienda y Crédito Público, quienes son coincidentes en señalar que en su concepto la presente controversia constitucional es improcedente, en virtud de que el Senado de la República carece de interés legítimo para promoverla en defensa de la esfera competencial de un órgano desconcentrado subordinado al Presidente de la República.

Argumentan estas autoridades que la falta de interés legítimo del Senado de la República, deriva de la ausencia de un principio de afectación a su esfera competencial, puesto que el planteamiento de constitucionalidad entraña una petición de principio, a saber, que el Ejecutivo Federal con la emisión del Decreto impugnado violó su propia esfera de competencias, lo cual considera improcedente, pues la controversia constitucional es un medio de control a través del cual los órganos legitimados pueden acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de su esfera competencial cuando se vea vulnerada por actos o normas emitidas por un órgano diverso.

También argumentan las autoridades demandadas que la Cámara de Senadores para acreditar que se generó un principio de afectación que reflejara una invasión a su esfera de atribuciones, alegó que se vulneraron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión con la emisión del Decreto impugnado; y como consecuencia, se transgredió la facultad legislativa en materia de telecomunicaciones. Planteamiento que califica como una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, por lo que en su opinión, la parte actora goza de un interés simple, puesto que todo órgano legislativo está interesado en que las leyes que emita se cumplan.

Sin embargo, en concepto de estas autoridades, el hecho de que el Decreto vulnere una disposición expedida por el Congreso de la Unión, no actualiza su interés legítimo.

Por esta razón, consideran que el Senado de la República se asume como, así lo dicen: El legítimo defensor de un órgano desconcentrado, subordinado al Ejecutivo Federal; facultad que la Constitución Federal no le otorga en forma expresa, y aun cuando el Congreso General sea el creador del órgano desconcentrado, o le dio esas facultades, se creó por Decreto del Presidente (creo que en la época del Presidente Zedillo) pero ahora le dio unas atribuciones distintas a las que éste debe ceñirse a su propia naturaleza y respetar la subordinación que debe a la Secretaría de Estado, y en consecuencia al titular del Poder Ejecutivo.

En el proyecto que está a su consideración, se estimó que no se actualiza el motivo de improcedencia que hacen valer las autoridades demandadas de acuerdo con los siguientes argumentos: Primero, el que se funda en la cronología de los diversos precedentes en los que de manera recurrente este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre el tema de interés legítimo, de los cuales deriva el criterio que actualmente sostiene para considerar

que las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución, cuentan con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, sólo requieren que la emisión del acto o norma general impugnados, sean susceptibles, cuando menos, de generar un principio de afectación en su esfera de competencia y atribuciones del que deriva que el acreditamiento pleno de la intervención y/o afectación en la esfera competencial de una entidad, Poder u órgano hacia otro, constituye propiamente el fondo del asunto, en un aspecto que atañe a la procedencia de la controversia constitucional.

En el caso se estimó que para efectos de la controversia constitucional, se observa que el Decreto cuya invalidez se demanda en esta vía, fue expedido por el Presidente de la República con apoyo primordial en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, con la finalidad de acelerar la transición de las señales de televisión analógica a las transmisiones en la modalidad digital, para lo cual estableció ciertas acciones que deben llevar a cabo distintas Secretarías de Estado y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del propio Ejecutivo Federal; es decir, implementó acciones dirigidas a diversas dependencias de la administración pública centralizada, de la cual es titular.

De esto se sigue que si se atiende a la simple denominación del decreto combatido, en principio, pudiera estimarse que dicho acto no produce –por lo menos– un principio de afectación al Congreso de la Unión en su ámbito competencial en la medida en que el acto combatido está dirigido únicamente a entes públicos que dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, en la consulta que está a su consideración se estimó que dicha circunstancia por sí misma no implica que el acto que se combate no sea susceptible de generar ese principio de afectación en la esfera de competencias de otro ente de gobierno, lo anterior en

atención a que, si como en el caso el Poder Ejecutivo Federal emite un acto que si bien en principio está dirigido a su propio ámbito de competencia como es la administración pública federal, pero se considera, por parte del Congreso de la Unión, que con el decreto impugnado se está violando su facultad para legislar en materia de vías generales de comunicación, pues en su concepto, en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, está rebasando los límites que legislativamente impuso en materia de radio y televisión a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por ello estima que el Ejecutivo Federal, a través del Decreto que se combate está yendo más allá de sus facultades.

Por esas razones, se afirma: Es indudable que se actualiza el interés legítimo del Congreso de la Unión –aquí representado por la Cámara de Senadores– para acudir a este medio de control constitucional, ya que dicho actuar sí pudiera ser susceptible, efectivamente, de impactar de alguna manera en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal reconoce a favor del Congreso General.

El proyecto arriba a esa conclusión bajo la premisa de que el principio de afectación en perjuicio del órgano legislativo se actualiza en la medida en que con independencia del origen, naturaleza y fines que se persigan con el Decreto cuya invalidez se demanda, es necesario elucidar si la invasión de esferas competenciales que aduce el Congreso de la Unión se materializa con el contenido del Decreto combatido, en tanto considera que interfiere en las atribuciones que de manera directa y exclusiva le confirió al órgano regulador de las telecomunicaciones por medio de una Ley Federal de la que participó.

En este sentido, se considera en la consulta que resulta inatendible el argumento expresado por las autoridades demandadas en el cual

afirman que la impugnación hecha valer por el actor constituye propiamente un problema de legalidad y no de constitucionalidad, porque en todo caso se estaría ante una inobservancia de disposiciones legales, lo que en su opinión configuraría un interés simple, puesto que conforme a las circunstancias y características particulares de esta controversia constitucional, el planteamiento del órgano actor constituye propiamente un planteamiento de constitucionalidad en la medida que parte de la premisa de que el Decreto impugnado interfiere en las atribuciones que la Constitución Federal consigna al Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación.

En este sentido –como se expone en el proyecto– ello corresponde al estudio de fondo y no al análisis de la procedencia del asunto, pues el examen de si el Ejecutivo Federal actuó conforme a las atribuciones constitucionales, o si las excedió con la emisión de lo impugnado en detrimento de otro ente público, es materia de fondo y no de procedencia.

De igual forma, en esta parte del proyecto se destaca que el Decreto cuya invalidez se demanda fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la atribución genérica que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal y se refiere a promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución a la cual se le ha denominado genéricamente, como facultad reglamentaria, la cual si bien ha sido identificada generalmente con la expedición de normas de carácter general que son los reglamentos, las cuales incluso han sido materia de diversas controversias constitucionales en las que este Tribunal Pleno ha reconocido la actualización del interés legítimo de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, tal y como ocurrió en la Controversia 97/2009 que se cita en el proyecto, y que en ella se ha señalado que las referidas Cámaras están en posibilidad de

reclamar en vía de controversia constitucional los reglamentos derivados de las leyes que aprueban, si se toma en cuenta que su interés se deduce de la probable infracción de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, que en caso de ser demostrada implicaría que el ejercicio de la facultad reglamentaria entendida como la forma jurídica que reviste el acto administrativo denominado reglamento, desvirtuaron el contenido de sus leyes y por tanto se suplantaron sus atribuciones constitucionales para legislar sobre determinada materia.

Así, la circunstancia de que el Decreto combatido haya sido expedido con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, hace indudable que se actualice el interés legítimo del actor para iniciar este medio de control, en la medida que, para discernir si se afecta o no su ámbito de atribuciones, es necesario desarrollar si esta facultad reglamentaria del Ejecutivo sólo puede ejercitarse a través de decretos como el impugnado o mediante cualquier otro que revista las mismas características, o si éstos deban estar regidos por los mismos principios que ya se ha determinado que son aplicables a los reglamentos, o si bien a este tipo de actos administrativos para efectos del control constitucional le son aplicables otros parámetros de control, lo cual, se insiste, es un aspecto propio del estudio de fondo de la controversia constitucional y no de su procedencia.

En cuanto a esto último, considero relevante aludir a los pronunciamientos realizados por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional al resolver por mayoría de cuatro votos en contra del voto expresado por el señor Ministro Aguirre Anguiano, en la sesión de primero de diciembre del dos mil diez al resolver el Recurso de Reclamación 38/2010, promovido por el Poder Ejecutivo Federal en el que se combatió la admisión de la presente controversia constitucional.

