

**S E S I Ó N   P Ú B L I C A   NÚM. 28**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 10 DE MARZO DE 2016**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con veintinueve minutos del jueves diez de marzo de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

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

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número veintisiete ordinaria, celebrada el martes ocho de marzo del año en curso.

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

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves diez de marzo de dos mil dieciséis:

**I. 89/2014**

Controversia constitucional 89/2014, promovida por el Municipio de Juchitán de Zaragoza, Estado de Oaxaca, en contra de los Poderes Legislativos y Ejecutivo Federales, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 89, fracción III, y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en los términos del apartado VII de esta resolución. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, únicamente en la porción normativa que indica: “y Municipios”, de conformidad con el apartado VIII de esta resolución. CUARTO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación

pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó el apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone desestimar la planteada por el Ejecutivo Federal, alusiva a que en este asunto se impugnaron materias generales que son materia, a su vez, de otras controversias constitucionales, considerando que hay una especie de litispendencia; en razón de que ello no opera en este caso.

Por otra parte, el proyecto propone sobreseer respecto de los artículos 89, fracción III, y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al declarar fundada la causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, en cuanto a la falta de legitimación del municipio actor, esto es, falta de interés legítimo para impugnar, en virtud de que los municipios no recienten una afectación en sus ámbitos competenciales. No se propone sobreseer respecto del diverso precepto 89, fracción VII, de la ley impugnada, ya que los municipios no plantearon una violación a sus atribuciones constitucionales, sino que impugnaron las normas por las que, de manera general, el

legislador federal reguló a los concesionarios de uso social respecto de las fuentes de ingresos que estos pueden obtener al prohibirles la venta de publicidad comercial, a saber, la permisión de la venta de publicidad sólo a los entes públicos federales pero limitándolos al uno por ciento de sus presupuestos respectivos, dado que la discriminación que provoca dicha prohibición tiene que ver con que los concesionarios de uso social no tienen fines de lucro, como son los medios sociales de radio y televisión.

Abundó que la segregación y marginación de los concesionarios de uso social —a juicio del actor— contradice la homologación que pretende la Constitución Federal, esto es, la igualdad de los diferentes modelos de radio y televisión comercial, público y social, y finalmente la manera en que se otorgan facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones para que reserve cierto porcentaje de la banda de frecuencia de radio FM comunitarias e indígenas, y para que pueda otorgar concesiones para estaciones de radio AM comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radio eléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 kilohertz; por tanto, el proyecto reitera que el artículo 89, fracción VII, no representa un problema competencial respecto a una atribución propia, sino que el municipio actor pretende demostrar defectos que, a su juicio, contiene en relación con normas constitucionales.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no compartió la propuesta de sobreseimiento porque el artículo 2º, apartado

B, fracción VI, constitucional establece como obligación para los municipios “Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”, siendo que los municipios actores alegaron que dichos artículos frustran esta posibilidad al limitar el acceso a ciertas bandas y prohibir la venta de tiempo comercial, por lo que —sin pronunciarse en este momento en el fondo— se demuestra un interés legítimo suficiente para que éstos se analicen de fondo.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz no concordó con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en razón de que el artículo 2º, apartado B, constitucional precisa en su acápite que “La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”, distinguiéndolo del sistema competencial establecido en toda la Constitución, es decir, si bien es cierto que en la citada fracción VI se prevé la extensión de la red de comunicaciones, el espectro

radioeléctrico es propiedad de la Nación, como lo es también la propiedad y explotación de la energía nuclear —por ejemplo—, por lo que los municipios indígenas no tienen posibilidades jurídicas competenciales sobre el espectro radioeléctrico dentro del esquema federal y, en consecuencia, sostendría el sobreseimiento respecto de los artículos 89, fracción III, y 90, fracción IV, al no afectar las competencias directas del municipio actor.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con la determinación referente a la causa de improcedencia por litispendencia. Respecto de la segunda causa, recapituló que el proyecto propone determinar que el municipio promovente carece de legitimación para promover la presente controversia constitucional, en virtud de que no se trata del análisis de una cuestión competencial.

