



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SESIÓN PÚBLICA NÚM. 119 ORDINARIA

MARTES 26 DE NOVIEMBRE DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con veinte minutos del martes veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, 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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números seis solemne conjunta y ciento dieciocho ordinaria celebradas, respectivamente, el jueves veintiuno y el lunes veinticinco de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve:

I. 301/2017

Controversia constitucional 301/2017, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica, en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las Bases Generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las Bases Generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

fijación de la litis y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone reconocer la validez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las Bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete; en razón de que resultan infundados los conceptos de invalidez de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) —actora—, atinentes a que el decreto impugnado afecta sus facultades para determinar la existencia de insumos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

esenciales y regular su acceso porque contiene disposiciones que regulan los procedimientos de asignación de horarios de aterrizajes y despegue en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) en condiciones de saturación —*slots*—, contrarias a las medidas adoptadas en la resolución dictada en el expediente IEBC-001-2015, en el cual se realizó una investigación en el mercado relativo a la provisión de los servicios de transporte aéreo que utiliza, específicamente, el AICM, para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue, a fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos relativo al procedimiento de investigación en el mercado de provisión de servicios de transporte aéreos que utiliza el AICM.

Lo anterior, puesto que el estudio analiza la naturaleza de los organismos constitucionales autónomos, destacando su creación para atender necesidades específicas sobre la base de racionalidades técnicas diferenciadas de aquellas propias del Congreso de la Unión, invocando los criterios del Tribunal Pleno al respecto. Sobre esa premisa, el proyecto enfatiza en la facultad de los órganos constitucionales autónomos conferida exclusivamente al cumplimiento de la función reguladora, por lo que se debe respetar el principio de división de poderes, entidades u órganos.

Posteriormente, se analizan las facultades de la COFECE, derivadas del artículo 28 constitucional y de la Ley



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Federal de Competencia Económica, y se aclara que éstas no deben vulnerar las del Ejecutivo Federal y las del Congreso de la Unión en materias que necesariamente deben conocer éstos últimos.

Se precisa en la propuesta que el establecimiento y ejecución de políticas públicas en materia de aeronáutica corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y que tanto el Presidente de la República como dicha Secretaría tienen facultades que derivan de la Constitución Federal y de las leyes en la materia para establecer las reglas de tránsito aéreo, las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, sin que la COFECE pueda arrogarse facultades para regular las modalidades de precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad del insumo esencia, ya que existe una autoridad para regular ese sector, de tal modo que sólo tienen la posibilidad de emitir recomendaciones y las autoridades plena libertad para que, en el ámbito de su competencia, determinen lo conducente.

Con base en ello, se concluye que el Ejecutivo Federal y la SCT estaban facultados para emitir los actos impugnados, en virtud de que las recomendaciones de la COFECE no impiden de modo alguno a dichas autoridades emitir disposiciones administrativas en la materia de su especialidad técnica ni restringen sus atribuciones derivado



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de una pretendida regulación de la COFECE, pues se trata de ámbitos de competencia material distintos.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá observó que el proyecto parte de la premisa de que la Ley de Aeropuertos y su Reglamento facultan a la SCT y a la Dirección General de Aeronáutica Civil para regular el tránsito aéreo y fijar los horarios de aterrizaje y de despegue y las prioridades de turno de todas las aeronaves, así como que la regulación de este servicio público requiere de un alto grado técnico de especialización, por lo que concluye que la COFECE no puede ejercer la atribución de regular insumos esenciales en este mercado porque no tienen los conocimientos técnicos y especialización en el sector de servicios aeroportuarios, aunado a que se trata de un mercado ya regulado por una autoridad competente.

Opinó que el proyecto no responde a los planteamientos del actor: 1) hasta qué punto son obligatorias las recomendaciones emitidas por dicha COFECE a todas las autoridades públicas, derivadas de un procedimiento para determinar insumos esenciales, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, y 2) si la SCT puede regular insumos esenciales en un mercado relevante como la prestación de ciertos servicios aeroportuarios en el AICM, en términos del artículo 28 constitucional.

