

Naturaleza y bases de la acción de inconstitucionalidad

Emilio V. Carranza Gallardo

Los senadores, la Corte y la acción de inconstitucionalidad

Desde la aparición de la primer ordenanza en materia de medios de comunicación electrónicos, la “Ley de Comunicaciones Eléctricas” en 1926, que buscaba regular las transmisiones radiofónicas; y posteriormente con el primer decreto promulgado en 1950 para la televisión, el “Decreto que fija las normas a las que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones de televisión”, no se había conjugado una situación en la cual la opinión pública y el gobierno discutieran tan abiertamente la legislación que se merece el país para los medios electrónicos de comunicación. Situación que genera, según Sánchez Ruiz, un avance democrático ya que “mientras menos concentrado se encuentre el control de los recursos de poder en una sociedad, más posibilidades de participación democrática habrá”.¹ De igual manera, el marco jurídico para las telecomunicaciones se vio cuestionado en su núcleo tecnológico convergente, debido a la importancia que tomará en el futuro cercano para el desarrollo económico de cada estrato social.

Las reformas realizadas a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) en el 2006, que llevaron abiertamente

¹ Enrique E. Sánchez Ruiz, “Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural”, *Enciclopedia latinoamericana de sociocultura y comunicación*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006, p. 43.

el nombre de “Ley Televisa”, accionaron la conciencia de sectores de la población tan contradictorios como son los dueños de medios, tanto concesionados como permisionados; los especialistas y estudiosos de la materia, y los grupos sociales, que cada vez más exigen medios masivos que sí cumplan con sus demandas y necesidades. Así, una discusión postergada varias décadas tocó su punto de inflexión durante la revisión que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se llevó a cabo en mayo de 2007, revisión que representa un adelanto en materia de medios debido a la cantidad de opiniones surgidas de la misma, las cuales deberán verse plasmadas en una nueva legislación que cumpla con los preceptos democráticos esenciales.

A pesar de que la discusión fue más amplia, es imperioso que el diálogo que se origina entre los actores políticos en nuestro país asiente sus argumentos en procesos dialécticos con los sectores de la población —como son los empresarios y los grupos minoritarios. La sociedad civil debe ocupar su lugar como agente de cambio y reclamar que las leyes creadas para gobernarlos vayan de acuerdo con las demandas de la modernidad. Situación a manifestarse no sólo en la búsqueda del avance tecnológico de los medios masivos, sino a partir de la estrecha unión del desarrollo sociocultural fundado en la competencia necesaria, para que el posicionamiento de las frecuencias disponibles refleje la pluralidad de nuestra nación.

Del proceso de discusión de la “Ley Televisa” se derivó una consecuencia favorable: que uno de los tres poderes de la nación —en este caso el Legislativo representado por su Cámara Alta— haya impulsado una controversia en contra de otro, contra el poder Ejecutivo y la Cámara Baja del mismo Legislativo, —conjuntamente responsables de la publicación de la ley—, situación que generó dentro del gobierno una herramienta jurídica hasta entonces no ejercida en el ámbito federal, la acción de inconstitucionalidad. Este instrumento de Estado busca eliminar la imposición de una mayoría parlamentaria que apruebe una legislación que pueda contradecir a la Carta Magna.

El avance real del proceso de inconstitucionalidad de la “Ley Televisa” consiste en que las instituciones comienzan a abrirse al escrutinio de la opinión pública, que demanda el cumplimiento de su deber democrático. Ahora se encuentran, permanentemente, bajo los reflectores de cada vez más ciudadanos que levantan sus miradas hacia quienes, hasta hace pocos años, parecían ser los gobernantes más lejanos e inexpugnables. Por otro lado, el duopolio que ha

dominado el sector de la comunicación y que, según Trejo Delarbre, al momento de posicionarse ante legislaciones parchadas —en este caso los que propusieron una reforma a su favor— derivadas de un Estado obsoleto pueden “situarse por encima de marcos jurídicos o impedir la reforma de las leyes en esa materia”² y que ahora se enfrentan a obstáculos, resultado de las instituciones democráticas incipientes pero que pretenden evitar la práctica monopólica y la corrupción de agentes políticos.

El principal candado es, ahora, el aprobado en diciembre de 1994, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en su artículo 105 con la finalidad de crear un instrumento de control constitucional,³ llamado la acción de inconstitucionalidad, que consiste en:

La acción de inconstitucionalidad, otro procedimiento que sólo puede tramitarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La pueden iniciar el equivalente al 33% de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma (es decir, una minoría de senadores o diputados del Congreso de la Unión, o una minoría de diputados de las legislaturas locales), el Procurador General de la República y, en el caso de las leyes electorales, también la pueden iniciar los partidos políticos que cuenten con registro. En este juicio se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general (leyes o tratados internacionales) y la Constitución Federal. La acción de inconstitucionalidad sirve para invalidar —si es el caso— la ley o tratado que se oponga al texto constitucional.⁴

De esta manera, entidades políticas tienen una herramienta democrática que impulsa el diálogo y la discusión de leyes que vayan en contra del interés público. De nueva cuenta la sociedad es quien, demandando a sus representantes, deberá motivar procesos de esta índole para evitar que las legislaciones atenten contra

² Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y Arena, México, 2005, p. 176.

