

Contradicción de Tesis 157/2003-SS suscitada entre los tribunales colegiados Noveno y Décimo Primero, ambos en materia administrativa del Primer Circuito¹

Lorena ARAGÓN DURAND

1. Desarrollo del planteamiento del problema (litis)

a) Por oficio 102.304.DA/0150/2003 recibido en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 13 de octubre de 2003, el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes denunció la posible contradicción de criterios entre el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión toca 169/2003-2151, el 28 de mayo de 2003, deducido del juicio de amparo indirecto 629/2002, promovido por “Telecable de la Barca”, S.A. de C.V. del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; y, el emitido por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión toca 148/2002 (R. A. 1912/02-11), el 10 de julio de 2002, deducido del juicio de amparo indirecto 70/2002, promovido por “Comunicable”, S. A., del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

b) En conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 197-A de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la

¹ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 157/2003-SS. Jurisprudencia. Materia Administrativa. CONTRADICCIÓN DE TESIS 157/2003-SS SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS NOVENO Y DÉCIMO PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo del Acuerdo General 5/2001, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de junio de 2001, la Segunda Sala de dicho alto tribunal fue la competente para conocer la contradicción de tesis ya que el tema sobre el que versa dicha denuncia corresponde a una de las materias en que se especializa esta Sala, a precisar, la Administrativa.

c) La Segunda Sala reconoció que la denuncia fue interpuesta por parte legítima, a saber, la autoridad responsable en los juicios de amparo: por ejemplo, el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en ausencia del titular de dicha Secretaría, quien, conforme al artículo 5o., fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene la facultad indelegable de otorgar los títulos de concesión.

d) La litis versa sobre lo siguiente: los tribunales colegiados de Circuito referidos se pronunciaron sobre el mismo tema: si en términos de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debía o no otorgar la garantía de audiencia al particular con título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de televisión por cable (*sic*) en determinada zona geográfica de la República mexicana, respecto de cualquier solicitud de concesión para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica.

e) Esos tribunales se pronunciaron sobre el mismo tema con conclusiones divergentes. El Tribunal Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que, en cumplimiento al artículo 14 de Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, quien ya tenía título de concesión para instalar, operar

y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de televisión por cable,² en determinada zona geográfica, era, en forma obligatoria, merecedor del derecho de audiencia puesto que se vería afectado con el otorgamiento de una nueva concesión en favor de un tercero para prestar idéntico o similar servicio y en la misma área geográfica. Lo anterior sin perjuicio de que la ley secundaria fuese omisa en establecerlo. Por otro lado, el Décimo Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió que el procedimiento administrativo de otorgamiento de un título de concesión de red pública de telecomunicaciones se preveía que debía concederse la garantía de audiencia al titular de la concesión otorgada con anterioridad; ello aunado a que la concesión no se otorga en forma exclusiva en el área geográfica respectiva.

2. Análisis y evaluación de los argumentos (doctrina)

Con base en el planteamiento anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis planteada por el director de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la siguiente forma:

TELECOMUNICACIONES. EN LA EXPEDICIÓN DE NUEVAS CONCESIONES A TERCERAS PERSONAS PARA INSTALAR, OPERAR O EXPLOTAR REDES PÚBLICAS EN ESA MATERIA PARA UN ÁREA GEOGRÁFICA ANTERIORMENTE ASIGNADA, NO PROCEDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA A FAVOR DE SU TITULAR. De conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, uno de los objetivos de este ordenamiento

² La televisión por cable es una de las modalidades de la televisión restringida, la cual utiliza redes cableadas para transmitir determinada programación mediante previo un contrato y mediante un pago periódico de contraprestación. Otra modalidad es la televisión que utiliza la capacidad satelital.

es fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que se ofrezcan estos servicios con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, además de promover una adecuada cobertura social, para evitar monopolios o prácticas monopólicas, como lo dispone el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En congruencia con lo anterior, y en términos de lo señalado en el artículo 23 del Reglamento de Telecomunicaciones, si al titular de una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones no se le confieren derechos de exclusividad en el área geográfica asignada, es inconcuso que en la expedición a terceras personas de nuevas concesiones para prestar idéntico o similar servicio en la misma área, *no procede la garantía de previa audiencia, en virtud de que el otorgamiento de nuevas concesiones no tiene por objeto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de sus derechos, pues no se le desconoce la concesión otorgada a su favor ni se ordena que suspenda el servicio que presta y tampoco se le impide que continúe prestándolo* (las cursivas son del autor).