En aquella ocasión, se expresaron prácticamente los mismos argumentos de improcedencia que se analizaron en este apartado; es decir, que el actor carecía de interés legítimo para iniciar la demanda, los cuales fueron declarados infundados en atención a que —cito textual— “Para admitir la demanda no era necesario examinar la naturaleza de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y menos aún si sus atribuciones pueden o no ejercerse por el titular del Poder Ejecutivo Federal, ya que tales aspectos corresponden al fondo del asunto y por tanto requieren de la substanciación del procedimiento para llegar a emitir el pronunciamiento respectivo. En efecto, —sigue la cita— los agravios en los que se explican los alcances del grado de subordinación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones respecto del titular del Poder Ejecutivo Federal, derivado de la naturaleza desconcentrada de aquélla, no constituye un tema propio ni del auto admisorio ni del presente recurso de reclamación, pues ello equivaldría a adelantar una solución de fondo como sería la de declarar que dada la posición jerárquica del Presidente de la República, válidamente pueda asumir las facultades que correspondan a los órganos desconcentrados” —fin de la cita—.

Como se ve en esta determinación, la mayoría de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala consideraron que la carencia del interés legítimo del actor en esta controversia constitucional, es un aspecto que no era posible elucidar desde la procedencia del medio, sino que debe decidirse en el fondo del asunto, pues el análisis de ese aspecto, implica una serie de pronunciamientos de suyo trascendentes para tenerlo en forma acreditada en forma plena, de ahí que se haya estimado que la carencia de dicho interés no configura una cuestión de procedencia.

De acuerdo con lo señalado, en la consulta se propone determinar que el Decreto combatido sí guarda la característica de ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al

Congreso de la Unión, en razón a la afectación potencial de las facultades del Congreso General, derivadas de la expedición del Decreto impugnado, pues dicha afectación no puede circunscribirse únicamente a la emisión de actos de naturaleza material o formalmente legislativa, sino que puede revestir cualquier otra forma que le sea permitida por la Constitución y las leyes, como en este caso lo hace por medio del Decreto que se analiza.

Por todo lo anterior, en el caso no resulta patente la inviabilidad de la acción, ya que no puede desvincularse la procedencia de este juicio de las cuestiones que son propias del estudio que se haga del fondo del asunto, en donde se determinará si efectivamente el Poder Ejecutivo Federal con la emisión del acto que se combate anula, contradice o desconoce el contenido de las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión, como lo aduce el Senado de la República.

Por estas razones y contrario a lo aducido por las autoridades demandadas, se considera en la consulta que el Senado de la República no acude a esta vía a defender las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sino el ámbito competencial del propio Congreso de la Unión para legislar en la materia de radio y televisión, radiodifusión que estima se transgrede con el Decreto combatido, lo cual actualiza en forma indudable el interés legítimo que guarda en el caso, y no como un simple interés, como lo aducen los demandados.

Finalmente en este apartado, el proyecto resalta que de no considerar actualizado el interés legítimo del órgano legislativo federal para acudir a esta vía de control constitucional, eventualmente el contenido del Decreto impugnado y cualquier otro con las mismas características, quedaría fuera del control constitucional al que deben estar sometidas todas las actuaciones de los diferentes órganos de gobierno, lo que haría nugatorios tanto

el texto legal expedido por el Congreso de la Unión, como la facultad que la Constitución le confiere en exclusiva para legislar en materia de vías generales de comunicación (Artículo 73, fracción XVII).

Adicionalmente, se correría el riesgo de permitir que un Poder del Estado se sobreponga a otro; es decir, que se violentara el principio de división de poderes, motivo fundamental de análisis en la controversia constitucional, pues se le estaría confiriendo el carácter de inimpugnable al actuar de alguno de estos Poderes aun y cuando actuara fuera del marco de sus atribuciones, con lo que además se privaría de eficacia al medio de control constitucional y se violentaría el principio de supremacía constitucional ante la ausencia de un medio de control diverso que permitiera el control y la regularidad del acto como el que se solicita invalidar. Lo anterior señor Ministro Presidente, señora y señores Ministros se encuentra a la consideración de este Tribunal Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Sánchez Cordero. Me ha pedido el uso de la palabra el señor Ministro Cossío, se la doy.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

Debo decir que estoy de acuerdo con la procedencia, pero difiero totalmente de todas las razones que están puestas en el proyecto de la señora Ministra y de las mismas que argumentó en esta sesión ¿Por qué razón? Al resolverse el Recurso de Reclamación que se planteó en la Sala sobre la procedencia de este asunto, se determinó por la Sala que esto era una norma de carácter individual o un acto, como se dice en la terminología de la Ley Reglamentaria.

Consecuentemente y a partir de esa posibilidad, se previó el otorgamiento de la suspensión de la aplicación del Decreto que nos ocupa. A mí me parece difícil que habiéndose determinado ahí que esto tiene el carácter de un acto, ahora en la página ciento dos, se

nos diga que es un acto administrativo de carácter general; los actos son normas individualizadas y los actos administrativos de carácter general son normas generales. Creo que éste es el tema central de esta discusión. Lo que allá fue acto, aquí no puede ser norma general, ni mucho menos analizarse bajo los parámetros de norma general, éste es el punto central.

A mí me parece que el Decreto es una norma general y por ende, para mí el problema de la procedencia es una procedencia simple, por qué, insisto, porque es un Decreto que establece disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal; pero decir en una parte del proyecto que es acto, y después decir que es acto con normas generales, y después decir que se va a analizar bajo la condición de las propias normas generales, creo que esto no es adecuado, no es correcto técnicamente.

¿Qué es lo que entonces sucede? Que ante lo que fue acto, insisto, ahora para generar la condición de procedencia se está diciendo sí, sí es una norma general y consecuentemente se afectan las competencias del Senado de la República.

Si es acto, yo no me voy tan lejos en los precedentes que señaló la señora Ministra, yo me voy a lo que resolvimos el dieciséis de agosto aquí en el Pleno, en la Reclamación 36/2011, donde dijimos que tratándose de actos por mayoría de siete votos, no resultaba posible considerar que hay una afectación.

El argumento de que haya actos que no se puedan analizar, pues es un argumento de procedencia que lo establece la legislación, ¿o vamos a tener un carácter remedial ante cualquier cosa que sucede en el país respecto de cualquier acto de cualquier autoridad para que no se queden inauditos como dice el proyecto? A mí este argumento desde luego no me convence.

Pero en el mes de agosto, insisto, dieciséis de agosto, por mayoría de siete votos, dijimos: “Si se trata de actos, no puede haber una

afectación a las competencias del órgano legislativo, sólo se puede dar esta afectación cuando se trate de normas generales”.

En consecuencia, yo quisiera que definiéramos en este asunto y como asunto inicial, si es un acto –como dice la señora Ministra– porque entonces para mí sería improcedente la controversia y pienso que para un número importante de los señores Ministros en este sentido, o si se trata de una norma general, como yo la veo, y votaré por el sentido de la norma general, y entonces sí podemos analizar el tema de fondo como lo está planteando el propio Senado de la República, ya para ver su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Lo que no me parece correcto, es que entremos a la discusión con la idea de que medio es un acto, medio es un acto general administrativo y sí le podemos aplicar las reglas y análisis del tema competencial.

Creo señor Presidente y esta sería una petición, que nos pronunciáramos sobre si este Decreto con independencia de lo que se sostuvo la Sala en la reclamación, donde se dijo para efectos de la suspensión, que si era norma individual, que nos pronunciemos sobre este tema y definamos cuál es la naturaleza del acto, para efectos de poderlo analizar.

Ahora bien, decía la señora Ministra: “Esto lo podemos ver en el fondo”. Yo creo que no, esto se tiene que ver aquí, porque lo que estamos determinando es la naturaleza del acto, no las condiciones de los conceptos de invalidez.

Entonces, creo que en este punto séptimo, valdría la pena, insisto, para ordenar la discusión de un tema tan complejo como este, que nos pronunciáramos y votáramos, ¿cuál es la naturaleza del acto? para definir si es procedente, en caso de que sea norma general, o es improcedente en caso de que sea un acto.

Yo insisto, votaré, como voté en la Sala, porque es una norma de carácter general, estaré a favor de la procedencia, pero separándome completamente de lo que sostiene este Considerando Séptimo. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío.

Le voy a dar el uso de la palabra al señor Ministro Aguirre, y regresaremos con esta propuesta.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente.

A mí me parece un poco cuesta arriba la propuesta en este momento, pero luego haré algún comentario al respecto.