Estimó que, como indicó el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por virtud del artículo 2º, apartado B, fracción VI, constitucional pudiera establecerse la posibilidad de determinar una atribución a los municipios para extender la red de comunicación; sin embargo, el precepto 89 de la ley combatida señala que “Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:”, y su fracción III: “Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de

publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo;”, con lo cual evidenció que la norma está dirigida a los concesionarios y no a los municipios.

Consideró que el diverso numeral 90 del ordenamiento en cuestión conlleva una situación similar, al prever que “Para el otorgamiento de las concesiones de radiodifusión para uso público y social, el Instituto deberá tomar en consideración:”, y su fracción IV: “Su capacidad técnica y operativa, así como sus fuentes de ingreso”. Por esas razones, se inclinó por el sobreseimiento propuesto respecto de ambas fracciones por falta de legitimación del municipio promovente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena valoró que lo dicho debería contestársele al municipio actor en el estudio de fondo, ya que, si acudió en términos de la obligación estipulada en el artículo 2º constitucional, argumentando límites en su competencia por razón de esas fracciones impugnadas, debe reconocérsele un principio de afectación y, por tanto, un interés legítimo. Adelantó que el municipio promovente pudiera no tener razón en el fondo pero, de no reconocerle una competencia relativa al artículo 2º, éste se volvería programático o aspiracional, es decir, no justiciable.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió, en principio, con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, y agregó que el interés legítimo en las controversias constitucionales no se agota con la afectación o no de la esfera competencial de los municipios pues, de ser así, se

confundiría con el interés jurídico. Aclaró que, cuando un municipio acude a esta Suprema Corte a alegar una invasión a su esfera competencial, se trata de un típico interés jurídico, pero en las controversias constitucionales se exige un interés legítimo, es decir, con la afectación a cualquier ámbito de su esfera regulada directamente por la Norma Fundamental, más amplio que el jurídico, lo cual ha sido un criterio sostenido por la Primera Sala.

En la especie, estimó que se da una afectación a su esfera competencial —sin pronunciarse sobre si tiene razón o no en el fondo— prevista en el artículo 2º, apartado B, fracción VI, constitucional; aunado a que, en el caso del artículo 89, fracción III, su texto remite a la diversa fracción VII, la cual se estudia de fondo, siendo que existiría un problema de pronunciamiento en cuanto al interés legítimo de determinar el análisis de una fracción y no de la otra.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió con la señora Ministra Luna Ramos en que los preceptos están dirigidos a los concesionarios y no a los municipios. Por otro lado, consideró que toda ley federal tiene que referir a los tres niveles de gobierno, por lo que, si se interpretara con esa apertura, siempre existirá afectación y, por esa razón, no compartió el punto de vista contrario. Remarcó que el encabezado del artículo 2º, apartado B, constitucional refiere como sujetos obligados a la Federación, los Estados y los municipios, como sucede con su diverso artículo 3º en



materia educativa. Por tanto, se expresó de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que la controversia constitucional procede por invasión de competencias y, si bien el artículo 2° constitucional determina algunas de ejercicio obligatorio, únicamente lo serán para las autoridades ahí precisadas, en especial la de su fracción VI, la cual es una competencia de orden federal, en principio.

Se manifestó de acuerdo con que el artículo 89, fracción VII, contiene un problema de invasión de competencias al limitar el manejo de la hacienda pública a los municipios, máxime que este Tribunal Pleno ha sido deferente en la autonomía de la hacienda pública municipal, por lo que debería estudiarse en el fondo, sin pronunciarse respecto de éste por el momento. Por esas razones, se expresó de acuerdo con el proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández se pronunció de acuerdo con el proyecto porque, si bien la Primera Sala emitió la tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.”, su aplicación debe ser casuísticamente y,

en la especie, coincidió con la señora Ministra Luna Ramos en que los preceptos están dirigidos a los concesionarios, observando que, inclusive, los conceptos de invalidez consisten en una inequidad entre los concesionarios, no en una afectación al ámbito competencial del municipio.