³ Manuel Bartlett y Javier Corral, “Acción de inconstitucionalidad”, Senadores de la LIX Legislatura, documento presentado a la SCJN, 2006 [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1670], consultado el 7 de agosto de 2007.

⁴ Poder Judicial de la Federación, “¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?” [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1500], consultado el 7 de agosto de 2007.

las minorías no debidamente representadas, que sean aprobadas sin discusión o promovidas por intereses externos a procedimientos políticos transparentes.

En el tema de la “Ley Televisa” fueron 47 senadores quienes firmaron la acción de inconstitucionalidad, representando al 36.7% del total, (15 del PAN, 16 del PRI, 15 del PRD y 1 de Convergencia).⁵ Los senadores Manuel Bartlett y Javier Corral figuraron como “representantes comunes” del instrumento jurídico. El 4 de mayo de 2006, 43 senadores de la mayoría de los partidos políticos acudieron a la SCJN a entregar el documento que en sus casi 150 cuartillas impugnaba en 21 ocasiones a la ley aprobada, esto debido a que violaba en tantas ocasiones a la Carga Magna.⁶ Los ministros, al recibir el “trámite de demanda” decidieron con bases jurídicas aceptarlo el 10 de mayo, por lo que el ministro Genaro Góngora Pimentel “emplazó a juicio a las Cámaras de Senadores y Diputados, así como al Ejecutivo Federal, que publicó las reformas el 11 de abril de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*”.⁷ Para invalidar alguno de los artículos impugnados, la votación al interior de la SCJN debería tener por lo menos ocho de los once votos a favor. Sin embargo, durante el proceso –un año después– no estuvieron presentes dos ministros por lo que para aprobar cualquier resolutivo de inconstitucionalidad se necesitaron ocho de nueve votos.

En este caso en concreto, los argumentos iniciales para promover la herramienta se derivan de las consecuencias antidemocráticas que la “Ley Televisa” acarrearía, al posicionar el marco legal de medios a favor de unos cuantos empresarios en detrimento de la pluralidad y competencia en el espectro radioeléctrico, que es un bien de la nación, debido a ello es forzoso que se le proteja de inminentes prácticas monopólicas. El alcance nacional de la discusión que se dio sobre el tema de los medios se atribuye a que en la actualidad se encuentra envuelto tanto en procesos político-económicos, electorales y socioculturales; esto los convierte en elementos esenciales para el desarrollo democrático, unido a la capacidad comunicativa

⁵ Javier Corral, “Deber y conciencia”, *Columna Rotafolio*, 8 de mayo de 2006 [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1462], consultado el 7 de agosto de 2007.

⁶ Claudia Salazar y Abel Barajas, “Acota ley a Estado, acusan senadores”, *Reforma*, 5 de mayo de 2006, Nacional, México, p. 2.

⁷ Víctor Fuentes, “Revisan ministros la ‘Ley Televisa’”, *Reforma*, 10 de mayo de 2006, primera plana, México.

derivada de las nuevas tecnologías. Herbert Marcuse⁸ dice que el estudio crítico de las sociedades debe darse a partir del enfrentamiento con sus otras formas posibles de realidad, las cuales podrían generar mejores circunstancias para el conjunto estudiado. En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad se vislumbró como un documento crítico, que buscaba evitar que la mediocracia incrementara sus veleidades, para después convertirse en un proceso judicial al interior de la SCJN, que resplandeció a través de una sentencia ejemplar una vez impugnados ocho artículos incluidos en los 21 conceptos de invalidez.

Por primera vez en la historia jurídica del país se presentó una situación similar, acciones de este tipo se promovieron solamente a nivel estatal en los Congresos Locales.⁹ Cabe recordar que la labor hecha por las agrupaciones civiles junto con especialistas en comunicación para mantener el tema en la agenda mediática, fue lo que generó la gran aceptación y crítica de estos acontecimientos en la opinión pública y magnificó los sucesos al interior de la Corte. Este argumento se robustece con las 44 controversias constitucionales presentadas un mes después por municipios de mayoría indígena en contra de la ley.¹⁰ Así, las radios indigenistas se sumaron a los movimientos de impugnación de una legislación que suscitaba el aislamiento cultural de las poblaciones minoritarias del país y que las imposibilita de obtener medios electrónicos de comunicación con los cuales unificar y promover el desarrollo equitativo en sus comunidades.