Primero, ¿qué resolvió la Segunda Sala? Según lo manifestó la señora Ministra ponente, se los voy a simplificar: que no era notoriamente improcedente, que sí podía pasar lo liminar; para mí era absolutamente clara la falta de legitimación del Senado de la República. El mismo Senado en el planteamiento en su controversia, insiste en todos los tonos que no es una norma general.

Aquí voy a especular un poco, ¿por qué insiste en que no es una norma general? Pues porque si es una norma general, es ejercicio de lo que coloquialmente conocemos como facultad reglamentaria, en cuyo caso está un poco cuesta arriba cualquier planteamiento de inconstitucionalidad.

Entonces, insistió en todos los tonos, en que era un acto de la administración, norma particular, ya el señor Ministro hizo una clasificación dentro de la técnica jurídica, el Ministro Cossío, para mí reprochable. Entonces eso determinó la Segunda Sala, pasa lo liminar y que los aspectos de legitimidad se discutan cuando se vea el fondo, pero esto no quiere decir que se vayan a enervar con el fondo mismo; es que primordialmente y preliminarmente al fondo,

debemos de analizar esto una vez que se llevó a cabo la instrucción del procedimiento, lo cual a mí me parece muy puesto en razón.

Por otro lado, voy a simplificar mi argumentación, se han dicho cosas muy importantes. Si nosotros dijéramos que la controversia es un medio de control que tiene cualquiera de las Cámaras o el Congreso General de la República respecto de actos de aplicación por dependencias del Ejecutivo Federal de normas federales, estaríamos desvirtuando lo que es la controversia constitucional. Imagínense nada más, qué cantidad de controversias se vendrán acá, cuando la Ley Reglamentaria establece otra cosa, si nosotros abriéramos la puerta de la controversia a estos actos administrativos, bueno, para mí, para mí, sería un tanto cuanto caótico y desastroso.

Yo pienso lo siguiente: Que no tiene legitimación, legitimidad alguna el Senado de la República para en actos de aplicación de leyes federales por autoridades federales venir a controvertirlos en ejercicio de este medio de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dice la señora Ministra ponente -con todo respeto no coincido con ella- que habría ciertos actos de la administración que quedarían fuera del control de constitucionalidad; yo pienso que esto no es así, con toda claridad lo digo, yo pienso que esto no es así y luego incidiremos sobre este tema.

También quiero llamar, —y esto porque la señora Ministra ponente lo trató—, su atención, sobre la fracción I, del artículo 89, que coloquialmente lo hemos dicho la facultad reglamentaria, no, contiene una serie de facultades mayores en dos líneas, y se los voy a leer para que vean ustedes: Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes: Promulgar, esto desde luego no es facultad reglamentaria, y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, esto desde luego no es facultad

reglamentaria, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, hay varias formas en que el Titular del Ejecutivo puede proveer dentro de la esfera administrativa a su exacta observancia.

No quiero decir que lo que hemos remoqueado como facultad reglamentaria que no lo sea, pero no es la única que tiene el Titular del Ejecutivo si observamos este artículo, y voy a aventar un apunte, en el Decreto impugnado, véase el acápite, se establecen acciones que deberán llevarse a cabo por la administración pública federal para concretar la transición a la televisión digital terrestre; y luego se invoca la facultad del artículo 89, fracción I, y una serie de normas de Ley Orgánica de la Administración Pública, ley federal; Ley General de Bienes Nacionales, ley federal; Ley de Radio y Televisión, ley federal; Ley Federal de Telecomunicaciones, ley federal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ya no digo que es ley federal pero ya lo dije.

¿Qué quiere decir esto? Que convocar a una coordinación a toda gama de dependencias del Ejecutivo Federal para que se coordinen respetando todas las atribuciones que la ley le confiere a cada una de ellas ¿será por ventura, contrario al artículo 89, fracción I? Dejo el apunte nada más sembrado. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. ¿Hay alguna participación? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente.

Es un tema medular como lo han planteado y difiero de varias cosas. En primer lugar quiero partir de un punto medular, en todos los casos, inclusive, en que me he quedado solo, he manifestado que mi posición es que en estos asuntos las Cámaras del Congreso sí tienen legitimación y deben ser procedentes los asuntos porque se debe entrar al fondo de los mismos; y ahora me voy a centrar en

el caso concreto, me parece que hay un debate como bien lo planteaba creo que el señor Ministro Cossío, fundamental, de la naturaleza de los actos, y esto nos llevaría a un problema muy complicado y lo quiero señalar tal cual, ¿qué es un decreto?, ¿cuál es su naturaleza jurídica? A mí me parece que este tema no es necesario desarrollarlo para esta discusión, ¿por qué?, porque ni siquiera está cuestionado, lo que a mí me parece es que dentro de las figuras que se han adoptado en nuestro derecho constitucional desde nuestra primera Constitución como son éstas, se ha ido evolucionando, y hoy en día estas figuras se utilizan indistintamente para distintos aspectos, si nos quedáramos con la tradición del Decreto como acto individual y concreto, hoy en día no resistiría un análisis frente a muchos usos del Decreto, inclusive, la doctrina mexicana reconoce que el Decreto puede tener un carácter de generalidad, en el caso concreto mi opinión, y aquí me voy a centrar por supuesto estando de acuerdo en qué tiene legitimación el Senado y procede el asunto y lo debemos estudiar, es que depende del objeto como lo veamos, si vemos el objeto del Decreto, podríamos considerar que es un acto concreto; es decir, con características de concreción, ¿por qué? porque su objeto es para lograr a través de la coordinación de una serie de acciones en una política pública, lograr un objetivo; sin embargo, yo he sostenido y lo vuelvo a sostener que lo que tenemos que hacer es analizar el contenido de cada una de las normas que están en un Decreto, me parece que esto nos salva de alguna manera de la discusión, que no creo que en este momento nos llevara a resolver el asunto fácilmente de lo otro, mi posición y la adelanto también igual que hizo el Ministro Aguirre, es que en el caso concreto, el Decreto sí contiene sin duda normas de carácter general en relación a su propia naturaleza, que tiene un objeto bien identificado y claro, y que para resolver este asunto, lo que tendríamos que hacer es ver una por una para ver si esto violenta el ámbito de competencia que el Congreso le otorgó a la Comisión, en este caso a la COFETEL, a

la Comisión Federal de Telecomunicaciones y que este Pleno ya reconoció en un asunto anterior que le son exclusivas; consecuentemente, me parece que esto podría ayudarnos a resolver el asunto. En el punto concreto, por lo tanto, me manifiesto a favor de que el asunto es procedente, que por supuesto tenía legitimación el Senado para hacerlo, y que lo que tenemos que analizar es en sus términos, si el Ejecutivo de la Unión en uso de una facultad constitucional que tiene de expedir el Decreto, se excedió en el contenido del Decreto, al invadir la esfera de competencia de un órgano que tiene facultades exclusivas. Esa sería mi posición hasta este momento. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente.

Señoras Ministras, señores Ministros, comparto la conclusión a la que arriba la consulta en el sentido de que la Cámara de Senadores sí tiene interés legítimo, pero por razones diferentes a las que se argumentan en el proyecto; el artículo 105 fracción I, inciso c) de nuestra Constitución prevé como todos sabemos, el supuesto de controversia constitucional entre el Ejecutivo y cualesquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, empero no basta que se dé esta hipótesis, ya que el Pleno ha sostenido, este Pleno, que es presupuesto necesario para la procedencia de la acción, que la actora cuente con interés legítimo para promover la vía; es decir, que exista una afectación o al menos un principio de afectación a la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponde.

En este caso que estamos analizando, la controversia fue promovida, como ya se ha dicho, por la Cámara de Senadores para impugnar el “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para

concretar la Transición a la Televisión Digital Terrestre”. Así se denomina, expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dos de septiembre de dos mil diez; así como los efectos y consecuencias de dicho Decreto.

Del mismo se desprende, en su artículo 1º, que tiene como objeto establecer las acciones que deberá llevar a cabo la Administración Pública Federal para concretar la transición a la televisión digital terrestre y concluir las transmisiones de televisión analógica a partir de dos mil once y en su totalidad a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, a fin de optimizar el aprovechamiento del espectro radioeléctrico en beneficio de la población; para lo cual los otros artículos siguientes establecen las acciones que deberá realizar la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en ejercicio de sus atribuciones de ley crea una comisión intersecretarial para la transición digital con el objeto de que coordine las acciones necesarias para concretar la transición a la televisión digital terrestre prevé las funciones de la Comisión que mencioné, así mismo prevé que los miembros de la citada Comisión promoverán, en el ámbito de su competencia la coordinación y la instrumentación de las acciones acordadas por la misma, señala la periodicidad de las sesiones de la comisión, las atribuciones del secretario ejecutivo, etcétera, y finalmente establece que las acciones derivadas del cumplimiento del Decreto no afectarán la obligación de los concesionarios y permisionarios de reintegrar al Estado el canal analógico al término de las transmisiones simultáneas ni implicarán modificaciones a los términos y condiciones de las concesiones y permisos.