Recalcó que, a diferencia de una acción de inconstitucionalidad que puede estudiarse una norma de manera abstracta, en una controversia constitucional se requiere de un principio de afectación para el actor.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena observó que, en el punto D de su demanda, el municipio actor alega cuestiones dirigidas a los concesionarios, pero bajo el argumento de que se frustra su competencia de promoción y tutela prevista en el artículo 2º constitucional, por lo que se demuestra una afectación y un interés legítimo y, por tanto, se debería estudiar lo relativo en el fondo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto

de la desestimación de la causa de improcedencia planteada por litispendencia.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 89, fracción III, y 90, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó el apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 89, fracción VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la porción normativa “y Municipios”, puesto que vulnera el artículo 115, fracción IV, inciso c), constitucional, toda vez que afecta la libre administración hacendaria del municipio actor, en tanto que interfiere en la atribución constitucional de los municipios para elaborar su presupuesto de egresos y administrar libremente su hacienda, al establecer el límite del porcentaje del uno por ciento en su presupuesto para la compra de publicidad a las concesiones de uso social, puesto que es a los ayuntamientos a los que corresponde aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles, máxime que, si bien la norma impugnada deriva de la previsión de los

concesionarios de uso social para que obtengan ingresos por diversos conceptos, lo cierto es que establecen un uno por ciento del presupuesto municipal como límite para la autorización de compra de publicidad a los concesionarios de uso social, lo cual incide en el ámbito competencial, la autonomía en la determinación de su presupuesto y la libre administración hacendaria del municipio promovente.

El señor Ministro Laynez Potisek apuntó que los concesionarios de uso social, de conformidad con la legislación federal, tienen un contenido, una finalidad y una limitación para obtener recursos específicos, puesto que la asignación de su concesión difiere de los demás usos comerciales del espectro radioeléctrico.

Recordó que anteriormente se les denominaba “permisionarios” y, con el nuevo régimen, se les cambió el nombre por “concesionarios de uso social”, siendo que en el artículo 89 impugnado se estableció el límite a sus ingresos pues, como regla general, no pueden transmitir mensajes comerciales ni pueden vender publicidad, máxime que su concesión es vía licitación, no mediante subasta. No obstante, la reforma de telecomunicaciones estableció una excepción para que este tipo de concesionarios puedan vender publicidad, pero sujetos a las condiciones de la ley en estudio y, precisamente, una de ellas es la fracción VII de ese artículo 89, cuyo texto reza “Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y

publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos”.

Estimó que, si bien la redacción de ese precepto no fue la más precisa, realmente pretende permitir a los municipios la adquisición de publicidad, a pesar de la prohibición de su diversa fracción III, pero limitada desde el cero hasta el uno por ciento de su presupuesto; sin embargo, la redacción actual implica que el gasto sea imperativo del uno por ciento. En estos términos, externó preocupación porque, de declararse inconstitucional la porción normativa “y Municipios”, éstos quedarían impedidos para apoyar a las concesionarias sociales, así sea con una parte mínima de su presupuesto.

Reiteró que, de una primera lectura del precepto, parecía indudable una violación al artículo 115 constitucional; sin embargo, al dirigirse a los concesionarios y por su redacción es que externó estas reflexiones.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra del proyecto. Recordó que anteriormente la legislación reconocía a estos permisionarios determinadas estaciones de radio comunitarias e indígenas, cuya finalidad era ser un instrumento de comunicación muy focalizado en sus necesidades e intereses; sin embargo, se suscitó el

problema de la falta de recursos para su operación y, a partir de ahí, nació la insistencia de modificar la legislación a efecto de que pudieran captar ingresos y, por ende, la nueva legislación cambió su título de “permisionarios” a “concesionarios” para atender esas necesidades económicas, pues les reconoce una posibilidad de financiamiento.

Precisó que esta disposición, por tanto, no está destinada a los municipios, sino para regular los ingresos de estos concesionarios, entre ellos, los provenientes de los Estados y municipios, lo cual convierte al municipio actor en un tercero relacionado con la disposición impugnada, en el sentido de que limita a uno por ciento de su presupuesto el gasto en publicidad pues, si bien existen comunicados de acciones de gobierno de sumo impacto social —campañas colectivas, de salud, informes generales—, también existen fines enteramente promocionales de los gobernantes —como las campañas electorales— y, bajo esa perspectiva, los municipios no podrían saturar esas estaciones con publicidad.

Con esos argumentos, consideró que se trata de una medida razonable, pues limita la actuación del concesionario de uso social y, a su vez, impacta en la manera de ejercer el gasto de los municipios por este concepto a un porcentaje específico que, sumado a los previstos en las demás fracciones del artículo 89 impugnado, cumplirán con la finalidad de subsistencia de los concesionarios y, por lo

tanto, estimó que la disposición en cuestión es constitucional.

La señora Ministra Piña Hernández compartió la lectura de la norma realizada por el señor Ministro Laynez Potisek, porque con anterioridad no se les permitía a esos “permisionarios” vender publicidad, y en la exposición de motivos de la reforma correspondiente se puntualizó que “El reconocimiento y diferenciación de los medios de uso social, en el marco normativo nacional tiene como objetivo garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión, asegurar la diversidad y pluralidad de medios y promover ese sector. Su inclusión en la ley se acompaña con procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, promoción y protección para garantizar su existencia y desarrollo”.

En ese contexto, expresó duda sobre si la mala redacción del precepto en realidad constituiría una acción afirmativa a este sector específico, puesto que la fracción en estudio sólo sería aplicable para las concesiones de uso social comunitarias e indígenas, pues su objetivo es garantizar su función, de la cual se advertía una desventaja con las demás cadenas comerciales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz recapituló que la postura del señor Ministro Pérez Dayán consiste en que, esencialmente, los concesionarios de uso social reciben de la Federación el uso del espectro y, como consecuencia, resulta razonable que se les limite a recibir recursos al uno

por ciento del presupuesto municipal. No compartió ese argumento porque la Federación no puede fijar límites al ejercicio de la hacienda pública municipal, lo cual no guarda relación con que haya generado concesiones de uso social para comunidades indígenas, además de que, en términos del artículo 2º, apartado B, fracción VI, constitucional, no sería razonable que se les limitara a los municipios al uno por ciento de su gasto si éste decidiera aportar más al concesionario por una razón política, por ejemplo, siendo que posteriormente se enfrentaría con la auditoría o la cuenta pública.

Asimismo, consideró que sería inconveniente introducir el concepto de razonabilidad en un tema que no guarda relación con derechos, sino con competencias y libre administración hacendaria municipal. Por ende, reiteró que el proyecto únicamente determina que, por disposición del artículo 115, fracción IV, constitucional, no es razonable limitar el ejercicio presupuestal del municipio.

Modificó el proyecto —en respuesta al planteamiento de los señores Ministros Laynez Potisek y Piña Hernández— para proponer la invalidez del artículo 89, fracción VIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, únicamente en la porción normativa “hasta el uno por ciento”, para efecto de dejar que los municipios gasten lo que deseen en financiamiento de las radios comunitarias, lo que concuerda con el mandato del artículo 2º constitucional y, a



su vez, no vulnera la libre administración hacendaria municipal.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que el cambio de denominación de “permisionarios” a “concesionarios” no modificó su estructura corporativa, pues siguen sin tener fines de lucro y cumplen con una función social, por lo que es posible que una ley federal determine la manera en que funcionarán y limite los presupuestos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para la compra de publicidad en este tipo de concesionarios. Advirtió que, de dejar esa libertad hacendaria, el presupuesto destinado para las atribuciones del municipio se vería mermado porque se gastaría en publicidad adquirida a los concesionarios comerciales.

Por esas razones, reiteró que el límite de financiamiento a una concesionaria no lucrativa para cumplir su función social resulta razonable, desde el punto de vista de la regulación federal, obligando a la Federación, las entidades federativas y a los municipios a no autorizar más del uno por ciento de sus presupuestos a gastos de publicidad en estos concesionarios y, de determinarse un aumento a este porcentaje, entonces tendrían que regularse de la misma forma como a los concesionarios comerciales.

El señor Ministro Laynez Potisek difirió de la propuesta modificada, recalcando que la norma no es de carácter presupuestario del municipio, sino que pertenece al régimen aplicable a los concesionarios de uso social, en la

inteligencia de que no tienen fines de lucro y solo obtienen recursos por asignación del Estado, al grado que la ley en estudio les exige un reporte del monto de sus recursos y su procedencia, lo cual no ocurre con el concesionario comercial. Advirtió que, con la propuesta modificada, se romperían los límites, requisitos y principios que tienen los concesionarios de uso social, ya que entonces se asemejarían a las concesionarias de uso comercial y, por consecuencia, se nulificaría esta diferencia pretendida por el régimen de telecomunicaciones, lo cual sería inconstitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que la invalidez que, en su caso, se declare sólo afectará al ámbito de los municipios actores, lo cual no implica una exclusión del orden jurídico nacional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recontó que, en el considerando anterior, ya se discutió que la materia radioeléctrica es competencia federal y que la norma sólo estaba destinada a los concesionarios; sin embargo, ahora se reconoce que puede haber una violación a una competencia municipal, estimando que ello significaría que hay competencias de primera y de segunda, por lo que resulta complicado conciliar los apartados VII y VIII del proyecto.

Advirtió que el artículo 28 constitucional refiere que “Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro”, por lo que la propuesta modificada del proyecto diluye

completamente el límite constitucional, al permitir que las concesiones con fines sociales sean de lucro.

La señora Ministra Luna Ramos recapituló que, originalmente, el proyecto proponía eliminar la porción normativa “y Municipios”; no obstante, como relataron los señores Ministros Laynez Potisek y Piña Hernández, la transición de la anterior legislación a la actual permitió que los “permisionarios” se volvieran “concesionarios” y vendieran cierta publicidad a los entes públicos, siendo que los municipios sólo podrían destinar hasta el uno por ciento de sus respectivos presupuestos. En su concepto de invalidez, el municipio actor alegó violación al artículo 115, fracción IV, inciso c), constitucional; sin embargo, dicho inciso prevé que los municipios administrarán libremente su hacienda y “Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”, siendo que la norma impugnada no prevé ningún ingreso para el municipio, sino un egreso, por lo que el concepto partió de una premisa equivocada.

Estimó que si la pretensión del municipio era argumentar violación a su libre administración hacendaria, hubiera invocado únicamente el artículo 115, fracción IV, constitucional, respecto del cual este Tribunal Pleno ha resuelto en diversos precedentes la autodeterminación de los municipios en ese sentido.

No obstante lo anterior, señaló que los precedentes también determinan que los municipios tienen libre

administración hacendaria; sin embargo, también están sujetos a lo que determinen las leyes estatales y federales — como la de la especie—, tal cual lo prevé el artículo 115, fracción III, del citado numeral, el cual reza “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

Subrayó que el precepto impugnado establece una situación meramente potestativa para el municipio, esto es, que sólo podrá autorizar hasta el uno por ciento de su presupuesto en publicidad. En ese tenor de ideas, estimó que, probablemente, el municipio se dolió porque aspiraba a gastar más de ese porcentaje.

