

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 14 DE NOVIEMBRE DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
73/2010	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> 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><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS).</b></p>	<p><b>3 A 49</b></p> <p><b>EN LISTA</b></p>

**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 LUNES  
14 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.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)**

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento diecinueve ordinaria, celebrada el jueves diez de noviembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no

hay alguna observación les consulto si se vota en forma económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE) HAY UNANIMIDAD SEÑOR SECRETARIO.**

Continúe por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor 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 a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, recordarán todos que en la última ocasión estuvimos en el debate del Considerando Séptimo, al final llegamos a tomar dos votaciones respecto de las cuales hubo sendos resultados; estas votaciones fueron en el sentido de determinar si 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 constituye una norma general o un acto administrativo, y con posterioridad se sometió a votación determinar si la presente Controversia Constitucional era procedente. El resultado determinó –en principio– con la calificación previa de intención de voto, y éste fue –me corregirá el señor Secretario General de Acuerdos si no es así– en relación con la primera pregunta: ¿El Decreto es un acto o una norma? Quedó empatado a cinco votos; y en relación con la segunda, si esto se da entre la controversia constitucional, se resolvió con siete votos por la procedencia. Faltaba el voto del señor Ministerio Ortiz Mayagoitia quien no pudo estar en esa sesión; de esta suerte, daré la palabra al señor Ministro Ortiz Mayagoitia para que haga la expresión que él considere.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Muchísimas gracias señor Presidente. El tema de esta Controversia Constitucional es 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”. Por unanimidad de votos de los señores Ministros presentes se aprobaron los temas de competencia, certeza de los actos cuya invalidez se demanda, la oportunidad de la demanda, y yo sumo mi voto a estas decisiones unánimes que fueron tomadas.

Después, se puso a discusión el tema de si el Decreto impugnado es una norma general o un acto administrativo, y si la acción es procedente o improcedente. En el primer punto yo convine en la Sala con el proyecto del señor Ministro José Ramón Cossío, como ponente del tema de suspensión respecto de este mismo Decreto, y en esencia se sostuvo allá que este Decreto constituye una norma general, pero se distinguieron también algunos aspectos de materialización concreta respecto de los cuales el propio Ministro proponía que se concediera la suspensión. Yo convengo con esta propuesta del señor Ministro Cossío, que distingue: Es un acto preponderantemente norma general con algunos aspectos de materialización concreta; sin embargo, como la pregunta fue: ¿Es norma general o acto? Mi voto será en el mismo sentido de que es norma general.

En cuanto a la procedencia de la acción ejercida, también estoy de acuerdo con la mayoría que ya determinó que en el caso es procedente la acción que nos propone el Senado de la República, creo que hasta aquí actualizo mi participación a las intenciones de voto, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchísimas gracias señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Dé el resultado señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente, me permito informarle que en los Considerandos Primero al Sexto, existe unanimidad de once votos, por lo que se refiere al Considerando Séptimo, existe una mayoría de seis votos en el sentido de que el Decreto impugnado es una norma general, y una mayoría de ocho votos en el sentido de que esta controversia constitucional es procedente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario, quisiera solicitar a las señoras y señores Ministros, lo siguiente: Nos manifestamos con intenciones de voto, la pregunta es: Si estas intenciones de voto pueden ser ratificadas como votaciones definitivas o vamos a continuar con intenciones de voto, mi propuesta que es que sean estas votaciones definitivas y continuar así en lo sucesivo con los demás considerandos, si esto es así les consulto si están de acuerdo a mano levantada. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Nada más que con una precisión: que por favor se haga constar los términos en que votamos porque finalmente a lo largo de las discusiones van a aflorar algunas de las cuestiones conforme en el caso personal yo voté, simplemente quisiera pedir eso, por supuesto mi voto es definitivo, pero precisamente yo señalé que para mí era un acto administrativo con contenido de normas generales. Entonces yo quisiera nada más esta precisión en algún lugar del acta. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Claro que sí señor Ministro, entonces quedan estas votaciones hasta ahora expresadas con el carácter de definitivas, vamos a continuar con el Considerando

Octavo, ya a partir de estas precisiones como resultado de estas votaciones y estas calificaciones expresadas. Estamos en presencia de una norma como se ha expresado por la mayoría y es procedente con ese resultado la controversia ¿De acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí, gracias Presidente, bueno aquí en el Considerando Octavo hay algunas cuestiones necesarias que me parecen importantes para la resolución del asunto, en el Considerando Octavo del proyecto que estoy sometiendo a este Tribunal Pleno, se estimó necesario desarrollar tres aspectos que se consideraron necesarios para atender el planteamiento medular que el Senado de la República realiza en sus conceptos de invalidez, consistentes en que el Decreto impugnado invade la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre vías generales de comunicación, en específico en lo relativo a la materia de telecomunicaciones y de radio y televisión, radiodifusión en tanto considera que el propio Decreto interfiere en las atribuciones que de manera directa y exclusiva le confirió el Congreso de la Unión a través de la ley a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radio y televisión por medio de esta ley federal.

De acuerdo con este planteamiento, el proyecto desarrolla tres temas que se consideraron esenciales para la solución del asunto a saber, primero: El marco constitucional que rige la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de telecomunicaciones y de radio y televisión, radiodifusión. Segundo. Las facultades que en materia de radio y televisión, radiodifusión le fueron conferidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones por medio de la ley relativa, apartado en el que se precisa también el alcance de las ejecutorias emitidas por este Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 y la Controversia Constitucional 7/2009 en la que se abordó esta temática; y Tercero.

Establecer los alcances de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y su relación con el Decreto cuya invalidez se pretende.

De acuerdo con este esquema, es que habré de referirme a cada apartado de los señalados, los cuales, señor Ministro Presidente, si así lo tiene a bien, le pediría que se sometieran a debate y posterior votación cada uno de ellos.

Comenzaré entonces con el marco constitucional que rige la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de telecomunicaciones y de radio y televisión. En este apartado el proyecto señala en forma medular que del artículo 73, fracción XVII de la Constitución Federal, se advierte que el Congreso de la Unión está facultado en forma expresa para emitir leyes sobre vías generales de comunicación y que en ejercicio de esta facultad expidió las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, por medio de las cuales estableció el marco legal que rige en esas materias, aspecto que está a consideración de este Tribunal Pleno.

Facultades que en materia de radio y televisión le fueron conferidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones por medio de la ley relativa, apartado en que se precisará también el alcance de las ejecutorias emitidas por este Tribunal Pleno: La Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 y la Controversia Constitucional 7/2009, en las que se abordó esta temática.

El proyecto en esta parte desarrolla una relatoría acerca de la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ordenamiento legal que en su texto original facultó al Presidente de la República para crear un órgano de naturaleza desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las

telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su Decreto de creación, órgano que conforme a su Decreto de creación expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, se le denominó como Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL por sus siglas) al cual a través del propio Decreto presidencial de su creación se le otorgaron una serie de atribuciones en la materia.

Asimismo, dentro de esta relatoría se destaca que si bien la COFETEL fue creada mediante Decreto presidencial, lo cierto es que este organismo adquirió una nueva regulación legislativa mediante el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil seis, concretamente en los artículos 9-A a 9-E de la primera de dichas leyes, en los que si bien se reitera el carácter de la COFETEL como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se recogen en su mayoría las atribuciones que ya le habían sido conferidas mediante el Decreto presidencial de su creación. Se le atribuyen además por Ley del Congreso de la Unión, características especiales que la hacen diferente de la tradicional —en nuestro concepto— concepción de un órgano de esta naturaleza, al atribuirle autonomía técnica, autonomía operativa, de gasto, de gestión, que la determina como un ente desconcentrado con algunas particularidades.

Como ustedes saben, el anterior Decreto fue impugnado dando origen a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2009, promovida por una minoría de integrantes del Senado de la República, en la que combatieron entre otras disposiciones, las relativas a las atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones le confirió a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, respecto de las cuales se emitieron una serie de criterios en donde quedaron precisadas la naturaleza de la COFETEL como órgano desconcentrado con

peculiaridades respecto a los alcances de las atribuciones en materia de radiodifusión, de las cuales destacan para lo que al caso nos interesa, las que a continuación se relacionan:

Primero. Como se señaló, la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiene su origen en un Decreto del Titular del Poder Ejecutivo; no obstante ello, su creación fue elevada a rango legislativo a través del Decreto de Reformas a las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, publicadas el once de abril del año dos mil seis.