Respecto de la primera cuestión, consideró que debe ser abordada desde la óptica general determinada por este



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Tribunal Pleno en la controversia constitucional 117/2014, a saber, tanto la existencia de un ámbito de poder propio de los órganos constitucionales autónomos como la necesidad de entender la división funcional de atribuciones a través de un equilibrio de fuerzas bajo un esquema de cooperación y colaboración como medios de controles recíprocos, no una división tajante y rígida. Por ende, indicó que se debe procurar hacer efectivas las facultades en favor de la COFECE, otorgadas por el artículo 28 constitucional, tomando en cuenta el fin de este artículo: favorecer la operación de los mercados en condiciones de eficiencia para beneficio de toda la sociedad.

En relación con la segunda cuestión, valoró que se debieron tomar en consideración los órdenes competenciales previstos en el artículo 28 constitucional, de cuya literalidad se puede apreciar que la COFECE puede regular, de forma exclusiva, el acceso a insumos esenciales en cualquier mercado, con excepción del sector de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, siendo que la complejidad técnica del mercado por regular no puede servir como excusa para anular una facultad constitucional de la COFECE; por el contrario, el principio de especialización técnica ha sido desarrollado por este Alto Tribunal para proteger la esfera competencial de los órganos constitucionales autónomos en el modelo del Estado regulador, y no —como el proyecto— para limitar sus alcances.



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Concluyó que toda industria, incluso la más técnica y especializada, debe de funcionar en condiciones de eficiencia de mercado, conforme al modelo constitucional, para lo cual la COFECE es el órgano especializado para lograr ese fin, por lo que se apartó del proyecto que, en lugar de atender a la distribución competencial prevista en el artículo 28 constitucional, analiza las competencias de la COFECE a la luz de la Ley de Aeropuertos y su Reglamento.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con la validez del decreto, pero no por las razones del proyecto, en razón de que, en primer lugar, se está ante un insumo esencial regulado, en lo técnico, por la autoridad aeronáutica y, en lo económico, por el órgano regulador; en segundo lugar, porque las funciones constitucionales asignadas a COFECE están diseñadas para complementar, no para interferir con otras atribuciones a diversos órganos especializados, por lo que únicamente puede emitir resoluciones con calidad de recomendaciones; y tercero, que la materia en análisis parte de la indiscutible realidad de un aeropuerto saturado, circunstancia que puede justificar muchas conductas anticompetitivas que han sido descubiertas por esa autoridad económica.

Retomó que, en sus conceptos de invalidez, la Comisión actora no argumentó que las autoridades del Ejecutivo Federal carezcan de facultades para emitir disposiciones propias de su competencia, entre otras, la aeroportuaria, sino que la COFECE determinó la existencia



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de un insumo esencial, controlado por el AICM, que genera efectos anticompetitivos y afecta a todas las operaciones del servicio público del transporte aéreo nacional tanto de los pasajeros como del servicio público del transporte, por lo que el decreto combatido afectó la facultad de que dicho órgano constitucional autónomo se pronunciara sobre el acceso a los insumos esenciales referidos, tema propio de sus facultades constitucionales, en un plano de colaboración con las otras autoridades que, en el caso, pretenden regular su acceso, concretamente con la asignación de horarios de aterrizaje y despegue sin eliminar los efectos anticompetitivos identificados por la COFECE y resueltos a través de sus recomendaciones.

Por ello, estimó que el estudio del proyecto debe replantearse para reconocer las facultades de las autoridades involucradas, es decir, de la COFECE y de la SCT en sus ámbitos competenciales, específicamente para determinar que los ordenamientos cuestionados deben orientarse en lo resuelto por la COFECE en la resolución dictada en el expediente respectivo, es decir, tomar en consideración dichos lineamientos pues, como autoridad competente, determinó la falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas, calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del AICM, insumos esenciales de carácter económico, a partir de las circunstancias excepcionales de un aeropuerto saturado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Subrayó que el proyecto se limitó a distinguir las competencias de cada una de las partes, sin ningún pronunciamiento sobre la posibilidad de colaboración de estos órganos especializados, no obstante que la COFECE tiene atribuciones para regular el acceso a estos insumos esenciales y, en el caso, los determinó, por lo que debería expresarse si la autoridad demandada debió o no considerar lo decidido para incorporarlo o no en los ordenamientos combatidos.