Independientemente de lo anterior, coincidió con la señora Ministra Piña Hernández en que se trata de una acción positiva, puesto que anteriormente existía una limitación absoluta, siendo que actualmente la norma permite a los concesionarios de uso social cierto porcentaje de ingresos, diferenciándolos de los de uso comercial. Asimismo, apuntó que el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de telecomunicaciones determina que toda la regulación en dicha materia es de competencia federal, por lo que no se podría explicar una violación al artículo 115 en cuanto a la libre administración hacendaria del municipio. Por otra parte,

adelantó que se podría violar el artículo 28 constitucional porque se daría una similitud entre una concesión de uso social y otra de uso comercial, cuyos fines son eminentemente de lucro, siendo que ambas precisan de requisitos distintos para su obtención. Por esas razones, se apartaría del proyecto.

Concluyó que el artículo es constitucional porque fue emitido por la autoridad legislativa competente en la materia, aunado a que no está regulando la libre administración hacendaria, sino únicamente el pago de publicidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo valoró que la norma tiene dos objetivos fundamentales: 1) dar viabilidad a los concesionarios de uso social y 2) garantizar el cumplimiento de la disposición constitucional alusiva a que no pueden tener fines de lucro. Desde esa perspectiva, el artículo 89 de la ley en estudio prohíbe en su fracción III la venta de publicidad, en términos generales, y en su diversa VII prevé excepciones restringiendo a los concesionarios de uso social para que no vendan publicidad indiscriminadamente; sin embargo, el hecho es que la restricción toma por indicador un porcentaje del presupuesto municipal, lo cual afecta el principio de independencia en el manejo de la hacienda municipal, al determinar la manera en que pueden ejercer su presupuesto.

Concordó con los señores Ministros Laynez Potisek y Piña Hernández en que se trata de un tema de redacción, lo cual a su vez genera un problema de invalidez, pues la

restricción se establece a partir de una limitación al uso del presupuesto municipal. Adelantó que, de aprobarse la propuesta modificada del proyecto, el precepto quedaría ininteligible, por lo que consideró conveniente invalidar únicamente la porción normativa “y Municipios”, y precisar en la argumentación que la restricción a los concesionarios de uso social es razonable por su naturaleza no lucrativa, aunque la redacción del precepto es lo que lo torna inconstitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con un minuto y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro Pérez Dayán discrepó de que el precepto resulte confuso o contenga algún vicio en su redacción, puesto que regula un tipo especial de concesionario y le limita la posibilidad de recibir ingresos vía venta de publicidad a los entes públicos hasta por el uno por ciento de sus presupuestos, con la única finalidad de que los concesionarios de uso social no vivan del presupuesto público.

La señora Ministra Piña Hernández reiteró que la legislación surgió con motivo de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, por lo que, atendiendo al objeto de regulación, la ley en cuestión no interviene o interfiere en la forma en que los municipios administrarán libremente su hacienda, sino que sólo regula las concesiones, específicamente de uso social y su

subsistencia con determinados ingresos, partiendo de lo previsto en el artículo 28 constitucional, para garantizar la competencia económica, básicamente.

Observó que el artículo 89, fracción VII, de la ley en cuestión está redactado en términos potestativos, por lo que no implica ninguna limitación a la libre administración de los egresos de los municipios, sino que se dirige al sistema de competencia económica en función de la reforma constitucional aludida y, al mismo tiempo, autoriza a estos concesionarios a recibir recursos de municipios y entidades federativas, lo que anteriormente no podían.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que la norma pretende limitar a los concesionarios, no a la hacienda municipal y, si bien —como refirió el señor Ministro Pardo Rebolledo— el precepto utiliza como referente a los municipios, en el sentido de que podrán autorizar hasta el uno por ciento de sus presupuestos, ello no implica falta de claridad, sino que era difícil redactarlo de otro modo, pues si se hubiera establecido la restricción a los concesionarios de no poder recibir más del uno por ciento del presupuesto de un municipio, no podrían saber a cuánto ascendía éste, por lo que el legislador optó por remitir en el texto al municipio para que determinara lo concerniente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá continuar en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes catorce de marzo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.