Se estableció el criterio relativo a que “EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN ARMÓNICA Y EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 90 Y 73, FRACCIÓN XXX DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUENTA CON ATRIBUCIONES PARA CREAR AQUELLAS DEPENDENCIAS U ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE ESTIME NECESARIOS, ENTRE ELLAS LOS ÓRGANOS DE LA NATURALEZA DESCONCENTRADA, PUES SU FACULTAD NO SE AGOTA O LIMITA A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN LA QUE SE DISTRIBUYEN LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN”. Esta es la Tesis del Tribunal Pleno 48/2009. En este mismo sentido se estableció como criterio mayoritario, “QUE TANTO EL PODER EJECUTIVO FEDERAL COMO EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CUENTAN CON LA ATRIBUCIÓN DE CREAR ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DENTRO DE LA ESFERA DEL PRIMERO”. Tesis 49/2007.

Se precisó que “CONFORME A LA NATURALEZA DEL ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA COFETEL, LAS FACULTADES QUE LE OTORGA LA LEY FEDERAL RELATIVA DE

TELECOMUNICACIONES, SE DEBEN ENTENDER COMO PROPIAS DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, RAZÓN POR LA CUAL SE ENTIENDE QUE ES EL PROPIO EJECUTIVO FEDERAL QUIEN EJERCE LAS FACULTADES QUE LA LEY LE ATRIBUYE, POR CONDUCTO DE UN ÓRGANO DENTRO DE OTRO ÓRGANO, AMBOS SUBORDINADOS JERÁRQUICAMENTE A AQUÉL”. Tesis 26/2007.

Al analizar ese Tribunal en Pleno, en específico la validez constitucional del artículo 9-A, fracción XVI de la Ley Federal de Telecomunicaciones, estableció el criterio mayoritario de que: “SI BIEN LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ES UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO, DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, QUE CARECE DE PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA Y QUE SE ENCUENTRA JERÁRQUICAMENTE SUBORDINADA TANTO A LA SECRETARÍA MENCIONADA COMO EN ÚLTIMA INSTANCIA AL EJECUTIVO FEDERAL, LO CIERTO ES QUE EL CITADO PRECEPTO, AL OTORGARLE FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN, RADIODIFUSIÓN, QUE CORRESPONDEN ORIGINARIAMENTE A LA MENCIONADA SECRETARÍA DE ESTADO, ÚNICAMENTE SUPONE QUE SERÁ EL PROPIO EJECUTIVO FEDERAL QUIEN EJERCERÁ DICHAS FACULTADES POR CONDUCTO DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO QUE LE ESTÁ JERÁRQUICAMENTE SUBORDINADO QUE ES LA COFETEL”. Tesis 27/2007.

En este precedente a que se hace referencia en la consulta, el Pleno de este Tribunal Constitucional, refrendó en principio la naturaleza jurídica de la COFETEL, como un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal Centralizada, en específico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo, refrendó la relación orgánico-administrativa y de subordinación jerárquica que guardan estos dos entes públicos para con el titular del Ejecutivo Federal; de igual manera se estableció que no obstante el carácter de desconcentrado, resulta válido reconocer en una ley expedida por el Congreso de la Unión tal naturaleza, y por ello también es aceptable que este órgano legislativo le confiera a la COFETEL un ámbito de competencia que ejerce de manera exclusiva, por lo que el ejercicio de esas atribuciones le es propio, única y exclusivamente en lo que hace a la materia que le fue por el Congreso reservada: Radiodifusión; es decir, radio y televisión, sin que pueda entenderse conferidas al titular de la Administración Pública Federal.

En el proyecto se considera que el otorgamiento de la autonomía técnico-operativa de gasto y de gestión, conferida a la COFETEL por conducto del Congreso de la Unión, se ve refrendada por la exclusividad en el ejercicio de las facultades que en materia de radio y televisión contiene la ley de la materia, quien en este ámbito goza de una autonomía más que expresa, pues tal autonomía queda totalmente clara, si se interpreta el artículo 9-A de la ley, de la manera que ha quedado precisada; por lo tanto, se le está vedado al Ejecutivo el ejercicio de esas atribuciones a través de la Secretaría del ramo, dada la especial condición de total autonomía de la que se ha dotado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Para arribar a la conclusión anterior, se tomó en cuenta que este Tribunal Pleno reconoció como válido, que a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión, se pueda atribuir un ámbito específico de competencia a un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, al cual además, por la naturaleza de las funciones que le fueron otorgadas, le confirió autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encomendándole para ello la regulación, promoción y supervisión del desarrollo eficiente y la

cobertura social amplia de la radiodifusión en México, y además lo dotó de autonomía plena para dictar sus resoluciones.

La consulta también refiere que las anteriores consideraciones se reafirman con otro precedente que resulta de capital importancia y relevancia para la resolución de este asunto.

La Controversia Constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, resuelta el veinticuatro de noviembre de dos mil nueve, también, en la que se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero del año dos mil nueve.

En este precedente, el Tribunal Pleno se volvió a pronunciar acerca de la naturaleza desconcentrada de la COFETEL, en donde destacan una serie de precisiones acerca de ésta, y en particular respecto al ámbito de total autonomía de que goza respecto de las facultades en materia de radiodifusión al limitar su dependencia y subordinación jerárquica a las facultades no reservadas a su competencia directa y exclusiva, asignadas por el Congreso de la Unión, como se aprecia de la tesis jurisprudencial 98/2010, de rubro siguiente: “COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN”.

De este criterio, destaca en lo medular que al igual que la citada Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, este Tribunal Pleno, reconoció el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes a la COFETEL, y sin desconocer la forma de organización administrativa que le fue conferida al determinarla como órgano desconcentrado, ni el nexo orgánico-administrativo que de tal naturaleza se desprende; además se dejó claro que las atribuciones del Congreso de la Unión le confirió en forma exclusiva en el artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en materia de radio y televisión, radiodifusión, tales como autonomía técnica y operativa de gasto, de gestión, así como para dictar sus resoluciones, deben entenderse en el sentido de que la Comisión en el ejercicio de tales funciones exclusivas no está sujeta a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley.

Por consiguiente, se considera que a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia indirecta se deben al Poder Ejecutivo Federal, la COFETEL cuenta con atribuciones autónomas, que significan distribución de competencias directas atribuidas por mandato de ley; por lo que su dependencia y subordinación jerárquica, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se limita a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva en el citado artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, Radio y Televisión.

Esto se consideró así en el proyecto, debido a que este Tribunal Pleno reconoció la desconcentración administrativa como una forma de organización emanada de un acto formal o materialmente legislativo, por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura, con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito, y en el caso particular, el acto emanado del Congreso de la Unión, la Ley

Federal de Telecomunicaciones, le otorgó una naturaleza peculiar al órgano desconcentrado, transformando la concepción tradicional de la desconcentración como una forma de organización en la cual no existía una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado, al otorgarle, aquí sí, una total autonomía en las facultades para su ejercicio exclusivo.

Así se observa del esquema inserto en el proyecto, del cual se advierte la evolución legislativa que ha sufrido la COFETEL, tanto en la transformación de su naturaleza jurídica, como en las atribuciones exclusivas que en materia de radio y televisión le fueron conferidas por el Congreso de la Unión a través de las leyes, tanto de Telecomunicaciones como de Radio y Televisión.

De lo anterior se concluye, en este apartado del proyecto, que el otorgamiento de sus atribuciones específicas no generan una desvinculación total del nexo orgánico administrativo que guarda la COFETEL respecto de la Secretaría del Estado, y del titular de la Administración Pública Federal al que pertenece, sino que éste debe entenderse en el sentido de que en el ejercicio de tales atribuciones legales en materia de radiodifusión la COFETEL podrá llevarlas a cabo en forma directa, sin intervención de algún otro ente público. Las anteriores consideraciones señor Ministro Presidente, se someten a la consideración de este Tribunal Pleno para lo que tenga a bien decidir.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Antes de darle la palabra al señor Ministro que me la ha solicitado, quisiera hacer esta precisión.

En relación con este Considerando Octavo, identificado como cuestiones necesarias para la solución de ese asunto, más que someterlo a la consideración de las señoras y señores Ministros en cuanto a su contenido, donde pudiera hacerse algunas observaciones, la que yo haría es que en última instancia el

contenido de este desarrollo, se trata en el Considerando Noveno, en tanto que es la base precisamente de la determinación de la propuesta a partir de que se ha considerado este Decreto como un acto administrativo; entonces, es el sustento del desarrollo de este proyecto, pero que tiene una conformación precisamente en función de la conclusión a la cual se pretende arribar ¿a qué voy? Que creo que prácticamente y tomando la experiencia en la construcción de otros proyectos que aquí hemos elaborado, donde este tipo de señalamientos se han votado para conservarse o no, y que ha sido aquí la determinación plenaria en el sentido de analizarlo caso a caso, y así lo hemos votado, hay algunas ocasiones donde sí estas cuestiones preliminares, cuestiones de reflexiones previas o datos necesarios para la solución, se han conservado, pero en otras mayoritariamente se ha determinado que no, creo que este es el caso. 1. Si se conserva este considerando como tal: 2. Si se van a votar o no estos contenidos de estos tres incisos, en tanto que esto se refleja en el sustento de la propuesta que se hace en el Considerando Noveno; entonces, a partir de ahí, yo creo, le daré la palabra ahora al señor Ministro Cossío que la ha solicitado, que sí dejo esta reflexión en el sentido de que la propuesta desde mi punto de vista sería: Se conserva o no se conserva este Considerando Octavo en principio, y la segunda, si se aceptara que se quedara si vamos a votar su contenido, aparte de que, bueno ya lo analizaríamos si ya tiene esta derivación al fondo del asunto. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente.