La participación ciudadana no quedaría ahí, luego de casi un año en espera de la decisión de la SCJN se promovió una herramienta jurídica denominada *Amicus Curiae* que, aunque no se encuentra constituida en el poder Judicial, podría ser de utilidad en los fallos de dicho órgano. El *Amicus Curiae* es una propuesta ciudadana que busca completar la información a discutir, debido a la cantidad de controversias constitucionales que manejan los ministros de la Suprema Corte

⁸ Herbert Marcuse, *El hombre unidimensional*, Joaquín Mortiz, séptima edición, México, 1973.

⁹ Claudia Salazar, “Buscan anular la Ley Televisa”, *Reforma*, 4 de mayo de 2006, Nacional, México, p. 2.

¹⁰ Víctor Fuentes, “Revisa Corte queja de radios indígenas”, *Reforma*, 3 de junio de 2006, Nacional, México, p. 2.

diariamente; ya que es imposible poseer el bagaje cultural, jurídico, social y político necesario para dar los fallos con el conocimiento completo del tema, se busca aportar conocimiento especializado cuando es necesario. A pesar de que son personas eminentemente preparadas para ejercer su trabajo, es prácticamente imposible ejecutar su puesto sin el apoyo de asistentes en cada ámbito analizado; es ahí donde el *Amicus Curiae* entra, significa el apoyo ciudadano —a partir de textos, entrevistas o exposiciones— con el que se contribuya con argumentos, los cuales aportan mayor conocimiento en el tema.

El 22 de agosto de 2006, tres especialistas de medios masivos y telecomunicaciones presentaron el documento *Amicus Curiae* para los ministros encargados de evaluar la “Ley Televisa”. En el texto, las autoras plantean que el decreto de la reforma “Disminuye la rectoría del Estado para planear y administrar el uso social y eficiente del espectro radioeléctrico, y el desarrollo de dos sectores fundamentales de la vida económica, social y política del país, en beneficio del interés público”.¹¹ Por ello debía ser analizado a profundidad para considerar su inconstitucionalidad; esto derivó en una nueva revisión del marco de los medios electrónicos, necesario para que la rectoría del Estado se mantenga soberana y capaz en busca de legislaciones modernas y democráticas.

Luego que la SCJN recibió el proyecto de sentencia de la “Ley Televisa” —escrito por el ministro ponente Salvador Aguirre Anguiano, el 3 de mayo de 2007—, el *Amicus Curiae* provocó que el pleno de la misma interrumpiera sus actividades, del 14 al 21 de mayo, e invitó a cinco audiencias a expertos, legisladores, académicos, especialistas técnicos y a los proponentes de la acción, para suprimir cualquier duda que surgiera acerca de la misma. Fundamentar la actuación de la Corte con la transmisión de todo el proceso de inconstitucionalidad en el Canal del Congreso, el Canal Judicial e internet, en opinión de todos los involucrados, creó un ambiente de transparencia hacia la ciudadanía.

¹¹ Clara Luz Álvarez González de Castilla, Beatriz Adriana Camarena Osorno y Salma Leticia Jalife Villalón, “*Amicus Curiae*: evaluación regulatoria, económica y técnica del Decreto que reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión”, documento presentado a la SCJN el 22 de agosto de 2006, México [http://www.javiercorral.org/IMG/pdf/Amicus_Curiae_estudio_de_expertas.pdf], consultado el 8 de agosto de 2007.

Hasta el 22 de mayo la opinión pública tuvo acceso al documento del ponente en el cual se concluyó: 1) la acción de inconstitucionalidad es procedente y parcialmente fundada; 2) declara válidos los artículos siguientes: de la LFT: segundo, cuarto y quinto transitorios, y 9-A. De la LFRT: segundo transitorio, 16 (en el tema del refrendo), 17-E, 17-F, 17-G, 20, 21-A y 79-A, fracción I; 3) declara inválidos los siguientes artículos de la LFT: 9-C. De la LFRT: 16 (tema de duración de concesiones), 17-G, 28 y 28-A; 4) es fundada la omisión legislativa del concepto 17 de la misma acción.¹²

La acción de inconstitucionalidad contra la “Ley Televisa” tuvo un proceso de análisis que terminó, el 5 de junio, validando ocho artículos como inconstitucionales; tres más que en el proyecto de sentencia.