Advirtió que, de omitirse en la propuesta un estudio de esa naturaleza, se desconocería la importancia de las facultades del referido órgano constitucional autónomo, que no pretende restar o desconocer las atribuciones del Poder Ejecutivo, sino remediar las conductas anticompetitivas mediante recomendaciones y, por tanto, que las dependencias de dicho poder atiendan tales consideraciones de carácter técnico, so pena de desplazar las funciones de la COFECE hasta hacerlas nugatorias.

Apuntó que se tienen en este caso dos competencias complementarias, no subordinadas, por lo que deben atenderse puntualmente ante las circunstancias, esto es, un aeropuerto saturado.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que, de los trabajos legislativos de la reforma al artículo 28 constitucional, se advierte que el Constituyente fue específico en señalar que a la COFECE le compete regular el acceso a insumos esenciales, facultad establecida en la



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Constitución, no en las leyes reglamentarias; consecuentemente, si además en el artículo 94, fracción VII, inciso c), de la Ley Federal de Competencia Económica se determina que “La resolución de la Comisión podrá incluir: [...] c) La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación”, entonces, al tratarse de la ley especializada, estará en contra del proyecto, con un voto particular o minoritario.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recordó que, desde la resolución de la controversia constitucional 117/2014, este Tribunal Pleno estableció que los órganos constitucionales autónomos —Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) en ese caso— tienen facultades para regular de forma autónoma en el ámbito de su competencia. Por ende, si en este caso se trata de un ámbito sobre el que la Constitución le otorga competencia a la COFECE para regular, aun cuando el Poder Ejecutivo tenga una competencia válida para emitir normas, debe tomar en cuenta las recomendaciones de la COFECE como un mínimo respecto de los insumos esenciales materia de estudio.

En ese sentido, compartió lo sostenido por los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas, por lo que votará en contra del proyecto, máxime que no aborda la pregunta central de la actora: determinar si, al



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ejercer su facultad reglamentaria, el Poder Ejecutivo debe considerar los pronunciamientos de la COFECE en un tema de su competencia, como lo son dichos insumos esenciales; por lo tanto, valoró que la reglamentación emitida carece de validez.

El señor Ministro Laynez Potisek sopesó que, por un lado, se encuentran las facultades reglamentarias del Ejecutivo respecto de la Ley de Aeropuertos y de la SCT, como parte del Ejecutivo, de emitir las bases específicas para la utilización de los espacios en el aeropuerto —en este caso concreto, el AICM— y, por otro lado, la atribución de la COFECE derivada del artículo 28 constitucional, alusiva a regular el acceso a insumos esenciales, como lo han indicado algunos señores Ministros.

Apuntó que el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, perteneciente al capítulo “DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES”, señala cómo se deben evitar las barreras a la competencia efectiva de un insumo esencial, siendo el caso concreto que en dos mil quince lo inició la COFECE revisando los *slots* del AICM, y en junio de dos mil diecisiete emitió una resolución, denominada “recomendación”, especificando las instrucciones una vez que determinó que los horarios de aterrizaje y despegue en este aeropuerto saturado son un insumo esencial. Valoró que esas recomendaciones no son una simple opinión por haber sido emitidas por la COFECE. Posteriormente, en septiembre de ese mismo año el Ejecutivo reformó la Ley de



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Aeropuertos y estableció diversas reglas para la utilización de los horarios de despegue y aterrizaje de las aeronaves, y exactamente el mismo día la SCT estableció las bases de asignación de los *slots* en el AICM.

Estimó que la complejidad técnica en esta controversia constitucional radica en que la COFECE argumentó una invasión a su competencia de determinar que se trata de un insumo esencial y, por lo tanto, le corresponde esa regulación, sin desconocer las facultades regulatorias del Ejecutivo Federal.