Qué bueno que trata usted este tema, a mí me parece que ver los temas así en abstracto en el Considerando Noveno que va de las páginas ciento cuatro a la ciento cincuenta y cuatro, la verdad no tiene mucha utilidad; yo difiero de muchas de las afirmaciones que están ahí, preferiría si esto es factible, entrar a analizar directamente el Considerando Noveno, porque buena parte de lo que se está planteando allí pues es simplemente la presentación de

las herramientas –voy a usar esta expresión- mediante las cuales en el Considerando Noveno se está enfrentando el tema de fondo del proyecto, si se quiere quedar a no, a mí francamente me da un poco igual; lo que sí creo, es que debemos discutir estos temas pero en razón de las condiciones de aplicación y no en las condiciones abstractas, ponernos a discutir ahorita si el artículo 89 fracción I, tiene una facultad reglamentaria y cuáles son los temas, en fin, podernos estar aquí muy buenas horas discutiendo el tema, no coincido con lo que está ahí puesto, creo que una cosa es la facultad reglamentaria como una atribución creadora de normas y otras son los productos que derivan de la facultad reglamentaria como normas, circulares, acuerdos, decretos; es decir, para qué nos metemos en este tipo de enredos y de discusiones. Yo en lo personal, insisto, poco me da igual, creo que bien valdría la pena y viendo cuál es el resultado que alcance a tener este proyecto, entonces sí determinar de qué tamaño tiene que ser el estudio en el propio Considerando Noveno, pero insisto, creo que la mejor manera de atacar el problema es dejando encorchetado este Considerando Octavo, ir directamente al Considerando Noveno, evidentemente, parte de la información que está ahí la tendremos que utilizar en uno u en otro sentido cada uno de los que nos pronunciemos a favor o en contra del proyecto y creo que al final podríamos tomar una determinación sobre qué hacer con toda esta serie de información. Como yo quería intervenir sobre el Considerando Noveno señor Presidente, le pido si me reserva para posteriormente entrar a este tema. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Simplemente manifestar que como ha sido mi costumbre en este tipo de Considerandos mi votación siempre ha sido apartarme de éstos, pues siempre he manifestado que todos los Considerandos que analizan votaciones en abstracto debieran eliminarse ¿por qué

razón? Porque siempre he considerado que cuando estamos haciendo contestación de los conceptos de invalidez o de los conceptos de violación es cuando tenemos que echar mano de las herramientas constitucionales, jurisprudenciales, precedentes, pero ya en contestación precisa del concepto de violación. Siempre me he apartado y hago el anuncio, de una vez, de que en este caso también me apartaría del Considerando Octavo señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Para aclaración señora Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** No, en todo caso señor Ministro Presidente si se votara que se eliminan esas consideraciones iba yo a hacerme cargo del análisis de la facultad de la fracción I del artículo 89, pero a solicitud ya del señor Ministro Cossío y de la Ministra, pues probablemente podamos ya entrar al fondo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al fondo del asunto. Le damos la palabra al señor Ministro Franco. Gracias señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Nada más, centrándome en el punto concreto desde mi primera intervención, la semana pasada yo señalé precisamente este aspecto y dije que no me parecía ni conveniente ni necesario que nos enfrascáramos en una discusión de esta naturaleza, y dado que he participado de la posición minoritaria de que no importa si es un acto administrativo en sentido estricto o una norma general, pueda haber invasión de competencias en cualquiera de estos casos y que es obligación de nosotros examinarla; y por el otro lado, que creo que hay que verlo a la luz del caso concreto, como también lo señalé, y precisamente en ese sentido fue, señor Presidente, que aclaré mi voto, porque precisamente va en relación con todo esto; entonces, yo me sumaría a lo que ya entiendo ha aceptado la Ministra ponente de que esto se elimine del proyecto y

en todo caso sea materia del siguiente Noveno Considerando. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Yo estimo que no es tanta la discusión de si se debe eliminar o no, sino dejarlo encorchetado para una vez que se vote el proyecto, en su caso, adecuar los presupuestos normativos a lo que votó la mayoría, porque creo que un marco normativo para analizar un tema tan complejo como éste es útil, lo que sucede es que como, ya se dijo aquí, en esta parte del proyecto se hacen ciertas afirmaciones que pueden generar controversia, y creo que es mejor entrar al Considerando Noveno directamente, y ya en su caso al final decidir si esto se queda o no se queda de acuerdo a lo que se haya votado. Creo que en todo caso lo que sí me parece, previsible es que se tenga que modificar y adecuar en relación con las votaciones.

Por otro lado, a partir de ahora manifiesto algo que es obvio, que estoy obligado por el criterio de la mayoría, por las votaciones definitivas; entonces, en su caso, mi argumentación y mis votos partirán del supuesto de que estamos en el caso de una norma general, sin perjuicio de hacer el voto de que se trate en su momento, pero creo que más que discutir ahora y votar si se queda o no se queda coincido con la propuesta del Ministro Cossío, dejémoslo encorchetado y avancemos al Considerando Noveno. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Yo difiero de esta propuesta señor Presidente, encorchetar. Si yo no estoy de

acuerdo, y lo digo por mí, desde luego y con todo respeto, con ciertos matices de los conceptos que se dan al entramado jurídico y jurisprudencial, después de votar otras cuestiones, las relativas al fondo, vamos a volver a una discusión estéril a mi juicio, yo creo que se debe de votar si se elimina o no se elimina eso es todo. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Yo comparto esta idea del señor Ministro Aguirre. Creo que sí es lo más conveniente suprimir; el Ministro Cossío dice que si se deja no se deja, por la misma situación de que, insisto, está desarrollando en función de la conclusión a la que iba a llegar; entonces, con todo respeto para mí, por ejemplo, es una normativa reseñada incompleta, le hace falta también las facultades, habría que incluir otras para verlo desde otra precepción; entonces por eso digo, no es bueno ni malo, estaba adecuado precisamente a la concepción de la propuesta del proyecto, entonces yo creo que aquí sería difícil o poco conveniente, no quiero decir, hasta inútil, poner las “íes” bajo los puntos, o sea, primero vamos al Noveno y luego vamos al Octavo para ver cuál es la normativa que resultó a partir de que en el Noveno, ahí se está desarrollando la fracción I del 89, y cada una de estas normativas, tesis jurisprudenciales que le sirven de soporte al proyecto; de esta surte voy a someter a votación si se suprime o no, y el no es el “encorcheta” ¿De acuerdo? o sea, se reserva, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Por la supresión.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo decía que el “encorchetar” no era tanto, porque si al final de cuentas muchos de esos argumentos van a quedar, si el proyecto se desecha, si no se desecha, en fin, depende de muchas variables en ese sentido, es

decir, esperemos a ver cuál es el resultado final de la votación, yo sigo creyendo que esto es útil, pues si al final, insisto, sale que es inconstitucional, con base en que es inconstitucional se retomarán o no se retomarán los conceptos, pero yo estoy también porque se mantenga esto, definitivamente hasta ver el qué resulta el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Por mi parte que se suprima, mencioné que están en abstracto y en todo caso de retomarlos tendría que ser aplicado al caso concreto, entonces hay que rehacer.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Porque se suprima.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En los mismos términos que el Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Asumiendo que las votaciones previas me obligan en el sentido de que es procedente la controversia y de que se trata de una norma general, lo que estamos analizando yo también votaría por la supresión de esta parte del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Que se suprima.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Que se suprima.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En los términos del Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Que se suprima como considerando autónomo de la resolución, seguramente parte de su contenido será usado en la decisión de fondo, pero se tratará en el considerando de fondo y no de manera separada a la decisión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** En los mismos términos del Ministro Ortiz Mayagoitia, que es mi propuesta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos en el sentido de que se suprima el Considerando Octavo del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con ese resultado, entramos al Noveno. Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí, ya hice el análisis 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”.