Partiendo de esto, en mi opinión, el Decreto que aquí se impugna reviste las características de una norma general, ya que aun cuando formalmente los decretos que emite el Ejecutivo tienen la naturaleza de acto administrativo o de actos administrativos y no de ley, precisamente por el órgano del que emanan, lo cierto es que

materialmente sí pueden gozar de las características de una norma general, esto es: generalidad, abstracción y obligatoriedad.

En el caso que nos ocupa aun cuando la finalidad del Decreto sea instrumentar las acciones de la administración pública federal para concretar la transición referida, esto no significa que se trate de un acto, ya que como antes señalé, en él se establecen las políticas a que se sujetarán las entidades de la Administración Pública Federal, las dependencias y las entidades que la misma enuncia, para concretar la transición a la televisión digital terrestre; por lo tanto, al contener normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y de observancia obligatoria que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó, entonces concluyo que nos encontramos ante normas orgánicas que por ende, desde su aspecto material, sí revisten las características de una norma general; así pues, es importante tener en cuenta en este caso lo señalado por este Tribunal Pleno al conocer de la Controversia 7/2009 en el sentido de que tratándose de la Comisión Federal de Telecomunicaciones son las leyes vigentes y relativas a la materia las que le otorgan las facultades y naturaleza que le obligan a desarrollar sus distintas atribuciones; por tanto, a diferencia de otros órganos administrativos cuyo origen y competencia indirecta se debe al Ejecutivo Federal, en este caso de la COFETEL se advierte que no cabe la posibilidad de que sus características, sus facultades y sus atribuciones puedan ser afectadas, modificadas, disminuidas o eliminadas a partir de un reglamento de origen administrativo, así como que dicho otorgamiento de facultades directas por una ley, por medio de una ley, implica que en lo relativo a su reglamentación, se requiera atender lo establecido por el Congreso de la Unión, por lo que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal para administrar lo relativo a las telecomunicaciones y radiodifusión deberá atender a lo establecido en los respectivos ordenamientos en atención al principio de reserva de ley y de jerarquía normativa.

Hasta aquí lo afirmado por este Pleno en la Controversia Constitucional 7/2009; por ello, si en la presente controversia la Cámara de Senadores alega la invasión de su esfera de competencia establecida en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, para legislar en materia de vías generales de telecomunicación, por considerar, en esencia, que a través del Decreto que se impugna, se afectan las atribuciones exclusivas, conferidas en las leyes expedidas por el órgano legislativo a la COFETEL, y como he señalado estamos ante normas orgánicas, entonces, el aspecto relativo a si la actora cuenta con interés legítimo para impugnarlas está vinculado con el fondo del asunto, puesto que lo que habrá de verificar es si efectivamente al expedirlas el Ejecutivo Federal se excedió en sus facultades, invadiendo o afectando la competencia del Congreso de la Unión en la materia, supuesto en el que este Pleno ha sostenido reiteradamente que cuando el interés legítimo se vincula, necesariamente con el examen de fondo, debe desestimarse el argumento de improcedencia relativo, como se advierte de la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE". Aclaro que estas circunstancias son las que distinguen este caso del diverso Recurso de Reclamación 36/2011-CA, en el que el Pleno confirmó el desechamiento de la demanda promovida por la Cámara de Diputados en contra de contratos del PEMEX, por carecer la actora de interés legítimo para impugnar actos de este tipo y del que formé parte en aquel asunto de la mayoría de siete votos, para llegar a esa determinación, máxime que la cuestión atinente al interés legítimo de la parte actora dependerá, desde mi punto de vista, de cada caso concreto.

Asimismo no quiero pasar por alto que la Primera Sala, como ya se ha dicho acá, al resolver el Recurso de Reclamación 44/2010-CA,

derivado del Incidente de Suspensión de la Controversia 73/2010, que ahora estamos viendo, haya determinado que el Decreto impugnado no tenía naturaleza de normas generales, pues tal decisión -esta decisión de la Primera Sala- no obliga al Pleno, además de que en todo caso se adoptó solamente para efectos de la suspensión, y como antes señalé, me aparto del proyecto en éste como en los otros aspectos a los que me he referido.

En esa medida, por las razones que he señalado, la Cámara de Senadores, desde mi punto de vista, sí tiene interés legítimo para instar la acción. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Voy a tratar de ser muy breve.

La Controversia Constitucional es un medio de defensa del ámbito de atribuciones establecido en la Constitución a los órganos originarios del Estado, que refiere el artículo 105, fracción I, ¿Cuál es aquí el ámbito de atribuciones constitucionales que la Cámara de Senadores defiende del Poder Legislativo? Su facultad de legislar en materia de telecomunicaciones, dice, pero la realidad es que ninguno, lo que está defendiendo es el ámbito de atribuciones de la COFETEL, Comisión Federal de Telecomunicaciones, lo que realmente constituye una cuestión de mera legalidad para la cual no está legitimado a hacerse pasar y hacerlo como valedor de COFETEL, quién le da esta atribución al Senado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Quisiera pronunciarme respecto de esta parte del proyecto de la

señora Ministra, en el que se está analizando el concepto de legitimación, vaya, si tiene un agravio a su interés legítimo la Cámara de Senadores para acudir o no a la controversia constitucional. Yo parto del proyecto de la señora Ministra a partir de la página noventa, nos está señalando cuatro precedentes, cuatro precedentes que este Tribunal Pleno ha emitido en materia de interés legítimo, el primero de ellos a partir de la página noventa que concluye con una tesis que dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. Que yo creo es el primer precedente en el que se hace una tesis de este Tribunal Pleno en ese sentido, se hace de manera muy amplia el reconocimiento.

El segundo precedente a partir de la página noventa y dos, señala también una tesis en la que se dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA EN LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE”.

Luego, hace valer un tercer precedente, que es: –éste es de dos mil cuatro– “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL”. Y luego, el cuarto precedente que se menciona –es el último que se menciona en estos antecedentes– está referido a la “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DE FONDO CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE ESTA ACCIÓN”. Yo estoy de acuerdo en que,

sobre todo cuando se habla de problema de invasión de esferas competenciales, pues sí, a veces están muy ligadas las cuestiones de fondo con las cuestiones de procedencia ¿por qué razón? Porque en ocasiones tenemos que resolver en procedencia si estamos o no ante una afectación al interés legítimo para poder ahí concluir con el estudio del asunto correspondiente y en todo caso, si esto no es así, poder avanzar en el fondo y ¿qué vamos a analizar en el fondo? Pues en muchas ocasiones también lo que vamos a analizar es si hubo o no está invasión de esfera competencial, ¿qué es lo que sucede en este caso concreto? Les había señalado que en el proyecto de la señora Ministra se citan estos cuatro precedentes de los que he leído los rubros correspondientes; sin embargo, creo que aun cuando son precedentes en materia de interés legítimo en que este Tribunal Pleno ha pronunciado, no son exactamente los aplicables al caso concreto que nosotros estamos analizando y en ese sentido, el señor Ministro Cossío hizo referencia a algunos y quisiera mencionarles los tres precedentes que sí tienen que ver de manera concreta con el caso que ahorita estamos analizando es la controversia constitucional 97, a esa hace alusión el proyecto un poco más adelante, ya cuando está contestando la causal; la Controversia Constitucional 97/2009, y luego está el recurso de reclamación derivado de la controversia constitucional 93 y luego está el recurso de reclamación 36, derivado de la Controversia Constitucional 48/2011, que son incluso bastante recientes; el señor Ministro Cossío hace ratito mencionaba el último de ellos, que fue justamente el del Ministro Pardo Rebolledo, que fue fallado por este Pleno justamente el dieciséis de agosto de este año y los anteriores –que fue el segundo que cité– que fue la Controversia 3/2011, el dieciséis de marzo también de este mismo año, y el 97 que es del año pasado, pero finalmente son los tres más recientes, ¿por qué hago alusión a estos tres precedentes? Porque yo creo que en estos tres precedentes está realmente la solución que este Pleno le ha dado al interés legítimo