Los cimientos de la acción de inconstitucionalidad

Para comprender la trascendencia que la acción representa para la actualidad democrática del país es necesario sumergirse en los postulados esenciales que promueve. En la presentación del proyecto de sentencia el ministro ponente, Aguirre Anguiano, engloba los problemas fundamentales que personifican los monopolios para el desarrollo plural de la sociedad —traducidos en la aprobación de la “Ley Televisa”—, coyuntura que los obligaba a reflexionar sobre la decisión que tomarían: “se trata de determinar qué constituye la propiedad originaria del Estado mexicano, de qué es dueño el Estado [...] de precisar el régimen constitucional de las concesiones públicas [...] de decidir si una concesión puede ser desvinculada de un uso determinado y específico del bien de dominio público sobre el cual fue otorgado”.¹³

Con ello, el tratamiento que durante las siguientes sesiones se le daría al análisis de las reformas aprobadas, constituiría un ejercicio coherente con la importancia del debate y de acuerdo a la expectativa que se había generado alrededor de la decisión de la Corte. El fallo sería el punto culminante de un

¹² Proyecto de sentencia del ministro Aguirre Anguiano sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, pp. 545-546 [www.scjn.gob.mx], consultado en junio de 2007.

¹³ Versión estenográfica de la sesión del pleno de la Corte del día 22 de mayo de 2007, pp. 57-58 [www.scjn.gob.mx], consultado en junio de 2007.

proceso iniciado 20 meses atrás y que tuvo un amplio seguimiento por parte de la prensa escrita y los medios públicos, logrando posicionarse en la agenda pública nacional. La reflexión se encauzó en las más de 1 600 notas, artículos y editoriales que de diciembre de 2005 hasta mayo de 2006 se publicaron en la prensa nacional —59% de las opiniones en contra de la reforma, 7% a favor, y 34% neutras—,¹⁴ cantidad inédita sobre el tema de comunicación. Sin embargo, al momento del análisis inconstitucional en la Corte, los medios impresos y el duopolio, convenientemente dejaron de informar tan detalladamente,¹⁵ dejando en claro las alianzas que existen entre los consorcios encargados de informar, analizar y debatir. Esta situación refleja la importancia que los medios públicos tienen en el esquema de la comunicación plural y veraz. Con tan representativa cantidad de argumentos vertidos, los ministros de la SCJN enfrentaron una importante decisión en materia jurídico-legislativa y comunicacional.

Los 21 conceptos de invalidez a la “Ley Televisa” que la acción de inconstitucionalidad presentaba —que no es lo mismo que artículos impugnados—, se pueden dividir en tres categorías causales: 1) que objetan al proceso legislativo del cual se deriva la norma, 2) que lo hacen contra el decreto en su totalidad, y 3) que rebaten a algún artículo en específico de la reforma aprobada. En estos términos se analizarán:

1. En la primer categoría recae solamente un concepto de invalidez, el cual se fundamenta en que el proceso legislativo que derivó en la reforma contraviene los artículos 16, 70 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se relacionan con los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que la acción refiere es que durante el proceso legislativo en que la minuta —de la “Ley Televisa”— fue aprobada en el Congreso de la Unión hubo

¹⁴ Beatriz Solís Leree, “Inédita cobertura de la prensa escrita a la ‘Ley Televisa’”, *Revista Zócalo*, año VI, núm. 77, México, 2006, pp. 26-28.

¹⁵ Jenaro Villamil, “Grotesca actitud del duopolio frente al análisis de la ‘Ley Televisa’”, *revista Zócalo*, año VII, núm. 88, México, 2007, pp. 11-13; y Luis Miguel Carriedo, “Cobertura a modo”, *Etcétera*, núm. 80, México, 2007, pp. 8-10.

alteraciones que la diferenciaban de la minuta recibida para su revisión en el Senado de la República. Los cambios radicaban en dos artículos modificados: el cuarto transitorio de la LFT, ya que en su primer párrafo decía: “de las atribuciones señaladas en el artículo 9B de esta Ley”,¹⁶ texto que fue modificado en el numeral del artículo por el 9A. El segundo cambio fue en el artículo 17-E, fracción V, de la LFRT como se lee: “Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia Económica”,¹⁷ del que fue suprimida la palabra “Económica” ya que era imprecisa.

Lo que el concepto de invalidez argumentaba fue cimentado en los procesos internos del Congreso, en sus artículos ya citados, que obligan a que cualquier modificación hecha a un proyecto de ley exige que la misma sea devuelta a su Cámara de origen para ser revisada y discutida. A pesar de que el 5 de diciembre de 2005, cuatro días después de haberse aprobado la minuta, un documento fue enviado del Congreso al secretario de la Cámara de Senadores explicando la situación, el proceso legislativo de aprobación ya se había alterado, contraviniendo lo que la Constitución dicta en esa materia.

Lo que el primer concepto de invalidez buscaba resguardar era la certidumbre que la ciudadanía debe tener acerca de las leyes aprobadas en el poder Legislativo. Asegurar que existe un procedimiento legal el cual debe seguirse íntegramente para que la creación de cualquier legislación derivada de las Cámaras representativas sea legítima. De esta manera, un proceso de reforma para el marco regulatorio de los medios debe estar cimentado en la transparencia de sus procesos en el gobierno, sin ella, las normas aprobadas estarán estigmatizadas, bajo una mancha jurídica y de intereses externos, que no justificaría su aplicación social.

2. Cinco conceptos de invalidez recaen en esta categoría, la cual impugna al decreto en su totalidad debido a que transgrede normatividades superiores a él, así como acuerdos internacionales y leyes federales.

La “Ley Televisa” propone en sus Consideraciones de la Iniciativa que “busca actualizar la normatividad de radio y televisión de acuerdo con los estándares

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad, documento presentado por 47 senadores de la República a la Suprema Corte, el 4 de mayo de 2006 [http://www.javiercorral.org/rubrique.php?id_rubrique=40], consultado en enero de 2007.

¹⁷ *Ibid*, p. 8.

internacionales surgidos a propósito de la convergencia tecnológica, de modo tal que se cuente con un marco regulatorio congruente y estrictamente apegado al orden jurídico nacional”;¹⁸ además que, debido a la convergencia “se tendrá como consecuencia inmediata que las normas jurídicas que actualmente regulan, en lo individual, los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones converjan”.¹⁹

Se deducen tres premisas: estar de acuerdo con los estándares internacionales de comunicación; lograr la convergencia de las normas jurídicas de radio, televisión y telecomunicaciones; y obtener un marco regulatorio congruente al orden legal. Así, la “Ley Televisa” se justificaba en ordenamientos establecidos y congruentes, situación que es contradictoria a lo que los artículos modificados dictan. La acción de inconstitucionalidad, al refutar el planteamiento de los promoventes, emerge como un documento defensor de los principios básicos de nuestra Constitución Política que se refleja en los siguientes ámbitos:

- a) La “Ley Televisa” transgrede los artículos 1 y 28 de la Carta Magna, ya que omite resolverlas en cuanto lo siguiente: no existe la convergencia en el marco regulatorio debido a que se mantienen, en los artículos 3 y 13 de la LFT; y los 2 y 28 de la LFRT, dos figuras jurídicas para el mismo concepto; situación que convierte a las premisas expuestas, al no ser cumplidas, en falacias originadas en el proceso legislativo. En la LFRT existe el servicio de “radiodifusión”, mientras que en la LFT el nombrado es el servicio de “radio y televisión”, por lo que, cuando una red pública de telecomunicaciones pida ofrecer el servicio de “radio y televisión” lo que está obteniendo es evitar las disposiciones en la LFRT porque no está previsto en esa legislación. De la misma manera, evita pagar por esos servicios al argumentar que transmite por una “red” y no por el espectro. Esto significa que, con dos marcos regulatorios, se termina evitando la

¹⁸ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada por Miguel Lucero Palma, diputado del PRI. “Consideraciones de la iniciativa”, p. 2. Consultado en la *Gaceta Parlamentaria*, 22 de noviembre de 2005, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹⁹ *Ibid*, p. 3.

convergencia propuesta, además de ir en contra de las disposiciones internacionales en la materia para la uniformidad.

- b) El espectro radioeléctrico es un bien de la nación amparado en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Los artículos 28 y 28-A de la LFRT atacan directamente a la soberanía nacional, ya que son violatorios al momento que un concesionario únicamente necesita una solicitud para ofrecer servicios de telecomunicaciones además de decidir qué banda otorgarse; transgrede las garantías que el Estado está obligado a proteger y por ello evita que exista el uso eficiente de los recursos públicos –que en este caso son escasos y mal explotados–, situación que lleva a la discriminación de los posibles nuevos jugadores en los medios y a la imposibilidad de sancionar a los monopolios.
- c) En el artículo 133 de la Constitución se establece que ella es la Ley Suprema, mientras que los Tratados Internacionales que concuerden con la misma pueden ser considerados de equivalente cualidad. Así, la “Ley Televisa” atenta contra la Comisión Americana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al establecer en el artículo 17-G de la LFRT, que las concesiones se otorgarán por subasta pública, y que se decidirá por cuestiones meramente económicas. Ello infringe los derechos promovidos por aquellas Comisiones que, en sus artículos. 1, 3 y 24; y 12 respectivamente, promueven la igualdad para obtener medios de información a partir de procesos democráticos, fundados en el derecho de expresión que todos los ciudadanos tienen, a lo que, censuran las actividades monopólicas que se ven siempre beneficiadas por el factor exclusivamente económico.
- d) Como se demostró en el inciso a), el marco legal de los medios no es convergente. Debido a ello, una de las atribuciones que la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) tiene para promover la competencia en el sector de la comunicación –fundada en el artículo 28 de la Ley de Competencia Económica– es inaplicable, ya que al intentar evitar las prácticas monopólicas en las telecomunicaciones o en la radiodifusión, los concesionarios amparados en la figura de la Red pública de telecomunicaciones pueden atribuir los servicios impugnados como servicios que se regulan en el marco jurídico paralelo –y así utilizar el vacío

legal creado por la “Ley Televisa” a su favor—, maniatando a la Cofeco y a la legislación expresamente instituida para impedirlo.

- e) En el artículo 23 de la LFRT se prohíbe la inversión extranjera en la radio y la televisión, mientras que la LFT en su artículo 12 lo permite hasta el 49%. De distinta manera, en el artículo 8 de la Ley de Inversión Extranjera se permite para la telefonía celular el cien por ciento, previa resolución favorable de la Comisión de Inversión Extranjera. Ahora, la figura de la Red pública de telecomunicaciones tiene la libertad —por los marcos legales separados derivados de la “Ley Televisa”— de invertir en cualquiera de los dos servicios, lo que llevaría a tener la capacidad de invertir, sin candados legales, con dinero extranjero en la radio y televisión, violando así sus propias disposiciones.

El documento de la acción de inconstitucionalidad, en sus términos de impugnación general a las reformas, buscó mantener el estado de derecho fundamentado en la transparencia de los procesos legislativos y en el respeto y cumplimiento de las leyes que se veían transgredidas por dicha iniciativa. También intentó salvaguardar el desarrollo económico nacional del sector de la comunicación intacto al evitar que la inversión extranjera suplantara derechos que los mexicanos deben proteger. Estos primeros argumentos revelan la obligación que la Suprema Corte tuvo para detener a la “Ley Televisa”, además de la inminente necesidad de una reforma íntegra del marco legal para los medios electrónicos.

3. Finalmente, los 15 conceptos de invalidez restantes impugnaban artículos de la “Ley Televisa” en específico. Divididos en: *a)* los que objetan las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión, y *b)* los que lo hacen con la Ley Federal de Telecomunicaciones:

- a)* La acción de inconstitucionalidad, como arriba se expuso, fue un documento que defendía a la rectoría del Estado para concesionar los bienes públicos, con prioridad jurídica sobre las prácticas monopólicas y los procedimientos legislativos arbitrarios. Se logró, en primer lugar, porque los artículos modificados 16, 28 y 28-A de la LFRT —al otorgar el refrendo automático, con preferencia sobre terceros, por 20 años, y al no solicitar una contraprestación obligatoria a los concesionarios de radio y televisión

para la utilización de nuevos servicios de telecomunicaciones— transgreden lo que el artículo 1 de la Constitución Política dicta al defender la igualdad como principio esencial para la explotación de cualquier bien. Segundo, el Estado al no tener la capacidad de evitar la discriminación derivada de dicho procedimiento, ocasiona que se vete a los nuevos jugadores que podrían tomar los espacios liberados del espectro radioeléctrico con la convergencia tecnológica. Tercero, invoca al artículo 28 de la Carta Magna para defender la rectoría del Estado sobre los bienes públicos, que se veía sometida al no intervenir sobre la decisión de refrendo de las concesiones ni la contraprestación obligatoria. Tampoco era capaz de evitar monopolios al privilegiar a los radiodifusores actuales al ser la “opinión favorable” de la Cofeco —escrita en el 17-E de la LFRT—, el único instrumento de competencia necesario para mantener la concesión, sin que el Estado pudiera intervenir.

Cuarto, las modificaciones también eran en sí discriminatorias de las comunidades indígenas —artículo 13 de la LFRT— y de los permisionados —artículo 20 de la LFRT—, al no establecer procedimientos exactos para obtener un permiso o ni siquiera definir una figura jurídica singular para dichas frecuencias, pues se define a los medios públicos como de “cualquier índole”,²⁰ omitiendo la creación de un marco convergente. Debido a ello, los artículos modificados de la LFRT —17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A— eran también inconstitucionales al no promover la seguridad jurídica, y generar discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades al dar atributos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de “considerar necesaria información adicional”²¹ —sin determinar en específico cuál— para otorgar los permisos. Se establecía de ese modo un sistema desigual para obtener permisos y concesiones a favor de estos últimos y en detrimento de la convergencia.

²⁰ Ley Federal de Radio y Televisión, artículo 13 [www.juridicas.unam.mx], consultado el 14 de agosto de 2007.

²¹ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada por Miguel Lucero Palma. Artículo 20, p. 17. *Gaceta Parlamentaria*, 22 de noviembre de 2005 [<http://gaceta.diputados.gob.mx>].

Con esto, la acción de inconstitucionalidad rebatió los argumentos iniciales esgrimidos por los defensores de la reforma, debido a que no creaba un marco regulatorio que buscara eliminar las prácticas monopólicas en los medios de comunicación, al mantener los privilegios a los concesionarios actuales; no fundaba una legislación clara con procedimientos exactos para la explotación de un bien público escaso, atentando así contra la rectoría del Estado y su eficaz administración; era excluyente y discriminatoria al no promover los permisos a las comunidades indígenas y al generar desigualdad por la pérdida de la libertad de expresión e información; y por último, mantenía la discrecionalidad y fomentaba la inseguridad jurídica al no promover convergencia en el marco regulatorio para la obtención de concesiones y permisos, diferenciando los dos procedimientos. Argumentos todos ellos fundamentados en el derecho a la información, concepto derivado del artículo 1 constitucional, el cual se convertiría en el bastión para que el plan de negocios que el duopolio buscaba aprobar, fuera detenido en la Suprema Corte.

- b) En cuanto a la LFT, la acción de inconstitucionalidad abogaba por el respeto de la supremacía constitucional –artículos impugnados 9-C y 9-D–, al existir una invasión de la competencia de atribuciones del poder Legislativo sobre el Ejecutivo. La Cámara de Senadores, al tener capacidad para objetar a los comisionados que propusiera el presidente de la República para la Cofetel, infringió el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Ley Suprema; mientras que, el Ejecutivo no tendría el atributo para destituir a los comisionados una vez escogidos, cayendo en una contradicción constitucional al sí tener el derecho de remover a cualquier Secretario de Estado –en este caso al de Comunicaciones y Transportes– pero no a sus subordinados, los comisionados del supuesto órgano desconcentrado, la Comisión Federal de Telecomunicaciones. El segundo punto esencial de la modificación a la LFT es la supuesta autonomía que la Cofetel debiera tener, sin embargo, al mantenerse a la SCT como la autoridad superior –artículo 9-A–, no se evita que las decisiones provengan discrecionalmente del poder Ejecutivo. En cada una de las nueve impugnaciones a la LFT reformada por la “Ley Televisa”, la acción de inconstitucionalidad se atuó al respeto de las atribuciones que emanan de la división de los poderes fundadas en el

artículo 49 constitucional. Debido a que dicha reforma se vio escrita en una coyuntura política específica que definiría la manera de transición tecnológica hacia la convergencia, el duopolio televisivo, al tener la oportunidad, modificó la LFT para crear a la Cofetel con atribuciones transexenales –violatorio de los artículos 40, 80, 81 y 83 constitucionales, en el sentido que transgreden los derechos democráticos y republicanos en una elección de cargo público–, para cooptar así los espacios en la Cofetel con agentes *ad hoc* a sus políticas monopólicas y de explotación. La herramienta jurídica iniciada por los 47 senadores, utilizaría el artículo 89 constitucional para definir estrictamente las atribuciones que el poder Ejecutivo debe tener en materia de comunicación, que no pueden ser impuestas por una legislación aprobada en el Legislativo ni practicadas por la Cofetel, ya que invadiría su campo de competencia y sus facultades constitucionales.

Conclusiones

La acción de inconstitucionalidad evitó que el Estado mexicano perdiera el control de las frecuencias que se abrirán a licitación durante la convergencia tecnológica e impidió que los monopolios se fomenten en las telecomunicaciones, en radio y en televisión. Se logró así, que se mantenga la posibilidad de que los medios puedan tener una nueva generación de participantes con las ventajas tecnológicas –siempre y cuando se realice una reforma integral para el sector en los próximos meses. Se fortaleció a las instituciones democráticas al demostrar la veracidad de la premisa: la legitimidad de un gobierno no se sostiene solamente en las elecciones sino también en los procesos derivados de las políticas públicas. Así, la SCJN fungió como la encargada de fundamentar la constitucionalidad de leyes trascendentales –como es el caso del marco jurídico de los medios masivos– dando certeza a ciudadanos y empresarios, reflejando transparencia y propiciando competencia en el sector, además de vigorizar el entendimiento entre los poderes nacionales al generar crítica legal y conocimiento constitucional mutuo. Sin embargo, dichos resultados no hubieran emergido de no haber sido por la herramienta de inconstitucionalidad ejercida por el Senado, fundamentada en los derechos y demandas de la opinión pública ciudadana.

Demostó también, que los argumentos esgrimidos por los defensores de la reforma estaban basados únicamente en proposiciones jurídicas que beneficiarían a los jefes de los consorcios mediáticos. Es el caso en específico de la supuesta autonomía que tendría la Cofetel, misma que se conformó por abogados de las empresas convertidos en comisionados para mantener la concentración maquillada. La necesidad de un órgano verdaderamente autónomo y sin intereses económicos atravesados, que regule el espectro radioeléctrico en la convergencia tecnológica, y que tenga auténtica representación de todos los jugadores de los medios, se convierte en una de las prioridades para la inminente reforma de la radio, la televisión y las telecomunicaciones, que nos acerque asertivamente a la Sociedad de la información.

La última reflexión será destinada a los estudiosos de la comunicación y de las ciencias sociales en México, quienes —después de conocer el proceso jurídico de la “Ley Televisa” y la importancia que la acción de inconstitucionalidad representó para el futuro democrático— cargan ahora con la responsabilidad de poner en práctica proyectos educativos que den conciencia sobre la importante función social que los medios han adquirido. De igual manera, el estudio del marco regulatorio de los medios, debe establecerse como una materia obligatoria ya que, es en ellos, donde las actividades políticas, económicas y culturales desarrollan su máxima exposición, situación que debe ser vigilada. La libertad de información se convierte así, en un derecho básico para ser ejercido en el mundo moderno, si no se articula con una visión crítica hacia los contenidos que presenta la comunicación, poco se habrá logrado en pro del desarrollo intelectual de nuestra sociedad.

Bibliografía

- Marcuse, Herbert (1973), *El hombre unidimensional*, traducción de Juan García Ponce, Joaquín Mortiz, México.
- Sánchez Ruiz, Enrique E. (2006), “Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural”, *Enciclopedia latinoamericana de sociocultura y comunicación*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Trejo Delarbre, Raúl (2005), *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y arena, México.

Hemerografía

- Alva de la Selva, Alma Rosa (2007), “La Ley que necesitamos”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.
- Carriedo, Luis Miguel (2007), “Cobertura a modo”, *Etcétera*, núm. 80, junio, México.
- Corral, Javier (2006), “Deber y conciencia”, *Columna Rotafolio*, consultado el 7 de agosto de 2007 [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1462].
- (2007), “Abajo la ‘Ley Televisa’; arriba la Corte”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.
- Esteinou Madrid, Javier (2007), “¿Qué hacer?”, en Revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.
- Fuentes, Víctor (2006), “Revisan ministros la ‘Ley Televisa’”, *Reforma*, 10 de mayo, México.
- (2006), “Revisa Corte queja de radios indígenas”, *Reforma*, 3 de junio de 2006, Nacional, México.
- Islas Reyes, Laura (2007), “Ni las comas quedaron”, *Etcétera*, núm. 80, junio, México.
- Mejía Barquera, Fernando (2007), “Efectos en la radio”, *Etcétera*, núm. 80, junio, México.
- Padilla Ríos, Carlos (2007), “Estocada a la ‘Ley Televisa’: Javier Corral”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 88, junio, México.
- Salazar, Claudia (2006), “Buscan anular la Ley Televisa”, *Reforma*, 4 de mayo, México.
- y Abel Barajas (2006), “Acota ley a Estado, acusan senadores”, *Reforma*, 5 de mayo, México.
- Solís Lereee, Beatriz (2006), “Inédita cobertura de la prensa escrita a la ‘Ley Televisa’”, revista *Zócalo*, año VI, núm. 77, julio, México.
- Villamil, Jenaro (2007), “Grotesca actitud del duopolio frente al análisis de la ‘ley Televisa’”, Revista *Zócalo*, año VII, núm. 88, junio, México.
- (2007), “¿Qué hará Calderón?”, revista *Zócalo*, año VII, núm. 89, julio, México.

Otros documentos

- Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, “Proyecto de sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006” [www.scjn.gob.mx], consultado en junio de 2007.
- Álvarez González de Castilla, Clara Luz; Camarena Osorno, Beatriz Adriana y Jalife Villalón, Samia Leticia, *Amicus Curiae: evaluación regulatoria, económica y técnica del Decreto que reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión*, documento presentado a la SCJN el 22 de agosto de 2006, México [http://www.javiercorral.org/IMG/pdf/Amicus_Curiae_estudio_de_expertas.pdf], consultado en agosto de 2007.
- Carranza, Emilio (2007), “La ‘Ley Televisa’: atentado antidemocrático contra la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, tesis de Licenciatura en Comunicación Social, UAM-Xochimilco, México.
- “Ley Federal de Radio y Televisión” (2007) [www.juridicas.unam.mx], consultada en agosto de 2007.
- Lucero Palma, Miguel (2005), “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Gaceta Parlamentaria* [http://gaceta.diputados.gob.mx], consultado en noviembre de 2005.
- Poder Judicial de la Federación, “¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?” [http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1500], consultado en agosto de 2007.
- Senadores de la República de la LIX Legislatura, “Acción de inconstitucionalidad”, documento presentado a la SCJN, el 4 de mayo de 2006 [http://www.javiercorral.org/rubrique.php3?id_rubrique=40], consultado en enero de 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Sesiones del pleno de los días 21, 22, 24, 28, 29 y 31 de mayo, y del 4 al 7 de junio de 2007”, versiones estenográficas [www.scjn.gob.mx] documento descargado en junio de 2007.