En el estudio de fondo, el proyecto propone declarar la invalidez total del Decreto impugnado bajo la siguiente línea argumentativa: Primero, del análisis integral del Decreto en mención, se llega a la conclusión de que se encuentra inmerso en materia de radio-difusión, la cual de conformidad con el último párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión incluye precisamente el ámbito televisivo, puesto que fue emitido por el Presidente de la República con la finalidad de –cito textual- “Establecer las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la televisión digital terrestre y concluir las transmisiones de televisión analógica a partir del año dos mil once y en su totalidad a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, con el fin de optimizar el aprovechamiento del espectro radio-eléctrico en beneficio de la población, esto es, adelantar la mencionada transición de señales televisivas la cual se tenía programada culminar en el año de dos mil veintiuno conforme al calendario establecido en el Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, expedido el dos de julio del año dos mil cuatro, por el entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes, Decreto expedido bajo la vigencia del texto anterior de la Ley Federal de Telecomunicaciones y anterior a la fecha de creación de la COFETEL como está en este momento.

Asimismo el propio Decreto contiene los lineamientos que el propio titular del Poder Ejecutivo Federal instrumenta para las diferentes dependencias de la Administración Pública que ahí se señalan, incluida la Comisión Federal de Telecomunicaciones, para que las lleve a cabo de manera coordinada como en lo particular, con la finalidad de concretizar el objetivo del propio Decreto; para tal efecto, entre otras cosas, se prevé la creación de una Comisión Intersecretarial para la transición digital, con el propósito de que ésta coordine las acciones necesarias para ello en ejercicio de las funciones que el propio Decreto impugnado le asigna.

Se analizan, dada su íntima relación, los tres primeros conceptos de invalidez planteados, en los que el Senado de la República desarrolla una serie de argumentos de los que medularmente se advierte, entre otras cuestiones, un combate genérico del Decreto materia de este asunto, en cuanto considera que su contenido atenta contra las atribuciones concedidas por el Congreso de la Unión que materializó mediante leyes federales a la COFETEL, lo que en su concepto significa, una afectación a sus facultades constitucionales reflejadas en las leyes federales que crean y otorgan atribuciones a la referida Comisión, de ahí que, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, el proyecto propone realizar el análisis de todos y cada uno de los artículos que conforman el Decreto combatido, a la luz de este planteamiento genérico.

Bajo esta línea, se analiza el artículo 1° del Decreto impugnado, el cual, en su primer párrafo establece el objeto de las finalidades para el cual fue expedido, consistente en las acciones que deberá llevar a cabo la Administración Pública Federal, con la finalidad de concretar la transición a la televisión digital terrestre y concluir las transmisiones de la televisión analógica, fijando una temporalidad específica, que mediara entre el año dos mil once y el dos mil

quince, a fin de optimizar el aprovechamiento del espectro radioeléctrico, lo anterior, a decir del proyecto, pone de manifiesto:

a) Que la materia sobre la cual versa su objeto es la relativa a un medio de comunicación específico, la televisión. Esto es así, en atención a que a través del instrumento administrativo impugnado se pretende materializar la transición y culminación de las señales analógicas a las digitales terrestres de ese medio, en un período de tiempo determinado. Y

b) Que dicha labor se encomienda de manera genérica a la Administración Pública Federal.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto que está a su consideración propone: Que si el Congreso de la Unión, a través de un ordenamiento legal confirió tanto el carácter de órgano desconcentrado como atribuciones exclusivas y de ejercicio autónomo a la COFETEL en materia de radio y televisión, es que es indudable que el Presidente de la República, aun en su carácter de titular de la Administración Pública Federal, no puede arrogarse la atribución de incidir en esa materia, puesto que ello implicaría un exceso en sus atribuciones, así, en la consulta se señala que: El titular del Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, expidió el Decreto cuya invalidez se demanda, a efecto de proveer dentro de su propio ámbito de atribuciones a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; sin embargo, no tomó en cuenta que dicho acto administrativo incide en una materia que por disposición de la ley se encuentra reservada en forma expresa a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, con lo que su actuar contraviene el principio de subordinación jerárquica y de reserva de ley, a los cuales se encuentra sujeta su facultad contenida en el precepto Supremo señalado.

Lo anterior es así –considerado por la ponencia– si se toma en cuenta que el artículo 9, fracción III, de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con el artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, otorga a la COFETEL la atribución de promover el desarrollo tecnológico en materia de radiodifusión en la que se encuentra inmersa la televisión; por lo que se estimó indudable que en la regulación de los aspectos relacionados con la transición de las señales analógicas a las digitales terrestres en el ámbito televisivo, corresponde emitirlas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y no al Ejecutivo Federal por medio de cualquier tipo de acto administrativo.

De acuerdo con lo anterior, se consideró que el hecho de que el Presidente de la República pretenda intervenir acelerando el proceso de transición señalado, por medio de diversos entes que conforman la Administración Pública Federal o bien crear un órgano al que se le encomiende esa actividad, indudablemente configura una violación a la esfera competencial del Congreso de la Unión, puesto que el ejercicio excesivo de su facultad reglamentaria, incide directamente en las atribuciones ya conferidas anteriormente por una ley federal a la COFETEL, puesto que si se atiende a la materia en que se encuentra inmerso el Decreto combatido que es la televisión, no cabe duda —en nuestra opinión— que el Ejecutivo Federal no puede ejercer su facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, respecto de las facultades conferidas de manera exclusiva y con total autonomía, al citado órgano desconcentrado, ya que fue a través de una ley expedida por el Congreso que se le confirió la atribución exclusiva de ser el órgano rector y regulador en materia de televisión a través de una intención clara del órgano legislativo para conferir una naturaleza particular a esas atribuciones para que fueran ejercidas con total autonomía aun si se considerase que la naturaleza de órgano desconcentrado impediría esa determinación del Legislativo Federal.

Asimismo, si se atiende a los sujetos a que se encuentra dirigido el Decreto cuya invalidez se demanda, el uso de la facultad constitucional del Ejecutivo Federal, se encuentra limitado ya que no podría otorgar a otras autoridades de la administración pública federal, algún grado de participación en la materia, pues de ser así se estaría desconociendo la atribución de la competencia directa que le fue atribuida a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en una ley de carácter federal expedida por el Congreso de la Unión.

En este sentido, se llega a la conclusión de que el Decreto combatido en su artículo 1º al referirse a la administración pública federal, no podría entenderse que se encuentra dirigido a la COFETEL, quien detenta una competencia legal directa en materia televisiva puesto que como ya se señaló el titular del Ejecutivo no se encuentra facultado legalmente para incidir en las atribuciones exclusivas, con las que en materia de televisión cuenta dicha Comisión por disposición expresa del ordenamiento legal expedido por el Congreso.

Por las anteriores razones es que el proyecto declara la invalidez del artículo 1º del Decreto impugnado; asimismo, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se propone que por virtud de la invalidez decretada, sus efectos deben extenderse por vía de consecuencia, al texto íntegro, a la totalidad del Decreto combatido, ante la carencia de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal para incidir en esta materia de televisión, en específico en el proceso de transición de las señales analógicas a las digitales terrestres a que se refiere el Decreto, motivo por el cual se considera innecesario el pronunciamiento de los restantes conceptos de invalidez propuestos por el actor.

Señora Ministra, señores Ministros, pongo entonces a su consideración los anteriores argumentos que son los que sustentan la propuesta del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra.

Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente yo estoy de acuerdo con la parte resolutive del proyecto, pero no comparto las razones que se dan en el mismo proyecto, en la página ciento ochenta y tres, en lo que está subrayado con negritas, ciento ochenta y cuatro, y sobre todo la conclusión de la ciento ochenta y seis, se dice que debe declararse inválido este Decreto en su totalidad ante la carencia de atribuciones del Ejecutivo Federal para incidir en la materia de televisión, en específico en el proceso de transición etcétera; creo que el asunto es un poco más sutil, creo que no es la ausencia absoluta de competencia del Presidente de la República en este caso, sino algunas condiciones particulares.

Como ustedes recuerdan al resolverse, empiezo por el artículo 9-A de la ley General de Telecomunicaciones, a que hizo alusión la señora Ministra, en este artículo 9-A en el acápite se señala cuáles son las características generales del órgano, Comisión Federal de Telecomunicaciones, etcétera; después en la fracción I, se dice que es competencia de esta Comisión expedir disposiciones administrativas elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales en materia de telecomunicaciones.

En la fracción VIII, se dice que es también su competencia “administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente” —su uso eficiente, esto me importa pues lo voy a retomar— “y elaborar y mantener actualizado el cuadro nacional de frecuencias”. Y posteriormente, en la fracción XVI, dice: “Las demás que le

confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables”.

Cuando se resolvió la Controversia Constitucional 7/2009, el veinticuatro de noviembre de ese año, por mayoría de votos, —estuvo ausente el Ministro Azuela— y en contra, sólo el Ministro Aguirre, en esa integración.

Lo que se determinó, y también ya lo señalaba la señora Ministra, es que la remisión que se hace de la fracción XVII del artículo 9-A, así en términos generales, se decía por esta tesis: “Debe entenderse relacionado con las atribuciones que la Ley Federal de Radio y Televisión le confiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.

Consecuentemente, me entero —digámoslo así— que, lo voy a poner en estos términos coloquiales, que la Comisión Federal de Telecomunicaciones puede ejercer en materia de radio y televisión las atribuciones que están previstas en el artículo 28-A en sus tres fracciones con motivo, no sólo de la remisión que se hace del 9-A, fracción XVII, sino muy importante, del criterio que sostuvo este Tribunal Pleno, insisto, sólo en contra el voto del señor Ministro Aguirre Anguiano.

Y ¿qué es lo que tiene este artículo 28-A? Lo voy a leer, no como está el texto, sino como se tiene que leer el enunciado a partir de lo que esta Suprema Corte resolvió: “La Comisión Federal de Telecomunicaciones emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley, atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: “1. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y la infraestructura existente. 2. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios, y 3. El impulso de la penetración y cobertura de servicios”.

La Secretaría, es decir, la Comisión vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radio y difusión y la implantación futura de la digitalización de los propios servicios”. Y esto entonces es lo que tiene la autoridad administrativa.

A su vez, cuando el Presidente de la República emite el veintidós de septiembre de dos mil diez, el Decreto que está impugnado, no deja de llamarme la atención que en los veintitrés párrafos de su parte considerativa, el propio Presidente de la República esté diciendo que la Ley Federal de Telecomunicaciones establece como objetivos: Promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, ejercer la rectoría del Estado para garantizar la soberanía nacional, fomentar una sana competencia entre los diversos prestadores de servicio.

En otro párrafo, que se logre, un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; en otro, que haya un alto nivel de penetración, y así sucesivamente. Es decir, cuando el Presidente se enfrenta con el tema de lo que se ha denominado popularmente el apagón analógico, evidentemente está tratando de desarrollar estos elementos de uso eficiente del espectro y de la infraestructura, promoción de competitividad, impulso a la penetración y cobertura de servicios.

Consecuentemente, yo me hago la siguiente pregunta, y esto es con lo que resuelvo el caso, insisto, y en esto me aparto del proyecto. ¿Puede el Presidente de la República, de manera concreta, en un Decreto señalar en el artículo 1, que las transmisiones de la televisión analógica concluirán a partir del año dos mil once y en su totalidad a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, con el fin de optimizar el aprovechamiento del espectro radioeléctrico en beneficio de la población? ¿Es ésta una competencia del Presidente de la

República o ésta es una competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones? A mi parecer, la respuesta es clara.

Éste es un aspecto técnico que en términos del artículo 28-A, en relación con la fracción XVII del artículo 9-A está conferida exclusivamente a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. ¿Por qué razón? El Presidente de la República, sin duda alguna es el titular del Ejecutivo Federal, jefe de la Administración Pública, pero en la lógica que llevamos varios años construyendo en este país y la hemos reiterado en varios casos, las Comisiones, ésta, y otras Comisiones, se han creado para efectos de separar del ejercicio político, el manejo técnico de las o determinadas actividades.

Si como dicen por ahí los entes públicos están capturados o no están capturados; esa no es una cuestión que a mí me corresponda analizar y considerar en este momento, lo único que me corresponde analizar es si en su ejercicio el Presidente de la República se avino o no se avino a lo que le señala el marco jurídico, y a mi parecer, insisto, señalar el propio Presidente de la República que se va a modificar el calendario para que transitemos de una televisión analógica a una televisión digital, es una materia exclusivamente otorgada a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en términos de lo que dispone la ley y lo que dispuso en su momento un precedente de esta Suprema Corte de Justicia. Por esta razón, estoy en contra, insisto, de las razones que se dan en el proyecto, y estoy por la invalidez de este artículo 1º; y esto me lleva a un problema central. Queda la materia del Decreto impugnado vigente o viva una vez que desde mi punto de vista se ha suprimido la fecha, la temporalidad mediante las cuales deben actuar estos órganos, o por el contrario esta supresión, en mi propuesta, o para mí, de la fecha me lleva prácticamente hacer inútil la totalidad del Decreto porque se queda sin su objeto más importante que es la propia temporalidad en esta transición. Esto lo

dejo como una cuestión, pero lo dejo de una buena vez planteado para estos efectos.

Por otro lado, y simplemente para tocar todos los temas, yo sí creo que el Presidente de la República, en términos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, puede sin ninguna duda crear Comisiones Intersecretariales, el problema es que crea Comisiones Intersecretariales respecto de aquello en lo que tuvo facultades.

Entonces, si hay una Comisión Intersecretarial, lo puede hacer, ninguna duda cabe, en esto también me separo del proyecto, y para eso creo que ahí sí hay titular de la Administración Pública o jefe de la administración pública, como quiera que la denominemos. Mi problema estricto está en que creo que el tema del calendario es rigurosa y estrictamente un tema técnico de competencia exclusiva de la COFETEL, por ende el Presidente no tiene atribuciones ahí.

No me meto al resto de las partes del Decreto, ni necesito analizar en mi percepción el resto de los preceptos, porque con el hecho de que este artículo 1º, quede sin validez en la forma en que estoy viendo las cosas, el Decreto queda sin objeto, el Decreto queda sin materia, y consecuentemente, habría que después ya ver en los efectos cuáles con los alcances de esta consideraciones.

Yo por estas razones señor Presidente estoy por la invalidez del Decreto, pero sí separándome de las razones generales que se proponen en el proyecto de la señora Ministra. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. El proyecto descansa en la consideración medular de que en materia de radiodifusión y televisión, la COFETEL lo puede

todo y que es campo vedado en el que no puede entrar bajo ninguna consideración el Ejecutivo Federal.

Yo no comparto esta visión. El Decreto impugnado fue emitido por el titular del Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le concede el artículo 89 de la Constitución Federal; el Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública, y por ello, ejerce la jefatura constitucional de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de su órgano desconcentrado la COFETEL.

El proyecto reconoce que ambas entidades, Secretaría y COFETEL están subordinados al Presidente de la República, pero no se entiende aquí ninguna subordinación cuando se le dice al Presidente: Tú aquí no te puedes meter ni dar orden alguna.

En esa medida, al Presidente de la República, no solamente le corresponde promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sino que también le corresponde la conducción de la Administración Pública Federal, de los negocios del orden administrativo que llevan a cabo las Secretarías de Estado que están a su cargo, y la operación de la Administración Pública Paraestatal, entre las que se encuentran los órganos desconcentrados.

La Administración Pública Centralizada y Paraestatal, reconocen un mando y una jefatura que reside en el Presidente de la República por disposición constitucional. Mi pregunta personal es si el Congreso de la Unión en ley ordinaria puede amputar facultades constitucionales al Presidente de la República como sucede en sede constitucional, tratándose de los órganos constitucionales autónomos, respecto de los órganos constitucionales autónomos como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, ahora el Instituto Federal de Acceso a la Información, y este carácter se le da también al Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación; estos órganos por disposición constitucional se han sustraído de la esfera de mando del Ejecutivo Federal, y aquí sí no hay ningún nexo de jerarquía.

Por ello, ninguna ley puede desprender a los órganos desconcentrados de la jefatura y operación del Ejecutivo Federal, del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, de los programas sectoriales, y de las demás actividades coordinadas por el Presidente de la República, a quien le corresponde tener una visión general de la administración pública, y también orquestar las acciones que sean necesarias.

Insisto en que la autonomía de los órganos desconcentrados es muy diferente a la que se otorga a los órganos constitucionales autónomos, ellos no pertenecen a ninguno de los Poderes de la Unión, y aquí sí el Presidente de la República no puede interferir para nada. Dentro de las funciones exclusivas, señeras, fundamentales, del Presidente de la República, está el trazo de políticas nacionales en todas las materias que son propias de la Administración Pública Federal.

Estimo que la COFETEL no puede aprobar una política de Estado que requiera la intervención de varias Secretarías de Estado, puesto que no ejerce autoridad sobre ninguno de estos otros órganos. Por eso, desde mi punto de vista, la aprobación de estas políticas le corresponde de manera exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. Como explico esta consideración. En el Decreto impugnado se insiste reiteradamente en que a través de él se desarrolla una política nacional; una parte dice: La política de dos mil cuatro estableció que los concesionarios y permisionarios contarían temporalmente con un canal adicional por cada canal analógico, para llevar a cabo transmisiones digitales, y que al término de las transmisiones analógicas se reintegraría al Estado el canal que determine la autoridad.

Esto, creo que es una parte muy importante, en dos mil cuatro se trazó una política a través de la cual gratuitamente se dio a todas las televisoras un canal adicional al que ya tenían para que puedan enviar la señal en el doble sistema, en el analógico y en el digital; quiere decir entonces que estamos usando un bien nacional doblemente, y de manera innecesaria, en la medida en que la transición al sistema digital se pueda consumir aceleradamente. Esa es la propuesta del Decreto del Presidente de la República; de conformidad con la política de dos mil cuatro al veintidós de abril de dos mil nueve, el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para Radiodifusión, rindió el informe del estado que guarda el proceso de transición. Dice: “Otros países, como los reinos de los Países Bajos: Noruega, Suecia, Bélgica, España, etcétera, han concluido ya con el apagón analógico, y otros países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como la República Islámica del Irán, han acordado concluir las transmisiones analógicas a más tardar en el dos mil quince.” O sea, esto es un proceso de transición mundial al que por razones de política de Estado se decide sumar a la República Mexicana.

Concretar la digitalización de la televisión es una cuestión de orden público inherente a la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional, fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios y sus comunicaciones. “Es inherente a la función ejecutiva a mi cargo –dice el Decreto– la determinación de políticas públicas que orienten la actuación de la administración pública federal para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y el Marco Legal, así como para el óptimo aprovechamiento de los bienes nacionales, como es el caso del espectro radioeléctrico, por lo que tengo a bien expedir el siguiente Decreto.” Dejo claro, es mi intención, que el Decreto es un diseño y es una aprobación de una política pública nacional.

Ahora bien, ¿Dentro de las funciones que de manera exclusiva y excluyente por ley ordinaria se le han dado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, está la de aprobación de políticas nacionales que requieran de la intervención de varias Secretarías de Estado? Mi respuesta es no, de ninguna manera, pero la sustentaré con apoyo en disposiciones legales.

A la Comisión se le dan, entre otras facultades concretas, todas aquellas que le correspondan a la Secretaría de Comunicaciones en materia de radio y de televisión. Todo lo que tenía en su ámbito administrativo la Secretaría de Comunicaciones, tratándose de radio y de televisión, lo va a ejercer dentro de esa Secretaría la COFETEL. ¿En qué condiciones, en condiciones distintas a como las ejercía el secretario o en las mismas condiciones? Yo creo que la ley nunca dice que las ejercerá en condiciones diferentes en las que no tenga participación alguna el Presidente de la República.

El precepto que tiene esta disposición es el artículo 9-A de la Ley Federal correspondiente, cuya fracción XVI establece que le corresponden a COFETEL, de manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones aplicables.

Veamos ahora qué le confiere la ley a la Secretaría de Comunicaciones en materia de políticas públicas sobre radio y televisión, y lo que le confiere es la formulación, la planeación y la ejecución de la política pública, nunca la aprobación.

Estoy tratando de buscar la disposición legal correspondiente porque ésta es central para mi intervención. Dice el artículo 7 de la Ley Federal de Comunicaciones: "Para el logro de los objetivos propios de la norma corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

1. Planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes, la política en la materia, entonces, está condicionada al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales correspondientes que es de donde viene la necesidad de interrelacionar a varias Secretarías de Estado para un mismo propósito.

Pero leo verbo a verbo cada una de las acciones que determiné: Planear. Hacer planes. Formular. Materialmente, escribir esos planes en un papel y conducir los programas. ¿El Secretario de Comunicaciones, antes de COFETEL, hacia esto sin conocimiento del Presidente de la República? Aquí no dice “aprobar”, éste es un verbo que tiene una acción importantísima en la materia.

La aprobación de las políticas no está conferida de manera exclusiva y excluyente ni a la Secretaría, ni menos aún a la COFETEL que es un desconcentrado de la propia Secretaría, en el proyecto se sostiene que este Decreto está inmerso dentro de los temas propios de radio y de televisión, sí está dentro de ellos pero en un nivel superior es la definición de una política de Estado para, en el caso concreto, acelerar los procesos que nos permitan consumir la transición antes de la política de Estado trazada en el dos mil cuatro.

Insisto, yo no creo que una norma de ley secundaria pueda amputar al Presidente de la República esta facultad constitucional, pero no es la intención de la ley, cuando la ley le dice a COFETEL asumes todas las facultades que en la materia tenía el Secretario de Comunicaciones, bueno, muy bien, planea, formula y en su caso, conduce las políticas y programas, pero la aprobación es un acto diferente, eso corresponde a la rectoría del Estado Mexicano que

encarna el Presidente de la República. Creo que es un tema de gran calado constitucional en el cual debemos reflexionar.

Coincido en que a lo mejor no es un dato de política el señalamiento de una fecha, pero es una meta que se traza como política de Estado, y no es tan fundamental la fecha, porque el Decreto es para acelerar el proceso de transición a los sistemas digitales, si le quitamos la fecha queda la intención de la política que compromete a varias Secretarías de Estado y a otros organismos, a conjuntar esfuerzos hacia esta finalidad.

En este sentido, yo no comparto la propuesta del proyecto, estaré, sí, por un análisis minucioso del Decreto en el que se puedan localizar algunos actos de intervención indebida, en lo que sí es exclusivo y excluyente de COFETEL, si localizamos estas puntualizaciones estaré con el proyecto, pero en la propuesta que de manera general se nos hace, disiento de ella y estoy en contra. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia, antes de dar la palabra al señor Ministro Aguirre Anguiano, la señora Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Solamente una precisión, señor Ministro Presidente, en el proyecto no se cuestionan las políticas públicas, tampoco se cuestionan las directrices ni mucho menos el contenido de las políticas públicas, nosotros hemos sido muy cuidadosos, única y exclusivamente en revisar las competencias, las atribuciones, y cuestionamos por supuesto, el principio de división de poderes, de las políticas públicas el proyecto no se hace cargo. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente, muy amable.

Quiero ante todo hacer la advertencia de que me refiero al fondo del asunto por razón del resultado de las votaciones previas, y no por predilección o convicción propia de que debamos de llegar hasta acá.

Pero de todas maneras hay algo de un “alambicado” encantador. Imagínense nada más en qué consiste el agravio. El agravio de la Cámara de Senadores consiste en decir: Se violentan mis atribuciones para legislar en materia de telecomunicaciones, fracción tal del artículo 73, en razón de que el Ejecutivo a través de una disposición cuyo efecto, ya dijo este Pleno, es una disposición general, expresamente no se dice tal. Mal aplica la ley que yo inicié y que obviamente dentro del proceso el propio Ejecutivo promulgó.

Pues esto no deja de ser absolutamente extraño, pero ya no quiero incidir más sobre esto. ¿Qué fue lo que legisló básicamente la Ley Federal de Telecomunicaciones, incumbente a esto? Es la fracción XVI del artículo 9-A. El artículo 9-A empieza por decirnos: “La Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones —resoluciones que tienen que ver con lo anterior—. Para el logro de estos objetivos corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones —salto todas y llego a la aparentemente neurálgica, la XVI— “De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y

acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables”.

De esto se deduce que tiene una autonomía parecida a la del órgano constitucional autónomo o casi, casi independencia, hay una decisión a través de la cual el Ejecutivo no puede meter las manos. Y no se dice abiertamente, pero se infiere que las políticas públicas en materia de determinación de fecha para el apagón analógico, lo tiene precisamente COFETEL.

Pienso que es absolutamente constitucional el Decreto que está impugnado en la forma muy extraña que mencioné, por el Senado de la República. ¿Por qué creo eso? Porque el propio Decreto impugnado reconoce y salvaguarda las facultades exclusivas de COFETEL que tiene en materia de radio y televisión. Lean por favor el artículo 2º del Decreto impugnado: “Porque en términos del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al Ejecutivo emitir acuerdos para la coordinación de actividades en las que converjan diversas Secretarías de Estado, tal como lo es la realización y ejecución de la política de transición a la televisión digital terrestre, establecida por el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del dos de julio de dos mil cuatro; por cierto, el Secretario que la refrendó era mi particular amigo don Pedro Cerisola, porque COFETEL, en uso de sus facultades no puede modificar una política pública establecida por el Ejecutivo, ni coordinar actividades de las Secretarías de Estado, de ahí que COFETEL en uso de sus atribuciones no pudiera agilizar la transición digital.

COFETEL por razones de competencia y jerarquía, no puede modificar el Acuerdo de fecha dos de julio de dos mil cuatro; esto es, un órgano desconcentrado no puede modificar lo que determine el titular del Ejecutivo.

También pienso que no es inconstitucional, porque el Ejecutivo en el Decreto impugnado, simplemente está organizando a sus dependencias para la buena marcha de la administración pública, respetando el marco legal y competencial de cada una de ellas.