cuando la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores han acudido en Controversia Constitucional en algunos casos. La controversia constitucional 97/2009 recordarán ustedes, que se declaró procedente ¿por qué razón? Porque ahí lo que se estaba impugnando era justamente el Reglamento de la Ley de PEMEX, entonces ahí ¿qué fue lo que nosotros dijimos? Claro que es procedente en este aspecto, venían impugnándose algunas otras cosas que se determinó que debían en todo caso, declararse inoperantes o no analizarse estos conceptos de invalidez ¿Por qué razón? Porque se dijo tratándose del Reglamento, aquí sí estaríamos en una causa de legitimación en cuanto a la Cámara de Diputados ¿Por qué razón? Porque en un momento dado, la violación a la esfera competencial que se daría a alguna de las Cámaras, es exclusivamente en relación con la función legislativa y esa función legislativa se puede ver vulnerada en el aspecto reglamentario cuando el Presidente de la República, tratando de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, emite reglas generales y al emitir reglas generales pudieran ir más allá de lo que en un momento dado emitió el Congreso de la Unión —claro, con la intervención de las Cámaras que en su momento estuvieran reclamando— y que esto hiciera que se invadiera la esfera competencial pero ¿Por qué hay invasión de esfera competencial? porque estamos en un problema de legislación; es decir, la legislación que se da por el Presidente de la República en Reglamento, puede invadir la esfera competencial del Poder Legislativo, en tratándose de la ley que esté reglamentando a su vez; entonces, en la 97 ésa fue la razón por la que se admitió la procedencia de esta Controversia Constitucional.

En la otra reclamación que vimos, que fue la Controversia Constitucional 93/2010 que se vio en la Reclamación 3/2011, aquí tuvimos una discusión todavía más amplia y aquí es donde en realidad se hace un estudio más completo de cómo entender cuándo la Cámara de Diputados, o la Cámara de Senadores está

legitimada para acudir a la controversia constitucional. En este asunto estaban impugnando —recordarán ustedes— la venta de primera mano de PEMEX a través de los contratos que se habían dado y se dijo en éste, les leo un párrafo que en lo personal me parece muy importante se dijo: “Significa que además de las normas reglamentarias expedidas por el Presidente de la República — dice— lo anterior tampoco significa que además de las normas reglamentarias expedidas por el Presidente de la República, todo acto administrativo pueda reclamarse en vía de Controversia Constitucional por las Cámaras del Congreso de la Unión, simplemente por su probable infracción a las leyes que este órgano hubiera aprobado, pues una cosa es el examen del ejercicio indebido de la facultad reglamentaria que supone el cotejo de la norma subordinada con la de mayor jerarquía de la cual son autoras dichas Cámaras, y otra muy distinta es el examen de legalidad de los demás actos de la administración pública, pues en este supuesto, habrá que analizar en cada caso, si la violación indirecta que se alegue implica a su vez, una posible infracción al principio de división de poderes o solamente la probable inobservancia de la legislación secundaria, por parte de las autoridades administrativas a quienes corresponda aplicarlas.

Aquí, ya hicimos una escisión de cuándo estaba en posibilidades de entenderse que había interés legítimo por parte de las Cámaras y cuándo no para poder impugnar. Esto salió por mayoría de votos. Salió por mayoría de siete votos. Pero éste es el criterio mayoritario que ha imperado en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se vio confirmado con posterioridad con la misma votación, en el asunto que vimos recientemente del señor Ministro Pardo Rebolledo, en el que lo que se reclamaba era una licitación pública que se daba por parte de la autoridad administrativa y que reclamaba precisamente la Cámara de Diputados.

También aquí, en éste lo que se dijo fue: con base en lo anterior, el Tribunal Pleno decidió que era constitucionalmente admisible llevar a cabo el examen de las normas reglamentarias por su posible infracción a lo dispuesto en las leyes del Congreso de la Unión, lo cual de llegar a ser fundado, produciría en vía de consecuencia, una violación al principio de división de poderes, en tanto que la discordancia entre el Reglamento y la ley reglamentada implicaría que el Poder Ejecutivo Federal en lugar de explicitar la norma jurídica contenida en la ley, para su exacto cumplimiento, observancia y aplicación se apartó de tales fines.

Como verán, son tres los últimos precedentes en donde han acudido a la controversia constitucional o bien la Cámara de Diputados, o la Cámara de Senadores, y donde este Pleno, reconozco mayoritariamente con siete votos, porque está el voto en contra de la señora Ministra, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, del señor Ministro Fernando Franco González Salas y del señor Ministro Pardo Rebolledo en el último, que votaron en contra, pero por los otros siete Ministros, hemos estado de acuerdo en que para que pueda tener interés legítimo la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores tiene que verse afectado cuando el Legislativo invada realmente una cuestión relacionada con lo que implica su esfera competencial, que en este caso sería la emisión de una norma general; es decir, la emisión de un reglamento que pudiera ir más allá de lo que establezca el Congreso de la Unión en la ley correspondiente.

Tratándose de otro tipo de circunstancias, se ha dicho, que no se le puede reconocer interés legítimo, porque entonces tendría interés legítimo para acudir a demandar absolutamente todo lo que en un momento dado esté legislado por el Congreso de la Unión.

Entonces, éstos son los tres precedentes mayoritarios que no se citan en el proyecto y que creo yo son muy importantes para

determinar que sí existe en este caso concreto, en mi opinión, interés legítimo.

Y por qué la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz de que se votara, si se trata de una norma general o de un acto, porque creo que en el proyecto primero se le da el tratamiento de acto administrativo, y tan fue así que por eso concedieron la suspensión, si se le hubiera dado el tratamiento con el que se concluye actualmente de que se trata de una norma de carácter general, pues la suspensión no hubiera procedido, está prohibida de manera expresa por la Ley Reglamentaria del Artículo 105.

Entonces, por qué la propuesta del señor ministro Cossío Díaz de que se vote en esta situación, si se trata de una norma general o de un acto administrativo. En mi opinión, porque si no se trata de una norma de carácter general, nosotros estaríamos en la tesitura de que la controversia constitucional es improcedente.

Ahora, creo que sí se trata de una norma general, estamos hablando de una facultad reglamentaria que está proveyendo en la esfera administrativa, no estoy diciendo si bien o mal, simplemente estoy determinando cuáles son las bases que sustentan el Decreto que se está impugnando.

En primer lugar, se establece que es con fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, y se determinan los artículos de la Ley de Radio, Televisión y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para poder determinar cuáles son los fundamentos del Decreto.

Entonces, si en todo caso lo que se está tratando, a través del Decreto, es de establecer determinaciones que llevan a regular una situación en la que las autoridades administrativas tendrán que acatar ciertas decisiones en las que se habla de tiempos, en las que se crea una autoridad intersecretarial, y en las que incluso se dan

observaciones específicas para los particulares concesionarios del espectro radioeléctrico y de televisión, pues creo que sí estamos en presencia de una norma general, y sobre esa base a mí me parece que el interés legítimo de la Cámara de Senadores está perfectamente justificado, pero las razones sí son totalmente distintas a las que se están manejando en el proyecto y lo digo con el mayor de los respetos de la señora Ministra Sánchez Cordero.

Por estas razones señor Presidente, sí estaría por la procedencia del reconocimiento de la legitimación de la Cámara de Senadores para poder impugnar la controversia constitucional; sin embargo, sí diferiría por completo de las razones que en el proyecto se han mencionado, y en todo caso, haría un voto concurrente con las razones que he manifestado en este momento, citando los precedentes mayoritarios del Pleno que han sustentado esta situación. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Le doy la palabra al Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Como no se ha definido todavía si vamos a votar el tema de si es un acto individual o una norma general, yo, en atención a todas las alusiones que se han en hecho, en primer lugar a la resolución de la Primera Sala en el Recurso de Reclamación contra el auto que concedió la suspensión, y en segundo término, a la Reclamación 36/2011 que fue de mi ponencia y que dejé mi proyecto como voto particular, deseo precisar cuál es mi postura en relación con el tema que nos ocupa.