Consideró que el Ejecutivo y la SCT, al emitir sus bases sobre la utilización de los *slots*, no podían de manera absoluta no tomar en cuenta la recomendación de la COFECE o, en su caso, deberían explicar por qué no las observan, pues —como adujo el señor Ministro González Alcántara Carrancá— se trata de dos órganos coordinados técnicamente, además de que el artículo 28 constitucional precisa que a la COFECE le corresponde regular respecto de un insumo esencial.

Precisó separarse del proyecto en cuanto a que el artículo 94 citado no sólo prevé una recomendación sobre un insumo, en tanto que la COFECE tiene una competencia constitucional reguladora al respecto, por lo que, una vez desarrollado el procedimiento de dicho precepto para determinar si hay barreras a la competencia, o bien, si existe un insumo esencial, enuncia que “La resolución de la Comisión podrá incluir: a) Recomendaciones para las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Autoridades Públicas [...] b) Una orden al Agente Económico correspondiente, para eliminar una barrera que afecta indebidamente el proceso de libre concurrencia y competencia; c) La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación”. Aclaró que lo anterior no implica negar la facultad reglamentaria del Ejecutivo pero, una vez que la COFECE ha determinado que los *slots* son un insumo esencial, como órgano constitucional autónomo con esas facultades, entonces la SCT, al emitir las bases para el AICM —en el caso concreto—, debe justificar, en su caso, si por razones de seguridad no puede aplicar ninguna de las medidas precisadas por la COFECE, so pretexto de que ésta no tiene el conocimiento técnico.

Concluyó que, en este caso, la regulación del Ejecutivo, vía la SCT, se sobrepuso a la de la COFECE, que resulta primigenia y original, por una razón técnica que no compartió, por lo que votará en contra del proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández se sumó a la posición del señor Ministro Laynez Potisek, pues la regulación económica que le corresponde a la COFECE es transversal, es decir, permea a todos los sectores del mercado en los que se podrían fijar lineamientos técnicos, por lo que debe interactuar con todas las autoridades. En el caso concreto, indicó que, dentro de las facultades de la



COFECE, está la de investigación, sanción y determinación de acceso a insumos esenciales en el mercado estratégico del transporte aéreo civil, por lo que sus resoluciones pueden tener dos efectos: 1) la emisión de lineamientos de acceso a insumos esenciales, cuya naturaleza es de órdenes o mandatos para los agentes económicos, y 2) recomendaciones a las autoridades encargadas de la regulación del sector.

Puntualizó que la COFECE tiene como premisa fundamental de funcionamiento garantizar que las actividades económicas sustantivas se rijan conforme a los criterios de eficiencia económica, libre competencia y competencia; objetivos en la economía del mercado que, además, se desprenden de la Constitución; de manera que, si la COFECE advierte que la regulación de cierta actividad económica riñe con los postulados constitucionales descritos, tiene la facultad de recomendar a la autoridad encargada de la creación normativa para que se modifique ese sistema, procedimiento que se prescribe en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Valoró que el problema del caso es delimitar el alcance obligatorio de las recomendaciones de la COFECE. En principio, observó que la Ley Federal de Competencia Económica no prevé que estas recomendaciones hacia las autoridades sean obligatorias en “sentido fuerte”, pero podrían serlas en “sentido débil”, esto es, si la COFECE es el órgano especializado para vigilar el cumplimiento de los



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

valores económicos deseables, establecidos en la Constitución, entonces la autoridad administrativa reguladora —en este caso, la SCT— tendría que tomarlas en cuenta de manera transversal.

Dado lo anterior, estimó que el estudio del proyecto debería versar sobre si la autoridad administrativa debe tomar o no en cuenta dichas recomendaciones, desvirtuarlas o no, o justificar o no su inobservancia, para determinar si ello producirá la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma emitida. En este sentido, anunció su voto en contra del proyecto porque, al margen de su sentido, no compartió el estudio, por lo que tendría que realizarse otro en los términos precisados para arribar a una conclusión.