En los artículos 8° a 12 del Decreto impugnado, se alude a las acciones que corresponden a otras dependencias conforme a sus atribuciones legales, en concreto a la Secretaría de Economía la modificación de normas, para asegurar que los televisores que se venden en el país tengan capacidad para captar señales digitales y facilitar la adquisición de los aparatos que permitan la recepción de las señales, y evitando prácticas monopólicas en la materia, y en su caso formulando la denuncia relativa; esto no lo podría haber hecho COFETEL.

A la Procuraduría Federal del Consumidor, se le encomienda la realización de campañas de difusión, no lo podía haber hecho desde luego COFETEL; a la Secretaría de Educación Pública, la difusión en las escuelas del proceso, determinación de las transmisiones de televisión analógica, además de información sobre los apoyos para la recepción de esas señales, esto no lo podía haber hecho COFETEL.

A la Secretaría de Desarrollo Social, difundir la transición a la televisión digital e información sobre los apoyos que implementen, no lo podía haber hecho COFETEL.

Difundir la transición a la televisión digital e información sobre apoyos, perdón, coordinar la difusión de la terminación de la televisión analógica, esto a Gobernación se le encomienda, esta encomienda no la podía haber hecho COFETEL.

Cada una de las dependencias aludidas tendrá que adaptar las provisiones presupuestarias necesarias para ejecutar las acciones

que le correspondan, artículo 13; esto no lo podía haber hecho COFETEL.

Es por razón de que lo que se está haciendo es coordinar una política pública; se puede decir ¡ah!, pero eso de adelantar la fecha preestablecida para el apagón analógico, no puede ser resorte del Ejecutivo Federal, cómo, creo que sí, creo que la misma Cámara de Senadores así lo vio y así lo dijo, leo y cito: “En virtud de que será necesario transmitir simultáneamente señales analógicas y digitales, para garantizar la continuidad del servicio público, la Secretaría determinará el plazo durante el cual deberán realizarse las transmisiones simultáneas. ¿Quién lo va a determinar? La Secretaría, no la COFETEL, y ¿esto quién lo dijo? El Senado.

Una vez que la Secretaría, de conformidad con la política ¿qué quiere decir eso? Pues me imagino con la política pública establecida o previamente establecida, determine en su momento, que no es necesario continuar con las transmisiones analógicas por estar garantizado el servicio gratuito a la población, se señalará al concesionario el canal que será reintegrado al término de las transmisiones simultáneas y establecerá el plazo para tales efectos. Esto es, el Congreso de la Unión entendió que por virtud del establecimiento de la televisión abierta digital, que es para lo único que tiene competencia COFETEL, para esto y para el radio obviamente, una vez concluido esto se compactarían las vías de transmisión y resultaría liberación de espacios para determinar la concesión de otros canales, previa licitación me imagino, y eso corresponde al Ejecutivo Federal, según lo entendió el Congreso de la Unión; entonces a mí no me hace sentido por ningún lado la propuesta. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Una aclaración por parte de la Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Una aclaración. El Acuerdo de dos mil cuatro, expedido por también mi amigo, el arquitecto Pedro Cerisola, se hizo bajo el amparo de una ley anterior, con atribuciones diferenciadas al Secretario de Comunicaciones. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. Con todo respeto le manifiesto a la señora Ministra ponente, que no estoy de acuerdo con el contenido de la consulta por varias razones.

Primero. Porque los precedentes en que se apoya, concretamente la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 y la Controversia Constitucional 7/2009, en ningún momento establecieron que la COFETEL sea un ente con la autonomía que pretende darle ahora el proyecto, que más bien parece ubicarla como un órgano constitucional autónomo y no como un desconcentrado de la administración pública federal, que es su verdadera naturaleza jurídica, sin que el hecho de que en las leyes correspondientes se establezcan expresamente sus atribuciones y se diga que son exclusivas nos lleve a entender que el Titular del Ejecutivo Federal, el Presidente de la República, no pueda tener injerencia alguna en la materia de radio o televisión, como lo propone el proyecto.

En segundo lugar, si bien es cierto que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional a las que me referí, este Tribunal Pleno sostuvo que las facultades que anteriormente correspondían al Secretario de Comunicaciones y Transportes en materia de radiodifusión, ahora se otorgaban en exclusiva a la COFETEL; el proyecto no toma en cuenta que también se sostuvo que cuando el artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al otorgar estas facultades exclusivas únicamente supone que será el propio Ejecutivo Federal

quien las ejercerá por conducto de un órgano desconcentrado que le está jerárquicamente subordinado, como se advierte de la simple lectura de la tesis aislada Número P. XXVII/2007, de rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9-A, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES AL OTORGARLE FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Hasta ahí el rubro de la tesis a que me he referido.

Por tanto, para mí, para verificar si el hecho de que el Decreto impugnado contenga instrucciones a dependencias de la Administración Pública Federal, inclusive, a la propia COFETEL, como la creación de una Comisión Intersecretarial, lo hace inconstitucional, debemos partir primero de que a quien compete girar ese tipo de lineamientos, de acción y de coordinación, así como crear órganos de este tipo, pues es precisamente al Titular del Ejecutivo Federal, como lo establecen los artículos 1º, 2º, 9º y 21º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En mi opinión, la circunstancia de que conforme al artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, este organismo, la COFETEL, tenga la atribución de promover el desarrollo tecnológico en materia de radiodifusión, lo que incluye a la televisión, así como otras facultades en materia de radiodifusión, no puede entenderse como un impedimento para que el Ejecutivo Federal implemente programas o políticas públicas concretas en esa materia, pues si así lo sostenemos se pasaría por alto lo establecido en la propia Constitución conforme a cuyas disposiciones corresponde al Ejecutivo de la Unión, la planeación nacional del desarrollo y vigilar el óptimo aprovechamiento de los bienes nacionales como es el espectro radio eléctrico, así como que el Decreto que se impugna lo que busca es establecer aquellas medidas necesarias que deberán realizar las dependencias de la

Administración Pública Federal vinculadas, para que se concrete la transición a la televisión digital terrestre que ya se había iniciado a través del ya citado Acuerdo del dos de julio de dos mil cuatro.

En tercer lugar, considero que lo que debe verificarse es, si al establecer las acciones que deberán realizar diversas dependencias de la Administración Pública Federal, efectivamente se afectan las facultades de la COFETEL, ya sea porque se otorgan a otra dependencia o a la Comisión Intersecretarial que ahí se crea, o bien porque se subordina la función de este órgano desconcentrado a las órdenes de otras entidades, lo que el proyecto no desarrolla, sin que el hecho de que en el Decreto impugnado se prevean las actuaciones que deberán realizar las diversas Secretarías, e incluso la COFETEL, así como la creación de una Comisión Intersecretarial para coordinar estas actuaciones, pueda llevar a afirmar dogmáticamente ese extremo como lo hace el proyecto. No es para mí, admisible sostener como lo propone la consulta, que el Ejecutivo Federal no puede tener incidencia alguna en la materia de radiodifusión, pues esto rompe totalmente no sólo con la forma como funciona la Administración Pública Federal, sino también con la subordinación de un órgano desconcentrado al titular de la Administración Pública y no convertirlo en un órgano constitucional autónomo, sino más grave aún, va en contra de la rectoría de planeación nacional que compete al titular del Ejecutivo Federal; no puedo compartir que se termine considerando en cuarto lugar a la COFETEL como un órgano con tal autonomía, que se constituya en realidad como un órgano constitucional autónomo que no pueda ser objeto de normas que organicen y coordinen la intervención, como dice el Decreto que analizamos, la intervención de otras dependencias a la par que la suya en una materia concreta; así como que, además, dicho órgano desconcentrado COFETEL pudiera ordenar a otras dependencias de la Administración Pública Federal qué actuaciones deberán realizar, como lo sostiene la consulta al afirmar que en todo caso, quien debió emitir un Decreto

como el impugnado, era la propia COFETEL y no el Presidente de la República, pues es un hecho que si para transitar a la televisión digital se requiere de la colaboración de otras entidades que en todo caso están subordinadas al Ejecutivo Federal y no a la COFETEL que es sólo el órgano técnico en materia de radiodifusión con autonomía de gestión y con autonomía para emitir sus resoluciones, pero siempre respecto de sus propias atribuciones, por lo que no le compete a COFETEL girar instrucciones a otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Por consiguiente, no comparto, con todo respeto, la propuesta de la consulta de declarar la invalidez del Decreto impugnado apoyándose en que el Presidente de la República no tenía facultades para emitirlo. Muchas gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Hay una tarjeta aclaratoria del señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente, son tres brevísimos comentarios.

1. Después de mi intervención señala la señora Ministra ponente, que el proyecto no se ocupa de política, y ése es el problema, porque el Decreto diseña y pone en marcha una política, por eso, hay que examinar a quién le corresponde esta facultad.

2. Ha mencionado también la señora Ministra ponente que la política del dos mil cuatro, en la que intervino el Secretario de Comunicaciones, amigo de dos de los señores Ministros aquí presentes, era una ley distinta, no era una ley distinta en lo sustancial, ningún Secretario de Estado aprueba una política de Estado, así le corresponda exclusivamente a la Secretaría, sin previo acuerdo del Ejecutivo Federal o sin la aprobación del Ejecutivo; entonces, cuando se dice ahora que COFETEL desarrolla de manera exclusiva las competencias que tenía el Secretario, lo tiene que hacer bajo las mismas condiciones en que lo hacía el

Secretario si no, es mutilar una atribución constitucional importantísima al Presidente de la República.

3. Recibí y agradezco esta tarjeta en la que me hacen favor de aclarar que el IFAI no es órgano constitucional autónomo como equivocadamente lo señalé. Queda hecha la aclaración. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Quisiera intervenir ahora antes de que se me olviden los comentarios, porque claro van pasando las horas de la sesión.

Yo debo decir que no coincido con las afirmaciones que han hecho para estar en contra del proyecto. Yo creo que efectivamente existe la tradicional división de poderes, ya lo sabemos todos, Legislativo, Ejecutivo, Judicial; los Tribunales Administrativos, que tampoco son órganos constitucionales autónomos, y los órganos constitucionales autónomos. Debajo de eso existe la posibilidad de que se generen órganos de diversa naturaleza jurídica y que se les asignen funciones jurídicas distintas. Me parece que poner en el extremo de: o hay Poderes tradicionales o hay órganos constitucionales autónomos no se aviene con las representaciones y la forma en que está diseñada nuestra Constitución, pareciera que fuera de la Administración Pública lo único que se podría hacer es constituir un órgano constitucional autónomo como se dijo, como el INEGI, como el IFE, como la Auditoría Superior de la Federación, pero yo no creo que sea así. Me parece que cuando se autoriza al Legislador y al Congreso para establecer en el artículo 73 la ley que ordena la Administración Pública Federal, el propio Legislador puede constituir diversos tipos de órganos centralizados y desconcentrados. Los órganos descentralizados, lo sabemos, son parte de una Administración Pública paraestatal, los desconcentrados forman

parte de la Administración Pública centralizada que le corresponde al Presidente de la República, en alguna intervención se dijo una cuestión distinta a esto, pero esto me parece es un tema menor.

Ahora bien, ¿qué dice el artículo 9 A? Que se está constituyendo un órgano desconcentrado, y aquí esto sí me parece de enorme importancia analizar, y que este órgano desconcentrado que se está estableciendo tiene autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, cuatro características de su autonomía, para regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social de las telecomunicaciones, y autonomía para dictar sus resoluciones. Yo no creo, a mí no me convence, que lo que hoy hace COFETEL era prácticamente el traslado de lo que hace el Secretario, yo creo que no, los Secretarios de Estado, —en la Constitución del diecisiete— cuando se dividió en Secretarías de Estado y departamentos administrativos, se dijo con mucha claridad, realizan funciones políticas, y en la función que desde hace varios años estamos realizando en este país con la creación de los órganos reguladores, lo que estamos tratando es precisamente de separar de las actuaciones políticas, acciones administrativas, precisamente en eso consiste este órgano, la Comisión de Competencia Económica, la Comisión de Energía, en fin, una serie de órganos que están tratando precisamente de hacer esta escisión; entonces no son simplemente los beneficiarios, las Comisiones de los Secretarios de Estado, obvio es que el Secretario de Estado está en una condición de jerarquía y de subordinación al Presidente de la República, esa es la esencia de la Administración Pública, pero cuando se denota y se introducen en la ley unos artículos que van del 9-A a otros artículos precisamente para constituir de un modo normativo, jurídico, a estos órganos reguladores, estas Comisiones reguladoras, me parece que precisamente ahí es donde se está haciendo la diferenciación, esto por un lado, parte que me parece un asunto importante.

Tampoco veo que esto tenga nada que ver con planeación, sabemos que la Administración Pública en términos del artículo 26, toda la Administración Pública está sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, pero no porque esté sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo es una especie de totalidad que arrasa con las competencias o las facultades que cada órgano tenga, obviamente los órganos tienen que generar el Plan Nacional, pero el Plan Nacional no lo genera el Presidente sólo, también el artículo 25 dice: Se aprueba al comienzo del año siguiente, hay una consulta democrática, es decir, no es algo que el Presidente construya por sí y ante sí, hay distintas instancias inclusive se dice en la Ley de Planeación que se manda al Congreso para que emita su opinión, entonces no es que se diga: Como el Presidente estableció el Plan, todos se adecuan al Plan, sí se adecuan al Plan en la medida de sus funciones y en la vertiente obligatoria que es lo que dice el párrafo segundo del artículo 25, entonces yo creo que: Primero, no se puede decir que fuera de la administración tiene que haber un órgano constitucional autónomo, uno; dos, no creo que se les estén cercenando facultades al Presidente de la República -con toda franqueza- porque se está organizando de distinta manera la administración mediante los procedimientos legislativos, que para eso están; tres, creo que la planeación no nos dice absolutamente nada sobre esto, simplemente que hay una vertiente obligatoria que sí tienen que adecuar; cuatro, yo la expresión “política pública” no la suelo utilizar porque tienen tantas connotaciones, yo prefiero entenderlo como “normas jurídicas” y el artículo 9º -que acabo de leer- lo que dice es: Regular, promover y supervisar, y si de ahí voy al 28, dice: La Secretaría -es decir, la COFETEL, en términos de nuestro precedente, y yo creo que el precedente, en esta parte, es perfectamente aplicable, porque lo que se dijo que el 28-A es un precedente votado por mayoría de nueve votos, ausente el Ministro Azuela y en contra el Ministro Aguirre, que la Secretaría emitirá

disposiciones administrativas de carácter general, aquí hay una facultad de creación normativa.

Tampoco podemos ahora decir que esta cuestión no está puesta precisamente en la ley en este mismo sentido; consecuentemente, señor Presidente, yo no creo que una imagen completa de un Ejecutivo unipersonal, al mando de una administración pública, sea suficiente para decir que las leyes no dicen que hay un órgano que es autónomo, que tiene competencias específicas, que emite disposiciones administrativas y que tiene materias que se refieren a penetración, eficacia, etcétera, etcétera, etcétera; yo estos argumentos, insisto, quería verlos ahora, porque se está llegando al fin de la sesión, y seguramente para mañana ya estaría en otra cosa -pues sí, así nos pasa a todos- entonces de una vez quería presentar mis argumentos, es decir, ni creo que la planeación afecte en absoluto el tema, no creo que sea un problema donde la COFETEL sea un sustituto o un remedo de lo que hacía el Secretario de Estado; y tres el Presidente de la República, que es jefe de la administración, también tiene que acatar lo que dicen las disposiciones legislativas, con independencia de si funcionan bien o mal las Comisiones, no me he querido meter en eso que es una larga discusión pública en este y en todos los países, pero creo que ni siquiera vale la pena reiterar esta cuestión, ninguno de estos argumentos me parece, que tiene, a mí parecer un poder para convencerme de una cuestión diferente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Sí, para una aclaración.

El artículo 28, ahí dice: La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general, para efectos de lo previsto en el 28, y qué naturaleza se le dio a esto, sino la disposición

administrativa de carácter general con un sentido normativo; segundo, la parte final, el colofón del 28: La Secretaría vigilará que no se afecte en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios, política pública, recortar los plazos para no estar como los países africanos -lo digo con todo respeto- ellos dos mil veinte tienen su fecha terminal para estar en la situación de digitalización de la televisión abierta, nosotros íbamos hasta el veintiuno, la razón y los precedentes de otros países, y nuestra posibilidad técnica, según los estudios correspondientes que se han hecho, nos dicen que puede recortarse a dos mil quince, atribución que como les leí en el Dictamen de Comisiones del Congreso de la Unión, cuando se aprobó la modificación precisamente del artículo 9-A, fracción XV, se estableció. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Sigue a su consideración.

Son solamente algunos de los compañeros Ministros los que se han expresado, precisamente las consideraciones son amplias, el tema lo amerita, voy a levantar la sesión. Tenemos una sesión privada todavía pendiente de la semana pasada, por otras circunstancias no se pudo desahogar en su totalidad, entonces voy a levantar la sesión para convocarlos a esa sesión privada con los asuntos de carácter administrativo, aprovechando, precisamente los minutos escasos que quedan para la discusión continuada de este tema y los convoco a la del día de mañana, que a la misma hora de costumbre tendrá que verificarse en este recinto.

Se levanta la sesión.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)**