El órgano colegiado competente resolvió conforme al criterio expuesto por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al señalar que no es procedente la garantía de audiencia en favor de un concesionario previamente establecido cuando se otorguen nuevas concesiones en áreas geográficas y para servicios idénticos, ya que al primero no se le priva o suprime de sus derechos.

Esta jurisprudencia tiene dos aciertos:

Primer acierto. La jurisprudencia puso fin a un problema frecuente al que se enfrentaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al darle trámite a las solicitudes de nuevos concesionarios. Al respetar la garantía de audiencia de los titulares de concesiones ya establecidos, al que éstos supuestamente tenían derechos durante el pro-

cedimiento de otorgamiento de nuevas concesiones, esa dependencia debía esperar plazos muy largos para que esos concesionarios respondieran respecto “lo que a su derecho conviniera”. Ello, en la mayoría de las ocasiones, se convertía en una barrera de entrada para esos nuevos competidores. Lo que hacía de ese “derecho de audiencia” de una práctica contraria a los objetivos del artículo 7o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones: *el fomento a la sana competencia entre prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que exista una mejor prestación de servicios en beneficio de los consumidores*; ese principio fue retomado por la Segunda Sala en la resolución de la contradicción de tesis, objeto de este estudio.

La Segunda Sala aclaró en su exposición que la incursión de los nuevos concesionarios no implicaba un detrimento a los titulares ya establecidos, puesto que no importaba un acto privativo de la vida, de la libertad, de las propiedades o derechos. No habría detrimento a las concesiones previas, no se requerirían modificaciones o se les impondrían mayores obligaciones, incluyendo de naturaleza económica. Por lo tanto, no se consideraría una privación de derechos. Bajo ninguna circunstancia, se disminuirían los mismos, y por lo tanto, no procede la garantía de audiencia a favor de dicho concesionario anteriormente establecido.

Es claro que, a partir de la expedición de la jurisprudencia, para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como autoridad legítima que solicitó la aclaración de la contradicción de las tesis, no es necesario notificar a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, particularmente del servicio de televisión restringido en su modalidad de cable, de las solicitudes de nuevos concesionarios; no se precisa que esos concesionarios conozcan los términos de las solicitudes junto con los planes y proyecciones de los mismos.

Segundo acierto. La jurisprudencia se aplica no sólo a redes públicas de televisión restringida, sino también para otras de las redes públicas de telecomunicaciones como las del servicio local y del servicio de larga distancia, ya que todas ellas se acotan siempre a áreas geográficas determinadas, independientemente del número de ellas. Así, la Segunda Sala amplió la cobertura para la protección a los nuevos competidores en todos esos mercados en la industria de telecomunicaciones. En la inteligencia que ninguna de esas redes utilizarían bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, ya que el otorgamiento, uso, explotación y goce de aquéllas se concede a través de licitación de pública.

Esta jurisprudencia también tiene el desacierto de que: a pesar de que los antecedentes se integran correctamente, incluyendo los extractos de los criterios de los tribunales colegiados referidos; por lo que se refiere a los considerandos, salvo lo referente a la explicación del derecho de audiencia consagrado por el artículo 14 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, la exposición de la Segunda Sala es muy confusa y deficiente. Ese órgano colegiado intenta crear razonamientos con la transcripción íntegra de los artículos 25 y 27 de la carta magna, la Ley General de Vías de Comunicaciones, la Ley Federal de Telecomunicaciones, una mención al concepto de concesión proveniente de la doctrina mexicana, pero no logra crear razonamientos contundentes sobre la definición de la contradicción de tesis.

Por lo anterior, resulta desconcertante como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elabora la Jurisprudencia, la cual es afortunada en cuanto a las controversias que resuelve, pero no en cuanto a su proceso de concepción.