El señor Ministro Laynez Potisek leyó algunos puntos resolutivos de la recomendación de la COFECE: “Segundo.- Se determina la existencia de un insumo esencial, controlado por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., que genera efectos anticompetitivos y afecta a todas las operaciones del servicio público de transporte aéreo nacional regular de pasajeros y del servicio público de transporte aéreo internacional de pasajeros que se realizan en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México. Tercero.- Se determinan los lineamientos para regular la forma de acceso al Insumo Esencial que se establecen en el apartado ‘Medidas correctivas: recomendaciones y lineamientos para regular la forma de acceso al Insumo Esencial’ de esta resolución, para eliminar



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

los problemas de competencia relacionados con las modalidades de acceso al Insumo Esencial [...] Cuarto.- Se emiten recomendaciones al Congreso de la Unión, al Titular del Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los términos previstos en el apartado 'Medidas correctivas: recomendaciones y lineamientos para regular la forma de acceso al Insumo Esencial' de esta resolución", por lo que señaló que no son meras recomendaciones, sino una regulación para garantizar el acceso a ese insumo, máxime que refirió al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

El señor Ministro Aguilar Morales anunció su voto en contra del proyecto, coincidiendo esencialmente con la exposición del señor Ministro González Alcántara Carrancá.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa recordó que en el párrafo doscientos cuarenta y cuatro del engrose de la controversia constitucional 117/2014 se lee: "Así, este Tribunal Pleno observa que el IFT tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, esto es, que tengan 'por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes,' constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del artículo 28 también constitucional”.

En ese tenor, consideró que, por una parte, no se trata de un conflicto de competencias, sino de delimitar que la COFECE tiene facultades para emitir recomendaciones — como sucedió, en el caso, el diecisiete de julio del dos mil diecisiete— y, por su parte, el Ejecutivo Federal cuenta con su facultad reglamentaria respecto de la Ley de Aeropuertos, siendo que en la regulación combatida justamente se recogieron muchas recomendaciones de la COFECE, por ejemplo, la creación del coordinador de horarios.

Finalmente, apuntó que en la foja noventa y dos de la propuesta se estipula que “En esa tesitura, es innegable el límite material de atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, que depende de la circunstancia del mercado investigado, pues si pertenece a un sector competencia de una autoridad pública, la investigación puede concluir exclusivamente con una recomendación, caso contrario a las órdenes que se dictan a los agentes económicos”.

En esa tesitura, acotó que, si bien se podría ajustar el proyecto con base en lo señalado por algunos señores Ministros, la propuesta considera que no se afectaron las facultades de la COFECE con el ejercicio de la facultad reglamentaria que se analiza en la especie.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pardo Rebolledo advirtió que el planteamiento de la COFECE no fue una invasión de sus competencias, sino que, al emitir la regulación combatida, la autoridad aeroportuaria y las autoridades competentes del Ejecutivo Federal no acataron los lineamientos establecidos en su recomendación expedida con base en sus atribuciones constitucionales.

En el caso, consideró que la materia de la controversia constitucional no versa sobre un problema de invasión de facultades, por lo que, más allá del análisis detallado de las atribuciones constitucionales de la COFECE y su trascendencia a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, compartió el proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el sentido del proyecto, pero no con todas las consideraciones porque la emisión de las normas reclamadas no invadió las competencias de la COFECE, además de que la Ley Federal de Competencia Económica claramente establece que sus recomendaciones no son obligatorias para las autoridades del Ejecutivo Federal, a diferencia de las resoluciones atinentes a los actores o agentes económicos, que indebidamente impiden o distorsionan la libre concurrencia en el mercado.

Abundó que cada órgano constitucional autónomo debe analizarse en su estructura y finalidades constitucionales, pues no todos son iguales, por lo que los criterios que esta Suprema Corte estableció en referencia al IFETEL —con



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

dependencia de que personalmente formuló un voto concurrente para apartarse prácticamente de todas las consideraciones del precedente citado— pueden ser aplicados lisa y llanamente a la COFECE, como tampoco pueden ser aplicables al Banco de México, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por ejemplo.

Añadió que el Constituyente explicó muy ampliamente que no procede la suspensión en el juicio de amparo tratándose de actos del IFETEL, lo cual no lo previó para otros órganos constitucionales autónomos, de tal suerte que se debe analizar en sus méritos cada asunto. En la especie, estimó que no existe ninguna invasión de competencias.