Efectivamente, en la Primera Sala por una mayoría de tres votos, de la señora Ministra Sánchez Cordero, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y su servidor, determinamos que no se trataba de una norma general, se dijo textualmente en esta resolución, en el Recurso de Reclamación 36/2010, que resolvimos en la Sala, les

leo un par de párrafos, se dijo, en relación con el tema de si es norma general, porque aquí también se da una situación un tanto curiosa. En aquel asunto, el Ejecutivo Federal sostenía que se trataba de una norma general, y en esa medida no era procedente conceder la suspensión en su contra, y desde luego su contraparte, que es el promovente de la controversia, que es la Cámara de Diputados, decía que no se estaba en presencia de una norma general y que en consecuencia sí procedía la suspensión respecto de este Decreto.

Aquí tenemos invertida la posición, porque ahora el sostener que se trata de una norma general, es lo que le daría el interés jurídico a la Cámara de Senadores para la procedencia de esta controversia, y si se determina que se trata de una norma individual, no con efectos generales, entonces, esto traería como consecuencia el que no se acreditara el interés legítimo, porque en realidad se estaría tratando de un acto que afectaría a la legalidad; es decir, una contravención a una norma expedida por el Congreso de la Unión.

Entonces, yo seré congruente con el voto que emití en la resolución de la Primera Sala, en la Reclamación 36/2010, les leo muy rápidamente lo que estimo conducente, se dijo en esa resolución: “Pues bien, del análisis del contenido del Decreto impugnado, en relación con los preceptos legales que le dan fundamento, esta Sala concluye que no fue emitido en ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, en la medida en que no pretende detallar el contenido de una ley, ni en ejercicio de cláusula habilitante alguna que le dé al Ejecutivo Federal, facultades para expedir normas generales; se trata de un Decreto expedido en ejercicio de la facultad ejecutiva genérica del Presidente de la República, como un instrumento de política pública a través del cual se dan lineamientos a la administración pública federal y se crea una Comisión Intersecretarial, con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual no

concede al Presidente de la República una facultad para la emisión de normas generales de naturaleza competencial y orgánica, sino que lo autoriza a conformar comisiones intersecretariales, no como órganos de la administración pública, dotados de un ámbito propio de atribuciones, sino más bien como grupo de trabajo integrados por distintos órganos en el marco de los cuales cada uno ejerce sus facultades legales existentes, orientadas hacia la consecución de la política pública que se pretende implementar.

Desde esta perspectiva, se aprecia que el Decreto no goza de las características de generalidad, impersonalidad y abstracción, ya que no se encuentra dirigido a un grupo indeterminado de personas, sino a ciertas dependencias de la Administración Pública Federal, a las cuales se instruye actuar en determinado sentido, no en función de que se ubiquen en determinados supuestos normativos abstractos, sino en el marco de sus atribuciones legales; se trata básicamente de la individualización de las normas que le dan facultad al Ejecutivo Federal para fijar la política pública que orienta a la administración pública federal en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, así como de crear Comisiones Intersecretariales encargadas de llevar a cabo dicha política”.

Estos argumentos que sustentaron en su momento el declarar infundado el recurso de reclamación contra el auto que concedió la suspensión en esta controversia constitucional, yo fui parte de la mayoría que sostuvo estos argumentos, y los sostengo en este caso que estamos analizando en el tema del interés legítimo.

Quiero también recordar que en este recurso de reclamación, se trató de un retorno, porque inicialmente venía una propuesta, si mal no recuerdo, del Ministro Cossío, en donde hacía la división de las normas que contiene el Decreto, estableciendo que algunas eran normas generales y otras eran normas individuales, y en esa medida, en aquel proyecto original que finalmente fue desechado

por mayoría en la Sala, se determinaba que sí procedía la suspensión respecto de los actos que eran normas particulares, y que no procedía la suspensión respecto de aquellos que eran generales. La mayoría entre las que estuve –insisto– establecimos que había que hacerse el análisis general del Decreto para establecer de si se trataba de una norma general o no, y llegamos a la conclusión de que no era una norma general con base en los argumentos que acabo de exponer, y son los mismos que ratifico en relación con el tema que estamos discutiendo.

Por otro lado, se hizo referencia también a la Reclamación 36/2011, en donde como ustedes recuerdan ahí se trató de una reclamación contra un auto que desechó de plano la controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados en relación con un acuerdo del Consejo de Administración de Pemex, en donde se establecían las bases para la celebración de algunos contratos.

En esa medida, en aquel proyecto mi argumento fundamental fue que no se trataba de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, y hacía yo referencia a que había cierta información de carácter reservado que no teníamos todavía bajo nuestra consideración, y esa fue la motivación por la que presenté el proyecto primero ante la Sala y luego, por acuerdo de la Sala, ante este Tribunal Pleno, proponiendo la revocación de aquel acuerdo desechatorio y la admisión a trámite de esa controversia.

Como bien ya se ha dicho aquí, por mayoría de siete votos se determinó que debía confirmarse el desechamiento de plano, y se estableció que como se trataba de normas que no tenían el carácter de general, no acreditaba la Cámara de Diputados su interés legítimo en relación con las mismas.

Así es que, pues en el punto que nos ocupa señor Presidente, seré congruente con la opinión que emití en la Primera Sala; y por lo

tanto, estimaré que no se trata de una norma general. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted Ministro Pardo. Señores Ministros, hago el comentario de que la dinámica del debate nos llevó a dejar de lado como lo advertí la votación en principio, yo también participo de la idea que es indefectible hacer esta situación, en tanto tiene consecuencias de procedimiento, ya las tiene la suspensión, y sobre todo en la decisión. Definitivamente esto es muy importante; sin embargo, se han ido pronunciando en relación con las dos situaciones, ya ahorita tenemos un panorama inclusive de un cierto resultado de votación, y que nos llevará a algunas consecuencias. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Mi opinión coincide en sus términos con la manifestada por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; de tal manera que en el aspecto de la naturaleza del Decreto no voy a insistir. Sí creo que no hay un carácter del Decreto para efectos de suspensión y otro para efectos de fondo. Si se considera que es una norma individualizada, se tiene que ser consecuente, y si se considera que es una norma de carácter general también.

Creo que de cualquier forma, las normas generales a que se refiere la Ley Reglamentaria para efectos de suspensión, no es cualquier norma que tenga generalidad, pero como en el precedente al que ya aludió el señor Ministro Pardo Rebolledo no hicimos esta disección, entonces, por consistencia, no la voy a hacer en este momento, aunque quizás en otro asunto, si se presta, plantearé a consideración del Pleno estas consideraciones –valga la redundancia—.

Quiero simplemente establecer por qué en mi opinión, aunque se trate de norma individualizada, de un Decreto de carácter administrativo, que no tenga naturaleza materialmente legislativa, sí procede la controversia constitucional, y sí hay interés legítimo. Lo

haré sobre todo con un carácter testimonial, puesto que la mayoría del Pleno se ha venido manifestando en otro sentido, pero sí creo que es importante dejar constancia de por qué razones en mi opinión sí hay interés legítimo aun en tratándose de actos que no son normas de carácter general, y por supuesto, si lo fueran, con mucha mayor razón hay interés legítimo.

Entonces, en este aspecto, desde mi perspectiva, si se vota que es una norma de carácter general para muchos de ustedes tendrá incidencia en el interés legítimo, en la procedencia; para mí no, pero sí tendrá incidencia en la votación calificada, que es otro problema que tendríamos que ver después, para el supuesto en que una mayoría se pronuncie por la invalidez del Decreto.

Este Tribunal Pleno ha venido sosteniendo de manera mayoritaria que entratándose de controversias constitucionales promovidas por el Congreso o por sus Cámaras, solamente procede cuando se trata de normas de carácter general emitidas por el Poder Ejecutivo, y yo creo que este criterio es incorrecto.

Se dice en el proyecto que se deja sin posibilidad de impugnación una serie de actos muy importantes del Ejecutivo, y se nos dice que eso será en todo caso un problema de diseño porque si el Legislador Constituyente o Reglamentario no regula alguna cuestión, pues no podemos nosotros suplirlo, pero aquí la cuestión es que ni el legislador constituyente ni la Ley Reglamentaria dice que la controversia constitucional sólo procede entratándose de normas de carácter general.

Me parece que este criterio desnaturaliza a las controversias y las equipara a las acciones de inconstitucionalidad, despojamos de contenido –desde mi personal opinión– a la controversia constitucional que habla de resolver –según el artículo 105– conflictos constitucionales entre el Congreso y sus Cámaras, y el Ejecutivo Federal; no establece una cuestión ni siquiera de invasión

de esferas, que eso ha sido creación también de la Suprema Corte, y mucho menos que no proceden actos individualizados.

Yo estimo que si esto es así, entonces válidamente podemos nosotros reflexionar y modificar o discutir un criterio que la propia Corte fijó y que como en otros casos ha venido evolucionando. Voy a tratar de demostrar al final, que incluso este caso concreto, con el último precedente votado por el Pleno, es procedente a pesar de no ser una norma de carácter general, pero eso lo dejaré al final.

Por el otro lado, también sostuve ya en alguna ocasión que establecer la exigencia de que se afecte de manera directa el ámbito competencial del Congreso para que proceda la controversia, entendiendo esto como que sea una norma de carácter general, convierte el interés legítimo en un interés jurídico, y en controversias constitucionales el interés es legítimo, no jurídico. No se trata de que hay una afectación directa, inmediata, de que el Ejecutivo sustituya la ley del Legislativo o emita actos de carácter general, porque si fuéramos a ese extremo diríamos: “El Presidente cuando emite un reglamento está ejecutando su facultad reglamentaria, no la facultad legislativa”, llevando al absurdo el argumento: Te estoy afectando tu facultad. No, estás simplemente reglamentando. Pero violaste la ley. Sí. Y emitiste un decreto individualizado, pero violaste la ley. Sí. ¿Cuál es la diferencia? Realmente no la veo en términos constitucionales como para que una proceda y la otra no proceda.

Creo que lo que hay que analizar realmente es el caso concreto, si el caso concreto incide o no incide en la esfera competencial, no si es norma de carácter general o no norma de carácter general, yo creo que puede haber, no estoy diciendo que este caso lo sea, porque en el fondo lo discutiremos, pero podría haber casos –y de hecho los hay– en que el Ejecutivo puede vulnerar, puede de hecho trastocar las atribuciones que ejercitó el Congreso en una

determinada ley a través de un decreto o de un acto administrativo; supongamos un decreto que simplemente desaparece la COFETEL, y entonces van a empezar: “Ay, es general, no es general”, no lo sé, pero bueno, tiene un efecto concretísimo y creo que sí es importante establecer, para darle congruencia al derecho procesal constitucional, que este tipo de actos en los cuales se duele alguna de las Cámaras del Congreso de que el Ejecutivo está desconociendo mandatos expresos de la ley y consecuentemente de las competencias del Congreso sean revisadas por este Tribunal Constitucional.

En materia de Municipios, hemos tenido incluso violaciones indirectas a la Constitución, y en materia de conflictos entre los dos Poderes políticos del Estado Federal, estamos teniendo para el caso del Congreso, criterios, a mi entender, muy reduccionistas.

Sin embargo, en el último precedente en la Controversia Constitucional 48/2011 específicamente en el Recurso de Reclamación 36/2011 al que ya se ha aludido, se dice una cosa muy importante que votó la mayoría y cito: “Cuando los órganos legislativos reclamen en vía de controversia constitucional actos administrativos de aplicación de la ley y sobre todo cuando esos actos se dirijan a particulares o entidades ajenas al Poder Legislativo habrá que examinar si dichos actos concretos tienen el alcance de llegar a producir una violación al principio de división de poderes por la posible inobservancia de alguna atribución que tengan conferida constitucionalmente los primeros, la propia mayoría acepta que no en todos los casos simplemente por ser acto individualizado es improcedente, pero ahora en este caso concreto qué es lo que alega el Senado, el Senado, el Congreso constituye un determinado órgano desconcentrado al cual le dan ciertas atribuciones y lo dotan de autonomía, operativa, técnica, de gasto, de gestión, y establece expresamente la ley que tendrán autonomía para dictar sus resoluciones.

Este es el diseño legal de la COFETEL y lo que dice el Congreso, específicamente el Senado, dice: El Ejecutivo está desconociendo estas atribuciones y al desconocer estas atribuciones que nosotros le dimos a este órgano, está afectando el interés legítimo del Senado de la República.

Y a mí me parece que el argumento como tal, ya se verá si es fundado o no, para mí es suficiente para que este Tribunal Constitucional considere que hay interés legítimo y entremos a analizar si efectivamente hubo este exceso o no hubo este exceso, y por supuesto también coincido, en que el 89, fracción I, no se agota con la facultad reglamentaria, hay una gran cantidad de actos administrativos complejos, algunos individualizados, otros de carácter general y otro tipo de disposiciones que puede emitir el Ejecutivo Federal con base en este precepto, no basta la apelación al 89 ni para que por ese caso sea procedente o por ese simple hecho se requiera una votación calificada, creo que hay que analizar cada caso concreto.

Concluyo, simplemente fijando mi posición para evitar malos entendidos, no sostengo ni nunca he sostenido que en todos los casos de actos individuales proceda la controversia o haya interés legítimo, mi idea es que hay que ver cada caso concreto y analizar si incide o no incide, y de qué manera, en esta afectación a la división de poderes y a la competencia del Congreso pero entendiendo que esta afectación se dé en términos de interés legítimo y no en términos de interés jurídico.

Consecuentemente señor Presidente, yo votaré por la procedencia, por el acreditamiento del interés legítimo y en caso de que la mayoría, como es previsible, reitere el criterio de que estamos en materia de una norma general, pues yo haría voto concurrente o particular dependiendo de cuál sea el resultado final del asunto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar, había pedido hacer uso de la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar. Voy a decretar un receso en tanto que quedarían algunos Ministros.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Seré muy breve, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Ya no hay mucho que decir ya lo dijeron todo con mucha amplitud para no entretenerlos a receso, señor Presidente, yo creo como con mucha claridad lo ha expresado y en resumen muy claro lo dijo ahora el Ministro Zaldívar, yo creo que desde luego no debemos mezclar el interés jurídico con interés legítimo en las promociones de este tipo de controversias que no en todos los casos, así sucedió por ejemplo en el precedente que se menciona en los contratos de PEMEX, no todos los actos individualizados administrativos son susceptibles de impugnarse en esta vía, pero sí hay muchos otros como éste, que inclusive me inclinaría a decir que pudiera ser un acto general, una norma general, pero sin necesidad de llegar a un compromiso en este momento respecto de ello, creo que desde luego es importante que se estudie en relación con las facultades que ejerció el Congreso de la Unión al crear este organismo, al dotarlo de estas facultades que le dio de autonomía y de determinación como normas; y por lo tanto, considero que es fundamental como ya se dijo también, que lo conozca este Tribunal Constitucional y defina en el fondo qué es y cuál es el alcance que tiene este acto para que se pueda determinar si es o no contrario a las facultades del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, y si el Presidente actuó dentro de los límites que le estuvieran permitidos, y sin mayor cuestión, me pronuncio también por la procedencia, el

interés legítimo que tiene la Cámara promovente de este asunto. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Decreto un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

(SE REINICIÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Reanudamos la sesión.

Escuchamos al señor Ministro Aguilar Morales. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Nadie lo hace.

Voy a fijar mi posición en relación con los que creo que serán los dos temas que llevaremos a votación en esta sesión.

Estamos en el Considerando Séptimo y la discusión nos ha llevado a tratar de dilucidar a partir de la propuesta del proyecto, precisamente la procedencia o improcedencia de esta controversia, a partir de la existencia o no de interés legítimo de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para promover esta controversia constitucional.

De esta suerte, se había propuesto tomar algunas votaciones, votaciones con las cuales inclusive así lo manifesté hace unos momentos, yo estaba de acuerdo desde un principio, pero decíamos la dinámica nos llevó inclusive a hacer los pronunciamientos pero de manera relacionada en función de la naturaleza del Decreto, y la procedencia o no de la controversia.

Y así señoras Ministras, señores Ministros, se fueron dando precisamente esas vertientes que ahora hemos hecho una anotación de cómo estamos presuntivamente en estas cuestiones y habremos de tomar votación fundamentalmente, creo que serán dos votaciones. Serán dos votaciones, una que creo que es

indispensable para todos los efectos, y dentro de esos efectos, pudieran ser en relación precisamente ya frente a una decisión tomada, la exigencia de una votación calificada o no en función de la caracterización que se tuviera precisamente de este Decreto, en lo que aquí se ha venido manifestando; si se trata de una norma general, si es una norma particular, si se trata de un acto con efectos generales, en fin, se ha estado bordando por cada uno de los señores Ministros, a partir de su perspectiva precisamente en esta naturaleza jurídica.

El primer tema en relación a si estamos frente a un acto o una norma en lo particular, yo no comparto la percepción en el sentido de que se trate de una norma de carácter general, creo que es un acto materialmente administrativo; es un acto materialmente administrativo y por lo tanto no puede equipararse una norma de carácter general, y por lo tanto no puede generar tampoco esa procedencia que se establece como propuesta en el proyecto.

En principio, de manera sí muy breve, si fuera el caso, en su momento, extenderíamos esta argumentación, pero fundamentalmente es eso, trata solamente, no contiene este Decreto, los requisitos que inclusive jurisprudencialmente nosotros hemos venido determinando, que para tener ese carácter de efectos generales, normas generales, tema concreto de la abstracción en este asunto, creo que no se cumple definitivamente y para mí eso es suficiente para establecer que estamos frente a un acto materialmente administrativo.

Ahora, en relación con el interés legítimo, creo que fundamentalmente y ligado con esta expresión de interés legítimo indispensable para la promoción de una controversia constitucional yo creo que en el particularísimo caso, en concreto, en esta materia del Decreto no puede existir invasión de esferas competenciales, y por tanto, no se podría estudiar el fondo de la controversia planteada, porque se debe sobreseer desde mi punto de vista, en

principio ésa es, a reserva de escuchar ya si fuere el caso y estuviéramos entrando al fondo, estas consideraciones, pero en principio ésa sería para mí una intención de voto

Y al decir intención de voto anuncio a este Tribunal Pleno la propuesta que habría de ser, lo que hagamos a continuación en función del Considerando Sexto como lo hacemos en otras votaciones sea una intención de voto, ¿por qué una intención de voto? Para justificar ahora la posición de cada uno de nosotros, me incluyo porque así será en este caso, hemos dado muchas y variadas razones, inclusive ahorita en una o en otra posición las razones a lo mejor se pueden congeniar, a lo mejor otras pueden ser incompatibles en el mismo sentido, o sea, con el mismo sentido, con una misma propuesta; entonces, esto nos llevaría, creo en principio y estamos en la llave de entrada, en la puerta de entrada o no de la controversia, que esto sea calificado como una intención de voto, como lo hacemos en otros asuntos de esta naturaleza, no votaciones definitivas en los considerandos sino una votación integral definitiva en cuanto se tenga la vista completa de este asunto.

De esta suerte decía, la presunta invasión de esferas competenciales que se alega descansa sobre el argumento de que los actos que se reclaman son contrarios a diversas disposiciones legales concernientes a las competencias de la COFETEL para la regulación de la radio y televisión, lo que forzosamente conlleva a una afectación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVII constitucional, ése es el alegato, aludir a las competencias de COFETEL y no las propias, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno que resulta sumamente difícil hace una distinción nítida entre lo que se entiende por atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales, razón por la cual no se debe atender a la característica material de la facultad que se

ejerce, sino a la existencia de una competencia constitucional para hacer uso de los criterios, inclusive de los que hemos venido siguiendo.

En el caso de la asignación de facultades entre Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal, se debe destacar que al primero le compete la facultad, así de sencillo de legislar, mientras que al segundo le toca el reglamentar dichas leyes; esto es, decir cómo se van a aplicar, en el entendido de que ambas son facultades de contenido materialmente legislativo, en paralelo no existe una atribución constitucional o legal genérica alguna que, desde mi perspectiva, permita que el Congreso de la Unión ejecute o vigile la ejecución de sus leyes, salvo en aquellos casos expresos, por ejemplo: La aplicación de su propia Ley Orgánica, éste sería un ejemplo.

Este Tribunal Pleno ha determinado que resulta posible la impugnación de disposiciones normativas que detallan leyes, independientemente de la denominación que se les otorga en vía de controversia constitucional, para por el contraste de su contenido de las leyes que reglamentan a efecto de determinar si se produce o no una invasión de las atribuciones del Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal analizando si éste normó cuestiones que se encuentran constitucionalmente reservadas en forma exclusiva a las leyes; es decir, la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda invadir la esfera competencial del Poder Legislativo sólo se puede verificar a nivel del ejercicio de la facultad reglamentaria en un sentido amplio pero no en los supuestos de ejecución y aplicación de la ley.

El probable el incumplimiento a las leyes del Congreso de la Unión es una cuestión de legalidad que no puede ser identificada como una limitación a la atribución al Congreso de la Unión para legislar en una determinada materia, de estimar lo contrario, se permitiría

que toda violación legal por parte de las autoridades ejecutivas o judiciales fuese materia de reclamo en la vía de la controversia constitucional.

Por tanto, en la controversia constitucional resulta necesario que se cuestione el ejercicio de la competencia del órgano demandado al invadir la esfera de atribuciones del órgano actor y en vía de consecuencia se ponga en tela de juicio su resultado; es decir, los actos que derivan de dicho ejercicio competencial más no que se cuestione el resultado de la aplicación de la ley a través de un Decreto como una invasión competencial en sí misma, es en este sentido que estimo que la Cámara de Senadores no cuestiona la competencia del Ejecutivo Federal para la emisión de los actos impugnados, ni que los mismos se han ejercido en sustitución de sus competencias, sino que el resultado de dicho ejercicio competencial no es acorde en relación a los mandatos contenidos de las leyes en materia de radio y televisión, la posibilidad de que el Decreto impugnado vulnere las disposiciones del artículo 9 A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones al otorgar el ejercicio de ciertas atribuciones en materia de radio y televisión a órganos de la administración pública federal, es un mero problema de legalidad como dije; así, considero que en el caso concreto, la Cámara actora no puede resentir alguna afectación en su esfera de atribuciones con el Decreto impugnado, ya que a pesar de que el contenido de dichos actos se fundamenta en sus leyes en materia de telecomunicaciones, la presunta inobservancia de tales atribuciones, no le pueden generar alguna afectación competencial, por tanto, estimo necesario que ante la ausencia manifiesta de un principio de afectación al interés legítimo de la Cámara de Senadores, se debe sobreseer en la presente Controversia Constitucional con fundamento en los artículos correspondientes, pero concretamente, en tanto creo que no se presenta esta situación de invasión de esferas que generara un interés legítimo

para la propia Cámara de acudir a esta controversia. Ésta será sintéticamente mi posición en relación con estos cuestionamientos.

Si no hay alguna participación, señor secretario vamos a tomar dos votaciones, la primera en relación con la naturaleza del Decreto impugnado, simplificando, para que se vote si es una norma, materialmente una norma general o un acto administrativo.

Proceda señor secretario, es una primera votación; en la segunda, ya la resumiríamos a si es procedente o improcedente la controversia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Hasta el momento pienso que se trata de un acto de la administración, una norma materialmente administrativa y por tanto particular.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Es una norma general.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Norma general.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo considero que es un acto que contiene normas generales como lo manifesté en mi intervención.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Un acto administrativo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En este caso, esto es una norma general.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Norma general.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Acto administrativo, acto concreto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Un acto administrativo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que se ha manifestado una intención de voto, podría dar lugar a un empate a cinco votos, en cuanto a resolver si se trata el Decreto impugnado de una norma general o de un acto concreto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, tenemos aquí una intención de voto, en la próxima sesión se incorpora ya el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, lo instruyo señor secretario para que haga llegar a su domicilio las actas, versiones la taquigráfica etc. Tomamos la segunda votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¿Cuál es la segunda votación?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Es procedente o improcedente la controversia?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Para mí es absolutamente improcedente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En términos de mi votación anterior es procedente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es procedente en el presente caso.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es procedente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Al tratarse de un acto administrativo, considero que no se afecta el interés legítimo de la Cámara de Senadores.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo considero que es procedente aunque no necesariamente porque sea sólo una norma,

podiera ser un acto administrativo y procedente, pero en este caso es una norma y es procedente.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Procedente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Por la procedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Es improcedente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una intención de voto que revela una mayoría de siete votos en el sentido de que esta controversia constitucional es procedente contra el Decreto impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, tenemos otra intención de voto, y esto nos lleva a dejarlo así como intención de votos y tomar por votación integral el próximo lunes que es la sesión y resolver, como lo pidió la señora Ministra, la votación parcial en cada uno de los Considerandos ¿de acuerdo? Bien, no es el caso, pues, iniciar la discusión del debate del Considerando Octavo sino retomarla en la próxima sesión.

Para esos efectos, a la misma los convoco a la que tendrá verificativo el próximo lunes en principio a las once para concluir la última etapa en la selección del Consejero de la Judicatura, para inmediatamente después continuar con la sesión pública ordinaria en lo que se refiere a esta controversia constitucional.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)