

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL  
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE  
LARREA RELATIVO A LAS CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES 89/2014, 93/2014,  
95/2014 Y 98/2014.**

En las sesiones del Tribunal Pleno de diez y catorce de marzo de dos mil quince analizamos las controversias constitucionales 89/2014, 93/2014, 95/2014 y 98/2014 promovidas por los Municipios de Juchitán de Zaragoza, Estado de Oaxaca; Bejucal de Ocampo, Estado de Chiapas; Cuauhtémoc, Estado de Colima y Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Estado de Oaxaca, respectivamente.

En todas las controversias se impugnaron los artículos 89, fracciones III y VII, y 90, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión<sup>1</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.

---

<sup>1</sup> **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**Artículo 89.** Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:

I. Donativos en dinero o en especie;

II. Aportaciones y cuotas o cooperación de la comunidad a la que prestan servicio;

III. Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo;

IV. Recursos provenientes de entidades públicas para la generación de contenidos programáticos distintos a la comercialización;

V. Arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación;

VI. Convenios de coinversión con otros medios sociales para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público, y

VII. Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos.

Lo dispuesto en esta fracción sólo será aplicable para las concesiones de uso social comunitarias e indígenas.

La ausencia de fines de lucro implica que dichos concesionarios no perseguirán dentro de sus actividades la obtención de ganancias con propósitos de acumulación, de tal suerte que los remanentes de su operación sólo podrán invertirse al objeto de la concesión. Para recibir donaciones en dinero o en especie, los concesionarios de uso social deberán ser donatarias autorizadas en términos de las disposiciones aplicables.

Los concesionarios de uso social que presten el servicio de radiodifusión deberán entregar anualmente al Instituto, la información necesaria con el objeto de verificar que la fuente y destino de los ingresos se apeguen a los fines para los cuales fue otorgada la concesión.

**Artículo 90.** Para el otorgamiento de las concesiones de radiodifusión para uso público y social, el Instituto deberá tomar en consideración:

**VOTO PARTICULAR EN LAS  
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES  
89/2014, 93/2014, 95/2014 Y 98/2014.**

Las cuatro controversias constitucionales son similares toda vez que en ellas se impugnaron las mismas disposiciones y se esgrimieron los mismos conceptos de invalidez, de ahí que se resolvieran todas en el mismo sentido. En tal virtud, formularé un sólo voto particular para todas las sentencias dictadas en los cuatro asuntos referidos.

En las sentencias se sobresee respecto de los artículos 89, fracción III y 90, fracción IV por falta de interés legítimo de los municipios actores toda vez que a juicio de la mayoría no generan una afectación en su ámbito competencial, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el artículo 105, fracción I, inciso b) de la Constitución General. De acuerdo con la mayoría de los ministros, los municipios actores no tienen interés legítimo ya que no se advierte la invasión del ámbito de sus competencias y atribuciones previstas en el artículo 115

- 
- I. Que el proyecto técnico aproveche la capacidad de la banda de frecuencias para prestar el servicio;
  - II. Que su otorgamiento contribuya a la función social de los servicios públicos de radiodifusión y al ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión, a la información y al libre acceso a las tecnologías de la información y comunicación;
  - III. Que sea compatible con el objeto del solicitante, en los términos de los artículos 86 y 87 de esta Ley, y
  - IV. Su capacidad técnica y operativa, así como sus fuentes de ingreso.
- Cumplidos los requisitos, en un plazo máximo de noventa días hábiles contados a partir de la presentación, el Instituto resolverá sobre el otorgamiento de la concesión. En el otorgamiento de las concesiones el Instituto favorecerá la diversidad y evitará la concentración nacional y regional de frecuencias. Cumplidos los requisitos establecidos en la Ley y aquellos establecidos por el Instituto, se otorgará al solicitante la concesión de espectro radioeléctrico de uso social destinado para comunidades y pueblos indígenas, conforme a la disponibilidad del programa anual correspondiente. El Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda. El Instituto podrá otorgar concesiones para estaciones de radio AM, comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Lo anterior, sin perjuicio de que el Instituto pueda otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM. El Instituto deberá emitir, y en su caso, actualizar los parámetros técnicos bajo los cuales deberán operar los concesionarios a que se refiere este artículo y llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de lo previsto.

constitucional, y citan como apoyo tesis de jurisprudencia P./J. 83/2011<sup>2</sup>.

No comparto el sentido de la sentencia que sobresee, pues como he sostenido en diversos precedentes, el interés legítimo para efectos de la procedencia de las controversias constitucionales no se agota con la existencia de una afectación a la esfera competencial de los municipios, ya que de ser así se estaría confundiendo tal interés legítimo con el interés jurídico, reduciendo en gran medida el ámbito protector de la controversia constitucional. En efecto, el interés legítimo en controversias constitucionales comprende un ámbito de protección más amplio que el del interés jurídico, es decir, no se colma

---

<sup>2</sup> Esta tesis derivó de la controversia constitucional 59/2006 resuelta por el Tribunal Pleno el 15 de octubre de 2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 429, de rubro y texto siguientes: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.** La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. **Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial,** o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales.

exclusivamente con la invasión competencial de los órganos legitimados, sino también con la posible afectación de cualquier ámbito perteneciente a su esfera protegida directamente por la Constitución General.

Este criterio fue sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver la Controversia Constitucional 91/2012 el cuatro de diciembre de dos mil trece, en la que se dijo que para que se acredite el interés legítimo de los órganos legitimados para promover este medio de control es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio. Asimismo, se aclaró que ese principio de agravio puede derivar no sólo de la invasión de competencias, sino de cualquier afectación que incida en la esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales<sup>3</sup>.

En el caso concreto, es necesario analizar si el artículo 2º, apartado B de la Constitución General regula algún ámbito de los municipios que pueda generar un principio de afectación. El acápite del apartado B del artículo 2º constitucional atribuye a los Municipios, entre otros órganos, la promoción de la igualdad de oportunidades de los indígenas y de la eliminación de cualquier práctica discriminatoria, para lo cual prevé la facultad de ejercicio obligatorio de establecer las

---

<sup>3</sup> Del asunto referido surgió la Tesis: 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721, de rubro y texto: **INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.** De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Asimismo, la fracción VI<sup>4</sup> del artículo 2º de la Constitución establece la obligación de los municipios, entre otros, de extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación, así como establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

Así, el artículo 2º de la Constitución General atribuye a los municipios una facultad de ejercicio obligatorio para establecer instituciones y determinar políticas públicas en favor de los indígenas, así como la obligación de extender la red de comunicaciones y establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación. De esta manera, estimo que los municipios tienen interés legítimo para impugnar disposiciones que puedan afectar el ejercicio de esa facultad y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que los municipios actores invocaron en sus demandas la violación al artículo 2º, apartado B de la Constitución General. De ahí que en el caso concreto sí había un principio de afectación a la esfera

---

<sup>4</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 2.** [...]

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: [...]

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. [...]

constitucionalmente regulada de los municipios, independientemente de que sus conceptos de invalidez resultaran o no fundados.

No es obstáculo a la conclusión anterior lo dispuesto en la tesis jurisprudencia P./J. 83/2011 que se cita en la sentencia, pues lo que se quiso evitar en el precedente controversia constitucional 59/2006 del que derivó esa tesis, es que los argumentos de los municipios “sean tendentes **exclusivamente** en defensa de los gobernados que habitan su territorio, sin importar si afectan o no su esfera de competencia, o que, aún sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten”<sup>5</sup>. Ahora bien, lo anterior no implica que los municipios no puedan hacer valer la violación a las facultades previstas en el artículo 2º, apartado B de la Constitución. De hecho, en el considerando noveno de la controversia constitucional 59/2006<sup>6</sup> se estudió la violación al citado artículo 2º, apartado B, fracción VI de la Constitución, declarando infundada la violación.

Consecuentemente estimo que quedó acreditado el interés legítimo de los municipios actores, toda vez que el artículo 2º, apartado B de la Constitución General les atribuye facultades para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, particularmente, en materia de redes y vías de comunicación y telecomunicaciones. Así, las controversias constitucionales debieron declararse procedentes a fin de que se hiciera el estudio de los conceptos de invalidez.

**MINISTRO**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

---

<sup>5</sup> Controversia constitucional 59/2006, foja 93.

<sup>6</sup> *Ibid.*, foja 117 ss.