Distinguió entre recomendación y resolución, puesto que la ley utilizó un lenguaje claro para diferenciarlas, por lo que, por consideraciones complementarias o adicionales y apartándose de algunas del proyecto, estará a favor de la propuesta.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que votará en contra del proyecto no necesariamente por razón de considerar constitucional o no las normas cuestionadas, sino porque no comparte las consideraciones que lo sustentan, a saber, partir de analizar la competencia de la SCT y la COFECE, como dos instituciones separadas, y establecer que no hay una invasión competencial; dado que la premisa fundamental es que no hay una invasión de competencias y, por otro lado, no puede determinarse que la COFECE esté



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

totalmente desligada de la SCT, ya que la Constitución y la legislación prevén para la primera una competencia transversal.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto para agregar las consideraciones vertidas por los señores Ministros Pardo Rebolledo, Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, así como las de la señora Ministra Piña Hernández, referentes a la transversalidad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea observó que la señora Ministra Piña Hernández podría estar con el sentido del proyecto, pero por consideraciones distintas, aunado a que la señora Ministra ponente Esquivel Mossa ofreció modificar el proyecto con los argumentos expresados de su parte.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó convencida de que las consideraciones, en este caso y en el precedente de la controversia constitucional 117/2014 —del cual no participó—, determinan los criterios generales, por lo que simplemente votará en contra del proyecto para que, en un estudio posterior, se analicen los aspectos que especificó para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas combatidas.

El señor Ministro Franco González Salas sostuvo que la Ley Federal de Competencia Económica estipula lo que debe establecer la resolución de la COFECE, a saber, en su artículo 94, fracción VII, párrafo quinto, incisos a) y c), al



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

prever que “La resolución de la Comisión podrá incluir: a) Recomendaciones para las Autoridades Públicas [...] c) La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación”, de lo cual destacó lo determinado en su inciso d), con lo cual se reiteró en contra del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó estar en contra del sentido del proyecto, bajo tres premisas básicas: 1) que se trata de un insumo esencial que produce un fenómeno anticompetitivo, competencia del órgano regulador, 2) que lo combatido en esta controversia constitucional no es una competencia excluyente de otra, sino coordinada con otra, y 3) que la recomendación de la COFECE, en relación con la actividad que genera desigualdad en las condiciones del mercado, fue debidamente atendida por la autoridad administrativa en el artículo 96 Bis del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, a saber, al establecer una serie de condiciones sobre ese insumo esencial a partir de un aeropuerto saturado, que no operaría bajo ninguna otra circunstancia. Por tal razón, concordó con que la presente controversia constitucional resulta infundada.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto para añadir las argumentaciones del señor Ministro Pérez Dayán: 1) en cuanto a que se trata de un insumo esencial, 2) que no se está ante una competencia exclusiva



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

o excluyente, y 3) determinar que la recomendación fue atendida en el artículo 96 Bis del Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las Bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

La señora Ministra Piña Hernández observó que el proyecto deberá desecharse, pues ella no votó por el sentido, sino en contra de la forma en que se estudió este asunto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que la señora Ministra ponente Esquivel Mossa se esforzó por ajustar el proyecto con las distintas razones esgrimidas, y que la señora Ministra Piña Hernández



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

expresó estar en contra del proyecto, aun con la exhortación de que pudiera estar con su sentido, pero en contra de las consideraciones; por tanto, estimó que, al haber una mayoría en un sentido determinado, podría resolverse en el sentido de desestimar la presente controversia constitucional y no desechar el proyecto, por una cuestión práctica. Adelantó que estará a lo que decida el Tribunal Pleno.

La señora Ministra Piña Hernández precisó que adherirá su voto a la invalidez, por lo que estará en contra del sentido y con un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó a la señora Ministra ponente Esquivel Mossa si se haría cargo del engrose.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa respondió en sentido afirmativo.

Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las Bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de



Sesión Pública Núm. 119 Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente controversia constitucional, al no alcanzarse una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los términos siguientes:

“PRIMERO. Se desestima la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



Sesión Pública Núm. 119

Martes 26 de noviembre de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintitrés minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves veintiocho de noviembre del año en curso, a las once horas, en la que se designará a un Consejero de la Judicatura Federal.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN