

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESIS

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación
ante los otros poderes de la Unión.
Estudio de caso: sentencia sobre la Ley de
Medios.**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

ESPECIALIDAD EN PERIODISMO

PRESENTA

ERICA MORA GARDUÑO

ASESORA DE TESIS: FÁTIMA FERNÁNDEZ CHRISTLIEB

CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

A mis padres, por todo el apoyo que me han brindado para lograr esta y todas mis metas.

A mi hermana Lidia, porque es una mujer admirable, y porque desde el día que vino al mundo me cobijó con su amor y me contagió de su luz.

A mis amigos, Jaqueline, Shaila, Adjani, Hanako, Cintia, Neftali, Adriana, Gisela, Luis, Iván, Selene, Leti, Erika, Jorge y Andy, porque han sido parte muy importante de mi vida

A mi asesora Fátima Fernández Christlieb, por confiar en mí y porque su guía fue esencial para cumplir con los objetivos de la investigación.

A mis sinodales: Nedelia Antiga Trujillo, Guillemaud Rodríguez Vázquez, Efraín Pérez Espino, Fermín Rivas Prats, porque contribuyeron al enriquecimiento del trabajo.

Dedicatoria:

A Pablo, porque su amor me motiva y me deja ser a libertad, y porque su inteligencia y ternura me cautivaron desde el primer día que lo conocí.

A mi prima Lorena, porque es una mujer admirable y porque guía a Sofí con mucho amor.

A la memoria de Norma, porque la extraño y porque me enseñó que la vida es corta y que nuestra única obligación es ser felices.

A Hanako, por su buen corazón, y porque el solo hecho de conocerla hizo que valieran la pena los cinco meses en Londres.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los otros poderes de la Unión. Estudio de caso: sentencia sobre la Ley de Medios.

Introducción	3
1. El sistema político mexicano	9
1.1 El principio de la división de poderes	9
1.1.1 Antecedentes históricos	9
1.1.2 Constitución de 1917. El Ejecutivo, la pieza central	13
1.2 El presidencialismo mexicano	18
1.2.1 Construcción y consolidación del presidencialismo	18
1.2.2 La liberación en el periodo autoritario	24
1.2.3 La Suprema Corte durante el presidencialismo	29
1.3 Transición y auge de la pluralidad política	29
1.3.1 Crisis del sistema de partido hegemónico	33
1.3.2 Evolución de la representación política (1973-2006)	37
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación	44
2.1 Historia	44
2.2 Reforma de 1994	57
2.3 Control constitucional: Acciones de Inconstitucionalidad	63
2.4 La Suprema Corte y el principio de división de poderes	70
3. Estudio de Caso. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Ley de Medios.	72
3.1 Antecedentes de los concesionarios en México	72
3.2 De la aprobación a la demanda	88
3.3 La Sentencia	93
3.3.1 Derogan servicios adicionales	98
3.3.2 Inconstitucional subasta pública	103
3.3.3 Plazo de 20 años	104
3.4 Lo que viene	107
Conclusiones	111
Anexo 1 Composición del Congreso de la Unión	119
Anexo 2 Conceptos de invalidez de la Ley de Medios	121
Fuentes de Información	125

Introducción

El 11 de abril de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformaba las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, con lo cual culminó un controvertido proceso legislativo, caracterizado por el desinterés de los legisladores por apearse a los principios constitucionales, y por la celeridad con la que éstos actuaron; notoria en el caso de diputados ya que en el Senado hubo un loable esfuerzo de resistencia de un grupo minoritario, quienes presentaron un juicio en contra de estas reformas.

En junio de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que algunos artículos de las leyes impugnadas por 47 senadores de la LIX Legislatura eran inconstitucionales, porque permitían la expansión automática, sin trámite alguno, de los concesionarios hacia las telecomunicaciones y además sin pago de contraprestación; el refrendo automático de concesiones de radio y televisión; la subasta (y no el concurso) como mecanismo para la asignación de las concesiones, y el plazo fijo de 20 años para las mismas.

Después de conocer la decisión de la Suprema Corte, José Woldenberg escribía: «Nuestra germinal democracia creó las condiciones y requiere de una Corte constitucional. La SCJN ha empezado a transitar por esa ruta».¹

En este contexto, la hipótesis de trabajo de la presente investigación consiste en sostener que en el marco de la división de poderes, el auge de la pluralidad política y la crisis del presidencialismo mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se

¹ José Woldenberg. «La Corte en democracia», *Reforma*, 14 de junio de 2007.

ha convertido en el garante último de la legalidad en el sistema político mexicano

El objetivo general es identificar el papel que juega la Suprema Corte ante decisiones de otros poderes, tomando como estudio de caso la sentencia que emitió en el juicio de inconstitucionalidad en contra de la reforma a Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, también conocida como Ley de Medios o Ley Televisa.

En la investigación iremos de lo general a lo particular. Así, la investigación gira en tres ejes: en el primer capítulo: explicamos el concepto del principio de la división de poderes; hacemos un recuento de la evolución del sistema político mexicano de 1929 a 2006; presentamos el papel de la Suprema Corte durante la etapa del presidencialismo mexicano, y la pluralidad política que se ha visto reflejada en el Congreso de la Unión a partir de 1997.

En el segundo capítulo exponemos las características del Poder Judicial en México, enfocándonos en la evolución y perspectiva de la Suprema Corte como tribunal constitucional, enfocándonos en la reforma de 1994, que le dio más facultades. Además explicamos en qué consiste el control constitucional que la Suprema Corte ejerce a través del juicio de acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, en el tercer capítulo presentamos el papel que el Poder Judicial juega como factor de gobernabilidad y estabilidad política, destacando el carácter político de la Suprema Corte. Para esta última parte utilizamos como estudio de caso la sentencia de la Suprema Corte en la Ley de Medios.

La mayor presencia de la Suprema Corte contrasta con la escasez de estudios en perspectiva no jurídica sobre el Poder Judicial. Así lo han hecho saber, desde mediados de los noventa, José Ramón Cossío, Héctor Fix-Fierro² y, recientemente, Rodolfo Vázquez³, entre otros académicos mexicanos.

Así, esta investigación se justifica por la necesidad de explicar las condiciones a las que obedece la participación de la Suprema Corte como actor político, es decir, como factor de gobernabilidad y estabilidad política. Esto en el marco de la división de poderes, y tomando como estudio de caso su actuación y sentencia en las reformas a la Ley de Medios.

¿Por qué tomar esta sentencia para probar que la Suprema Corte se ha convertido en el garante último de legalidad en el sistema político mexicano? ¿Cuál es la relevancia de este tema? Las razones fundamentales son dos. En primer lugar, porque en una sociedad democrática son esenciales los medios de comunicación, sean de carácter público o privado, toda vez que generan información, cultura, educación y entretenimiento, además de supervisar y vigilar la gestión y organización del poder público. Asimismo, sirven al interés de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, pues siempre los mantienen informados del acontecer diario, de modo que les proporciona elementos para saber, analizar y opinar.

Lo que está en juego es que por esas frecuencias de radio y televisión- se propagan recursos simbólicos, interpretaciones del mundo, posiciones políticas, maneras de ver

² Eugenio Raúl Zaffaroni, *Dimensión política de un poder judicial democrático*, en Jueces y derecho. Problemas contemporáneos, p. XI-XII.

³ Rodolfo Vázquez, *Justicia constitucional y democracia. La independencia judicial y el argumento contramayoritario* en Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Constitucionales y Democracia, p. 377

y enfrentar la vida. Y en ello, en la interpretación de lo que somos y queremos ser, no hay, no puede haber, una visión única y monocorde.⁴

En segundo lugar, porque el tema no está reservado para las ciencias jurídicas, es decir, es apropiado para ser analizado desde la óptica de la Ciencia Política, y contribuir así al número de estudios en perspectiva no jurídica sobre el Poder Judicial, los cuales, como hicimos notar en párrafos anteriores, son escasos.

El ministro José Ramón Cossío planteaba la importancia de someter a análisis las sentencias de la Suprema Corte.

Es necesario entender que cuando se resuelven problemas en la Corte, no sólo se están resolviendo problemas en su dimensión estrictamente jurídica, sino que tienen enormes implicaciones sociales, políticas, económicas, religiosas, etc., para el conjunto de la sociedad. Por esa razón, creo que debería existir una sociedad mucho más preocupada en analizar las determinaciones que toma su Tribunal Constitucional.⁵

Además, el tema es relevante porque después de una muestra de la autonomía de la Suprema Corte ante decisiones de los otros poderes de la Unión, llegó la hora de preocuparse por consolidarla como tribunal constitucional, y una manera de contribuir a hacerlo es analizando las sentencias que emite.

Es difícil que un episodio semejante al de la aprobación de las reformas de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión se repita. Sin embargo, éste

⁴ Fátima Fernández Christlieb. "Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico", en Revista Nexos.

⁵ José Ramón Cossío. "Influencias de la Suprema Corte en la consolidación de la democracia en México" en Tribunales Constitucionales y Democracia, p. 55.

no es el primer intento de los concesionarios por imponer sus intereses, y seguramente no será el último, encontrarán nuevas formas de hacerlo.

Por eso, es importante analizar los factores que le permitieron a la Suprema Corte actuar con autonomía durante la declaratoria de inconstitucionalidad.

Por último, quiero compartir con ustedes el origen de esta investigación. Éste se encuentra en mi trayectoria académica que incluye: la UNAM, generación 200-2004, y la Universidad Complutense de Madrid, donde cursé becada el último semestre de la carrera de Ciencias de la Comunicación.

También encuentra su razón de ser en los seis años de experiencia profesional como reportera del periódico Excelsior, pasando por diversas fuentes de interés fundamental para la vida democrática del país como son: Presidencia de la República, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, Senado de la República y Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta última la cubrí en los últimos 3 años, por lo que me tocó vivir de cerca la discusión del juicio de la Ley de Medios en el Pleno de la Suprema Corte.

El paso como reportera por esas instituciones me ha hecho reflexionar sobre la necesidad de reformar el marco regulatorio de los medios de comunicación, a fin de garantizarle a la sociedad su derecho a la información.

Además, me he especializado en temas de Estado Derecho e impartición de justicia, motivo por el cual, concluí el Diplomado en Periodismo Judicial, impartido por la Universidad Iberoamericana y la Suprema Corte.

Esta inquietud tomó forma en un proyecto de investigación, el cual posteriormente inscribí en el Concurso Nacional de Tesis, organizado por el Poder Judicial de la Federación, con motivo del Bicentenario de la Independencia de México. En julio de este año, el proyecto resultó ganador, y he aquí su desarrollo posterior.

El sistema político mexicano

1.1 El principio de la división de poderes en México

1.1.1 Antecedentes históricos

El principio de la división de poderes⁶ se incorporó al sistema jurídico mexicano a través de la Constitución de Apatzingán (1814), en la que predominó la idea rousseaureana⁷ de la supremacía del Legislativo por encima de los otros poderes.

En esa Constitución, en sus preceptos 11 y 12, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.⁸

Diez años más tarde, la Constitución de 1824 continuó con la doctrina de la división de poderes, con las variantes de que estableció la figura de vicepresidente, la cual

⁶ El esquema original de equilibrio de poderes se atribuye a Montesquieu. En su obra *Del Espíritu de las Leyes*, en 1748, Montesquieu abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El fin de su doctrina era que el poder frenara al poder. Esto es, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, con tal de evitar la reunión del gobierno en un solo individuo o en una sola corporación, lo que genera el despotismo.

Montesquieu también explicaba que las condiciones para impedir el abuso de poder estaban determinadas por la existencia o no de leyes fundamentales que regularan la distribución gubernamental de órganos y poderes bajo la fórmula "power check power". Esta fórmula contra el abuso de poder exigía: a) que las tres funciones no fueran ejercidas por un solo órgano de gobierno, y b) que existiera una correlación entre la distribución de funciones entre los órganos de tal forma que cada órgano realizara una función principal y algunos aspectos de otras funciones.

⁷ Rousseau planteó la supremacía del Legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder.

⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Comentario al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en VV.AA., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, p. 32

recaía en el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia⁹; la duración del periodo presidencial se limitó a cuatro años, y el Congreso se dividió en dos Cámaras.

La historia constitucional mexicana no ha sido pasiva, sino que ha estado caracterizada por el constante enfrentamiento entre los diferentes actores políticos y sociales, divididos entre liberales y conservadores, ante la falta de consenso general sobre la mejor forma de organizarse.

Es en este contexto, donde surge la Constitución de 1857, que representa la estructura constitucional más elaborada que hasta esa época se había alcanzado¹⁰, en vista de que el constante enfrentamiento entre los diferentes actores políticos y sociales, liberales y conservadores, que caracterizó los primeras décadas de la vida independiente, había provocado que las constituciones anteriores a la de 1857 sólo fueran meras referencias normativas, reflejo de los proyectos hegemónicos del grupo de poder en turno, y cuyo cumplimiento dependía de la buena voluntad de los gobernantes y gobernados.

Podemos decir que la Constitución de 1857, gracias a su observancia, permitió que por primera vez en la historia constitucional mexicana se tuviera un orden jurídico estable. Esta es una de las virtudes que hay que destacar, puesto que sí bien nuestro país, desde la época independiente, se aventuró hacia la configuración de un Estado

⁹ El artículo 75 de la Constitución de 1824 señalaba: «habrá también un vicepresidente en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste». Esta Constitución también especificaba que la responsabilidad del cargo de la vicepresidencia de la República recaía en el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia.

¹⁰ ESPINOZA de los Monteros, Javier. «La Suprema Corte de Justicia en la Constitución de 1857. Reminiscencia histórico-jurídica del constitucionalismo mexicano», La Constitución de 1857, p. 94.

de derecho, no es sino hasta el establecimiento de esta Ley Suprema cuando se pueden crear las bases del modelo de organización política¹¹ del Estado mexicano.

En cuanto al sistema político mexicano, ratificó los conceptos de soberanía popular y República representativa, democrática y federal, reconoció la inviolabilidad de la Constitución, y por lo que a esta investigación interesa, en su artículo 50 estableció la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La integración del Legislativo recuperó las ideas plasmadas en la Constitución de Apatzingán, es decir, se conformó de un colegio unicameral de diputados elegidos indirectamente, cada dos años, en número de uno por cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil, y en los casos en los que el territorio tuvo una población inferior al mínimo indicado, nombraron sólo un diputado.

En tanto, el poder Ejecutivo fue depositado en un presidente, elegido indirectamente y en escrutinio secreto; duraría cuatro años, sería suplido temporalmente por el presidente de la Suprema Corte o por uno electo en las faltas absolutas.

Finalmente, el poder Judicial fue discernido en la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de distrito y circuito. Once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general componían la Corte, cuyos miembros elegidos indirectamente, durarían seis años.

Sin embargo, esa Ley fundamental no reflejó del todo una congruencia con el principio de división de poderes, toda vez que ~~el~~ órgano político supremo por excelencia fue el Legislativo.¹²

¹¹ *Ibidem*, p.95.

Los constituyentes del 56 hicieron de éste . del legislativo- el poder principal por dos motivos: primero, porque les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transforma en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su prosecución a una cámara de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa.¹³

Sin embargo, el desarrollo del sistema político mexicano impuso, primero, la reducción de la prevalencia del órgano legislativo, a través de las reformas constitucionales promulgadas el 13 de noviembre de 1874 por el presidente Lerdo de Tejada, y posteriormente, el predominio absoluto, al margen incluso del texto constitucional, del Ejecutivo, en época del Porfiriato.¹⁴ Este predominio tuvo una de sus más frecuentes expresiones, entre otras, en el uso reiterado de facultades extraordinarias para legislar por parte del Ejecutivo, aún fuera de los supuestos previstos en forma exclusiva por el artículo 29 constitucional para los casos de suspensión de garantías. El Poder Judicial federal legítimo, invariablemente este uso de facultades extraordinarias al margen de la Constitución de 1857.¹⁵

En su obra *La Constitución y la dictadura*, publicada en 1912, Emilio Rabasa¹⁶ justifica la dictadura de Porfirio Díaz como resultado de una irrealizable, utópica y demagógica

¹² *Ibidem*, p. 98.

¹³ COSÍO Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, p. 22.

¹⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917" en *Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado*, nums. 58-59, enero-agosto de 1967, p. 40.

¹⁵ *Ibidem*, p. 43-44.

¹⁶ RABASA, Emilio. *La Constitución y la dictadura*, citado en CÓRDOBA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, p. 17.

división de poderes, inscrita en la Constitución de 1857, que imposibilita el funcionamiento real del Ejecutivo.

El Legislativo recibe en esta Constitución no sólo las atribuciones que por definición le son propias, sino además, toda una serie de controles sobre la actividad del presidente, que lo hacen asemejarse a un poder parlamentario en un régimen presidencialista, entorpeciendo continuamente la actividad del Ejecutivo.¹⁷

La conclusión de Rabasa era que la Constitución de 1857, al limitar las facultades del Ejecutivo, en medio del escaso desarrollo político nacional, había impuesto la dictadura extra-constitucional.¹⁸

Por lo tanto, se puede concluir que la efectividad del principio de la división de poderes fue inconstante durante la vigencia de la Constitución de 1857, toda vez que el caudillismo y la dictadura porfirista convirtieron al Ejecutivo en un poder supremo, situado por encima del Legislativo y el Judicial.

1.1.2 La Constitución de 1917. El Ejecutivo, la pieza central.

La Constitución de 1917 estableció una tesis del Ejecutivo fuerte, diferente a la Constitución que había prevalecido en el texto fundamental precedente.

Entre las constituciones de 1857 y de 1917 existe una gran diferencia. En el texto anterior . como lo ha señalado Jorge Carpizo¹⁹ al comparar ambos documentos-, el

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ Algunos autores, entre los que destacan Daniel Cosío Villegas (v. La Constitución de 1857 y sus críticos, Ed. Hermes, México-Buenos Aires, 1957) y el diputado constituyente Hilario Medina (v. Emilio Rabasa y la Constitución de 1917), en Historia Mexicana, México, 1960, Vol. X, n. 2, pp.177-195) al ocuparse de Rabasa, opinan que sus planteamientos son falsos, pues no es cierto que la dictadura haya sido una necesidad inevitable de la Constitución de 1857; en todo caso, afirman, fue la dictadura porfirista la que impidió que la Constitución se aplicara.

centro del poder se encontraba en el órgano Legislativo, como se advertía, entre otras, en las características de la inexistencia del veto, el Congreso unicameral y dos periodos de sesiones.

En cambio, en el texto vigente, como lo explica Salvador Valencia²⁰, se ha configurado un sistema presidencial puro; en el que si bien subsisten resabios parlamentarios, sólo son aparentes, pues nadie duda que el centro de poder descansa en el órgano Ejecutivo. Éste muestra coincidencias notorias, aunque no totales, con la Constitución de 1824, tales como: la reaparición del veto como facultad del presidente, el Congreso dividido en dos cámaras, un solo periodo de sesiones del Congreso y la forma de convocar a éste en sesiones extraordinarias a partir de las reformas de 1923.

El pensamiento de Rabasa influyó en la elaboración de la Constitución de 1917. Si se examinan las ideas de Venustiano Carranza sobre el Ejecutivo se advierte con claridad la idea de un Ejecutivo poderoso.

El 6 de diciembre de 1916, al entregar al Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, su proyecto de Constitución reformada, Carranza manifestó la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplicable en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de base. Carranza proponía la organización

¹⁹ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano, pp.29 y ss.

²⁰ VALENCIA Carmona, Salvador. "El poder Ejecutivo mexicano", en Estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, p. 296.

de un gobierno fuerte, rechazaba el despotismo, y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad.²¹

En esencia, la propuesta de Carranza - un texto de 132 artículos, distribuidos en ocho títulos y nueve artículos transitorios-, aprobada por el Congreso con modificaciones que no cambiaron el fondo, transformó el sufragio indirecto en directo en la elección de diputados, senadores y presidente de la República, la no reelección de este último, y sobre todo, prestigió las facultades del poder Ejecutivo. La contrapartida indispensable fue la reducción efectiva de las atribuciones del Legislativo.²²

Daniel Cosío Villegas y Arnaldo Córdova²³ también coinciden en que la Constitución de 1917 creó un Ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza el presidente de la República.

Es un hecho histórico notable que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros poderes, sobre todo el legislativo.²⁴

Así, aunque la redacción del artículo 49²⁵ señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán

²¹ Véase la alocución de Venustiano Carranza en el Diario de los debates del Congreso Constituyente, Secretaría de Gobernación, México, 1917, t.1, pp.260-270.

²² RABASA, Emilio. "La Constitución y la dictadura" en Revista de Revistas, México, 1912, p. 189. Citado en COSÍO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, p. 19.

²³ Véase CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México, y COSÍO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano.

²⁴ COSÍO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, p. 22.

²⁵ El artículo 49 constitucional ha sido reformado dos veces desde la reforma de 1917. La primera, en 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, fue para puntualizar que salvo las facultades previstas en el artículo 29 constitucional, que lo autoriza para suspender las garantías individuales en casos de guerra o grave peligro, en ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. La segunda, en 1951, siendo presidente Miguel Alemán, añadió una nueva salvedad a la prohibición del

reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29+, en términos prácticos, se privilegió al Ejecutivo, con lo se postergó la efectiva entrada en vigor de la división de poderes.

La redacción del 49 constitucional permitió que el Ejecutivo federal volviera a hacer uso de esas facultades extraordinarias, aún fuera de los supuestos previstos en el artículo 29, contando con la autorización del Congreso e, incluso, con la legitimación de la Suprema Corte de Justicia, la cual, no obstante el texto constitucional, consideró que no era contrario a la Carta Magna el uso de tales facultades, aun fuera de los casos autorizados por el artículo 29.²⁶

Esta práctica, evidentemente contraria al significado del artículo 49 y al principio de la división de poderes adoptado por la Constitución, motivó al presidente Lázaro Cárdenas a enviar una iniciativa de reforma constitucional al Congreso para indicar, en forma todavía más clara y categórica, que el Ejecutivo no debía hacer uso de las facultades legislativas extraordinarias sino exclusivamente en los casos previstos por el artículo 29. Una vez aprobada la reforma al artículo 49 constitucional, publicada el 12 de agosto de 1938, tal precepto quedó adicionado con la siguiente frase: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar+.

Por último, el 30 de diciembre de 1950, a iniciativa del presidente Miguel Alemán, el citado artículo 49 fue reformado de nueva cuenta para establecer una excepción más

ejecutivo para legislar, al incorporar a la Ley Suprema el artículo 131 constitucional, que establece la facultad del presidente de la República para gravar las mercancías que se importen o exporten.

²⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", p. 73.

a la regla de que el Poder Legislativo no debe depositarse en un solo individuo, añadiendo al supuesto de la suspensión de garantías, el concerniente a la modificación o supresión de las tarifas de exportación e importación y el control del comercio exterior, autorizados por el artículo 131, adicionado con motivo de la misma reforma constitucional.

De este modo, el segundo párrafo del artículo 49 vino a quedar, en virtud de esta última reforma, con la redacción siguiente: ~~N~~o podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar+.

Por lo tanto, aunque la Constitución de 1917 estableció el principio de la división de poderes en México, le otorgó más facultades al presidente de la República, como fueran las extraordinarias para legislar. Así, la Revolución Mexicana, plasmada en la Carta Magna de 1917, le heredó al Estado mexicano el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado.

1.2 El presidencialismo mexicano

1.2.1 Construcción y consolidación del presidencialismo mexicano

Los gobiernos herederos de la Revolución mexicana cristalizaron un régimen político autoritario . no totalitario-, que les permitió un margen considerable de consenso y legitimidad sin recurrir a prácticas o instituciones democráticas o dictatoriales que dominaron en otros países latinoamericanos. La clave de ese sistema fue: el partido dominante (PNR-PRM-PRI) y la presidencia de la República.

En esta primera parte, explicaremos el proceso de transición de los caudillos al de instituciones, que derivó en la fundación del partido oficial en 1929: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual a partir de la presidencia del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), dio el control de todos los hilos políticos de la vida nacional al presidente, o mejor dicho, a la institución presidencial.

Durante los gobiernos de Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles . en menor medida con este último-, el ejército seguía siendo un instrumento político y continuaba el poder de los caciques locales y regionales.

Sería hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), a instancias y por influencia personal del presidente Calles,²⁷ el 4 de marzo de 1929, cuando se definió la

²⁷ El 1 de septiembre de 1928, en su último informe anual (menos de un mes y medio después de asesinado el presidente electo Álvaro Obregón), afirmó el presidente Calles: ò se enfrenta México con una situación en que la nota dominante: la falta de caudillos, debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la nación de instituciones y de leyes. Su conclusión era: ò el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos nacionales orgánicos, con olvido o ignorancia, de hoy en adelante, de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país. El 4 de marzo de 1929 se constituyó el Partido Nacional Revolucionario. FUENTES Díaz, Vicente. òUn partido que ha transformado a México, en Polémica,

alianza que habría de brindar un poderoso e inédito apoyo social al Estado posrevolucionario.

El Partido Nacional Revolucionario, señala Flores Olea, fue el instrumento para vincular a las diferentes fuerzas políticas y armonizar tendencias. El localismo de los caudillos y las facciones debía subordinarse a un propósito de integración nacional²⁸. Así, encuentran su lugar dentro del PNR los obreros, los campesinos y los militares, aunque, en ese momento, no se reconoció como factor político y social, a las emergentes clases medias.

Sin embargo, la paradoja de esta transición es que el propósito de reducir la influencia de los caudillos y de integrarlos a los mecanismos de un organismo institucionalizado se apoyó desde el principio en la consolidación del poder presidencial; no sólo porque la Constitución de 1917 consagraba a su favor facultades más amplias que las anteriores leyes fundamentales, sino porque de facto reúne poderes enormes como centro del proceso político en México. La fuerza de los líderes locales queda subordinada a la autoridad central, que personifica todo el poder político y social de la nación²⁹.

Arnaldo Córdova³⁰ también coincide en que el PNR comenzó siendo una verdadera coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad del presidente Calles.

núm.1, México, marzo-abril de 1969. Citado en FLORES Olea, Víctor. *¿Poder, legitimidad y política en México?*, en VV.AA., *El perfil de México en 1980*, México, p. 481.

²⁸ FLORES Olea, Víctor. *¿Poder, legitimidad y política en México?*, p. 481

²⁹ *Ídem.*

³⁰ CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, p. 38.

El Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adaptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de las fuerzas existentes, y como motivo inmediato de su acción.³¹

La conclusión de Flores Olea y Córdova es que el Poder Ejecutivo fue fortalecido, por encima de los otros poderes, porque era el único camino para que el Estado desempeñara su papel, pues cualquier otro tipo de organismo político, democrático representativo, parlamentario o militarista no hubiera resultado funcional para el país.

El arbitraje tenía que venir de un poder situado por arriba de las partes y reconocido por ellas. El presidente de la República encarna este vértice de la pirámide política en México, con capacidad para resolver en última instancia las controversias, para dirimir los conflictos.³²

Así, el presidencialismo mexicano, que pausó el surgimiento de una auténtica división de poderes, se impuso mediante la lucha contra el caudillismo, a través de la integración en un solo bloque de las fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes ya fuera de caudillos militares o de caciques.

Sin embargo, ese intento de integración y de aniquilar al militarismo y al caudillismo, que se dio con la fundación del PNR, no fue inmediato y no es hasta principios de los años 40 en que el ejército empieza a perder definitivamente su hegemonía política.

³¹ *Ídem.*

³² FLORES Olea, Víctor. *Poder, legitimidad y política en México*, p. 482

El paso fundamental para consolidar las dos instituciones: la presidencia de la República y el partido oficial se da en 1935. Al respecto, Luis Javier Garrido señala: %durante la segunda mitad del sexenio del general Lázaro Cárdenas, el régimen mexicano se consolidó sobre dos instituciones fundamentales: un presidente de la República fuerte y un partido oficial que pretendía incorporar a la casi totalidad de las masas obreras y campesinas organizadas, presentándose más que nunca como legítimo representante de la Revolución.³³

No es casualidad que la expansión del poder de esas dos instituciones, en las que recayó la legitimidad del Estado mexicano, se iniciará en términos generales, en la época de Cárdenas, toda vez que en el enfoque político cardenista la prioridad para el desarrollo del país era la organización institucionalizada de la lucha de clases y del conflicto de intereses.

Así, en 1935 surge formalmente la Confederación Nacional Campesina (CNC) y en 1936 la Confederación de Trabajadores de México (CTM), dos de las organizaciones centrales en las que se fundó la estructura partidaria.

La trascendencia de estas organizaciones radicaba, entre otras cosas, en que con ellas se demostró la utilidad del partido oficial, pues, la base institucional por medio de que se hizo la alianza entre estos organismos y el sector gubernamental fue el PNR. En otras palabras, se empezó a efectuar una alianza entre el Estado y los grupos populares, lo que, en conjunto con las nacionalizaciones y las reformas, le dio

³³ GARRIDO, Luis Javier. El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), p. 228.

legitimidad al gobierno cardenista, al cumplir radicalmente algunos de los objetivos sociales y económicos del movimiento de 1910.

De esta manera, ~~la~~ política cardenista de incorporación de grupos movilizados, en explícita alianza con el Estado, no sólo es aceptada por los diversos grupos populares sino que, a la postre, vino a legitimar y a reforzar la posición dominante del Estado tanto en términos políticos como económicos. El partido oficial, eje de tal alianza, también se consolida, especialmente en términos políticos.³⁴

La creciente consolidación del Estado se percibe también a través de la remoción del sector militar, parte integrante del PNR, en 1940, cuando el partido era ya nombrado como el de la Revolución Mexicana (PRM). Esto indica, en alguna medida, la efectividad de la alianza que se había creado.

Estos hechos fueron los que ayudaron a dar forma al régimen autoritario, pues en los años posteriores a 1935 se vive un periodo de estabilidad política³⁵, con un sistema de partido hegemónico, siendo el PRM, y posteriormente, PRI, el principal protagonista de la vida política y electoral del país, en donde se contaba con un régimen autoritario y un presidente que también era el jefe del partido, ~~el~~ presidencialismo mexicano [encontró] sus bases político-institucionales de poder en

³⁴ *Ibíd.*, p.517.

³⁵ Las excepciones que confirman la regla fueron las rupturas en el interior de la familia revolucionaria de Almazán (1940), Padilla (1946) y Enríquez (1952), escisiones que a la postre resultaron infructuosas, pues los candidatos en rebeldía fueron derrotados en las elecciones presidenciales por los abanderados oficiales.

un conjunto de arreglos institucionales que establecieron una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder.³⁶

Así, en el periodo que va de 1938 a 1968, la pluralidad era prácticamente inconcebible, y la autonomía del Legislativo y del Judicial era inexistente, pues el partido oficial controlaba las diputaciones, y en cuanto al Poder el Judicial, éste se encontraba sumergido en su voluntaria abstinencia en asuntos políticos.³⁷

No había un solo partido que fuera capaz de competir en igualdad de circunstancias contra la maquinaria del partido oficial.³⁸ Fue un periodo en el cual privó la certidumbre, esto es, ante las elecciones se sabía que el candidato priísta sería el ganador.

El control corporativo que el partido ejercía sobre los sectores sociales (primero obreros y campesinos, y después al convertirse en PRM, se unieron los burócratas y sectores profesionales), quienes edificaron un pacto con el estado que garantizaba la fidelidad y lealtad de los primeros a cambio de que el segundo les ofreciera puestos de representación, cristalizó en 1946, cuando el 18 de enero, se declaró disuelto el PRM por considerar cumplida su misión histórica, y se aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

³⁶ CASAR, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en ELIZONDO, Carlos y Nacif, Benito (comp.), Lecturas sobre el cambio político en México, p. 42.

³⁷ FIZ-FIERRO, Héctor. "Poder Judicial", en GONZÁLEZ, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds). Transiciones y diseños institucionales, p. 173.

³⁸ A finales de los años treinta, algunos sectores de la incipiente clase media fundaron el Partido Acción Nacional, con lo que se configuró el primer partido de oposición del México independiente. Sin embargo, esta fuerza política no representó un peligro real para la estabilidad y la centralización del poder que ejercía el partido oficial, entre otras razones, por el propio control institucional. Véase a MEDINA, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, p. 153-155.

Ese mismo año, aprovechando la participación de México junto a las democracias occidentales durante la segunda Guerra Mundial, que obligó a perfeccionar los procesos democráticos, se promulgó una nueva ley electoral, que en términos democráticos no significó un avance sustancial, toda vez que la Secretaría de Gobernación seguía teniendo el control electoral.

1.2.2 La liberación en el periodo autoritario

A la segunda mitad del decenio de 1960 corresponden los años del deterioro público y la toma de conciencia de que el crecimiento económico no había llegado al desarrollo pleno, se mantenían los rezagos sociales ancestrales y se habían agregado otros más, producto de la modernidad inducida durante los años de altas tasas de crecimiento.

Es en este contexto, en el que el Estado ve la necesidad de reformar el sistema electoral mexicano. Así, las reformas de 1963, 1972 y 1973 intentaban revitalizar al sistema de partidos, garantizar la oposición, darle representación y presencia política nacional.

Con la reforma de 1963 y la creación de la figura de los diputados de partidos se logró una mejor presencia de la oposición en la Cámara, principalmente del PAN, pues fue el más beneficiado al obtener 20 diputados en 1964, y con las nuevas reglas de esta reforma se crearon incentivos para que los partidos que lograban participar procuraran tener el mayor número de candidatos posibles en todo el país, pues los que obtuvieran 2.5 por ciento de la votación nacional obtendrían 5 diputados, además,

de un diputado más por cada medio punto porcentual adicional hasta llegar al tope de 20 diputados.

Aunque si bien, estas reformas no fueron suficientes para acabar con el estricto control gubernamental, su importancia radicó, como lo explican Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López, en que fueron medidas de liberación que buscaban ampliar la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Eran una concesión del régimen, desde la lógica del poder, ante circunstancias en particular adversas.³⁹

Manuel Villa⁴⁰ considera que el partido oficial sufre su primera crisis de representatividad en 1968, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, con la represión del movimiento estudiantil de ese año y la aparición de los movimientos sociales como sujetos relevantes y permanentes de la vida pública. Además de que los movimientos guerrilleros acentuaron esto y evidenciaron el grado en que los partidos políticos se habían apartado de las demandas sociales.

Luis Medina coincide con Manuel Villa al señalar que los eventos de 1968 sacudieron la conciencia nacional y fueron un llamado de atención de que algo andaba mal; a partir de entonces empezó a desaparecer la autocomplacencia política⁴¹, versión del optimismo y la seguridad de haber logrado un estadio de estabilidad política y crecimiento económicos.

³⁹ LABASTIDA, Julio y López Leyva, Miguel. «Una transición prolongada», El papel de las ideas y de las políticas en el cambio estructural en México, p. 305.

⁴⁰ VILLA, Manuel. «El fin de la política del estatismo», en ARGÜELLES, Antonio y VILLA, Manuel (coord.), El voto por la democracia.

⁴¹ MEDINA, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, p. 200

Los contingentes de 1968 anunciaron una necesidad que tendría el país en las décadas siguientes: cambiar su vida política; advirtieron tempranamente y a un alto costo humano que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, atenerse a la mayor complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicanas.⁴²

Producto de este malestar y del hecho de que en las elecciones de 1976 compitiera sólo el candidato del PRI⁴³, José López Portillo, surgió la reforma de 1977, la cual puede verse como el punto de partida del proceso de liberación política⁴⁴ que necesitaba México.

La reforma de 1977, impulsada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, modificó por completo un órgano vital del Estado, el Congreso de la Unión, amplió la Cámara de Diputados de 300 a 400 miembros, 100 de ellos electos por el principio de representación proporcional, exclusivos para la oposición, con lo que se garantizaba un mínimo de pluralidad.

Otros aspectos importantes fueron el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, con lo que obtuvieron financiamiento público y prerrogativas. Además, la introducción del registro condicionado de los partidos al resultado de la elección, con un umbral mínimo de 1.5 por ciento de la votación.

⁴² BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México, p. 18.

⁴³ El Partido Acción Nacional no estuvo en condiciones de presentar alternativa pues había sido sacudido por una fuerte crisis interna y el Partido Comunista Mexicano (PCM) permanecía artificialmente excluido de la contienda legal.

⁴⁴ LABASTIDA, Julio y López Leyva, Miguel. «Una transición prolongada», El papel de las ideas y de las políticas en el cambio estructural en México, p. 307.

En términos de equilibrio de poderes, el hilo conductor de esta investigación, la contribución fundamental de esta reforma fue la introducción de la figura de representación proporcional, de los llamados plurinominales, los cuales, a decir de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg⁴⁵, constituyen una de las principales vías para el desarrollo de los partidos electorales modernos.

Para Vicente Fuentes Díaz⁴⁶, el motivo real de la reforma era canalizar en la vida institucional, por medio de nuevas normas, a los grupos marginales existentes legalmente, que comenzaban a ejecutar actividades delictivas. Tal era el caso de grupos guerrilleros, como el Partido de los Pobres, encabezado por Lucio Cabañas, así como la Liga Comunista 23 de septiembre.⁴⁷ Junto a estos brazos se encontraba el Partido Comunista y varios grupos vinculados ideológica y tácticamente a los grupos subversivos, formados doctrinariamente en el marxismo, trotskismo e incluso el maoísmo.

Andrea Sánchez⁴⁸ coincide con Fuentes Díaz al señalar que no se había logrado configurar un sistema de partidos competitivo, pues la voz de la oposición era nula y los partidos que la representaban estaban en decadencia y divididos. Esta situación provocó el surgimiento de grupos no registrados como partidos que actuaban políticamente, representando diversos sectores de la sociedad. Ello aunado a la crisis económica de 1976, dieron lugar a la imperiosa necesidad de una reforma político-electoral como lo fue la de 1977.

⁴⁵ BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas., p. 25.

⁴⁶ FUENTES, Vicente. Los partidos políticos en México, pp. 291-297.

⁴⁷ Esta organización, llamada así en memoria del frustrado asalto de Arturo Gámiz al cuartel de la Ciudad Madera, Chihuahua, tratando de emular el 26 de julio cubano, llevó acabo la mayor parte de las acciones guerrilleras de naturaleza urbana durante el gobierno del presidente Echeverría.

⁴⁸ SÁNCHEZ, Andrea. La renovación política y el sistema electoral mexicano, pp.105-117.

Es de destacar que en términos de la división de poderes, ésta reforma marcó un antecedente de lo que a lo postre desencadenaría en la autonomía del Poder Legislativo, al extender las facultades a las cámaras del Congreso para vigilar y supervisar las actuaciones de las dependencias centrales y paraestatales del Ejecutivo.

Nueve años después de la reforma de 1977, surgió la de 1986. Esta reforma fue un intento de revertir la tendencia del PRI a perder el control de los comicios, toda vez que estableció, por primera vez, la ~~la~~ cláusula de gobernabilidad, mecanismo que aseguraba la mayoría al PRI en la Cámara de Diputados aun sin 50 por ciento o más de la votación; asimismo, aseguró al partido oficial el control de la organización electoral, mediante el traslado del criterio de representación proporcional a la integración de la Comisión Federal Electoral (CFE).

En conjunto, las reformas permiten concluir que a pesar del cuasi-monopolio del PRI sobre el poder, el régimen requería, como fuente de legitimidad, un cierto grado de oposición, y esto fue lo que condujo a esos intentos cíclicos de abrir mayores espacios de representación a las minorías políticas en el Congreso de la Unión, al mismo tiempo que se tenía cuidado en que esto no pusiera en riesgo la mayoría del PRI ni su control sobre el sistema político y los procesos electorales.

1.2.3 La Suprema Corte durante el presidencialismo

La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como actor político fue casi inexistente, durante la mayor parte del siglo XX. Jorge Carpizo⁴⁹ habla de esta inactividad política como un sustento del presidencialismo.

Explica que la casi nula participación de la Suprema Corte en temas políticos obedecía a que buena parte de sus integrantes estaban vinculados o tenían un origen en la política, por lo que no se oponían a los asuntos en los cuales el presidente estuviera interesado.

Pablo González Casanova examinó las ejecutorias de la Suprema Corte durante el periodo 1917-1960 en las que el presidente de la República aparece como autoridad responsable, y concluyó que la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo y constituye en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función principal es dar esperanza, a los grupos y personas que puedan utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos.⁵⁰

Se refuerza esta idea con la lectura del estudio de Carl Schwarz, en el que, con datos del Semanario Judicial de la Federación de los años 1964-1966 y 1968, compara el número de casos en que la Suprema Corte de Justicia falló en contra del gobierno . es decir, de alguna autoridad federal, estatal o local- con los casos en los que ese máximo tribunal falló a favor del gobierno, y compara a su vez estas cifras con las

⁴⁹ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano, pp.19-28.

⁵⁰ GONZÁLEZ Casanova, Pablo. La democracia en México, p. 21

resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el lapso 1966-1968.

La Suprema Corte norteamericana resolvió 46% de los juicios en contra del gobierno y 36% en su favor (el restante 18% es de decisiones referidas a casos entre particulares). Por su parte, la Suprema Corte mexicana dictó 42% de resoluciones en contra del gobierno y 56% en su favor (el otro 2% es de decisiones remitidas a tribunales inferiores por falta de competencia u otras acciones administrativas similares). Estos porcentajes llevan a Schwarz a afirmar que los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción de amparo, no están tan pasivamente orientados frente al Poder Ejecutivo, como normalmente suele suponerse.⁵¹

Queda claro que la Suprema Corte no resuelve todos los casos a favor de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, esos estudios arrojan que la independencia de ese tribunal se desdibujaba en aquellos casos en los que el Poder Ejecutivo poseía un considerable interés político en la resolución.

Al respecto, Jorge Carpizo y Fix-Fierro⁵² coinciden en que la Suprema Corte poseía cierta independencia frente al poder Ejecutivo, salvo en los casos políticos que le interesaban.

⁵¹ SCHWARZ, Carl. "Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México", en *Anuario Jurídico*, México, UNAM, Vol. 2, 1977, p. 197.

⁵² FIX-FIERRO, Héctor. "Tan cerca, tan lejos! Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, p. 170. CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano.*, p. 181.

La Suprema Corte posee cierta independencia frente al poder Ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.⁵³

De manera paralela, la Suprema Corte no sólo tuvo una escasa relevancia política, sino que se circunscribió a realizar una limitada protección de los derechos fundamentales clásicos, principalmente a través del juicio de amparo.

Así lo plantea Pilar Domingo⁵⁴ al analizar la autonomía del Poder Judicial: la Suprema Corte siempre se había mostrado servil ante el Ejecutivo y se rehusaba a intervenir en las decisiones políticas, prefiriendo limitarse a defender asuntos relativos a derechos de propiedad y protección individual, en casos poco notorios.

De manera paralela, durante el régimen priísta, el prestigio de los ministros de la Suprema Corte era, al menos en unos cuantos casos, inferior al de un miembro del gabinete de un gobernador, entre otras razones, porque al menos 20 por ciento de los jueces de los ministros dejaba sus cargos para irse como gobernadores, secretarios de Estado, diputados, senadores, procuradores generales o incluso miembros del gabinete presidencial.⁵⁵

Que el Poder Judicial y la Suprema Corte no eran totalmente inmunes a la corrupción lo demuestra el caso en el que dos magistrados de circuito fueron destituidos y procesados por haber aceptado dinero para dejar libre a Alejandro Brown, *El chacal de Acapulco*, acusado de haber violado y asesinado a una niña de seis años de edad.

⁵³ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano, p.227.

⁵⁴ DOMINGO, Pilar. "The Politics of Supreme Court Judges in Mexico", Documento de trabajo, No. 64, pp. 12-13.

⁵⁵ Ibíd., pp.15-16.

En relación con el caso, también se presentaron cargos contra el ministro Ernesto Díaz Infante, quién renunció y salió del país.⁵⁶

Además, después de 1984, el Poder Judicial de la Federación empezó a crecer rápidamente y el nombramiento de jueces y magistrados se aceleró. La necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes reforzó la tendencia hacia el clientelismo interno y a la formación de familias de funcionarios judiciales, encabezados por los ministros de la Suprema Corte.⁵⁷ La percepción de que este sistema ya no garantizaba del todo las cualidades personales y profesionales de los candidatos a un cargo judicial fue una razón de peso para la reforma judicial de 1994.⁵⁸

A la par de estas circunstancias, en la década de los noventa creció entre la sociedad mexicana la preocupación por la criminalidad. De acuerdo a un estudio de Rafael Ruiz Harrell⁵⁹, esta situación alcanzó su punto máximo en 1994, cuando el índice de impunidad llegó al 97.46 por ciento.

⁵⁶ FIX-FIERRO, Héctor. "La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", en *Revista Mexicana de Justicia*, México, No. 2, Julio-Diciembre, 2003, p.262.

⁵⁷ SOBERANES Fernández, José Luis. "Informes sobre México", en CORREA Sutil, Jorge (ed.). *Situación y políticas judiciales en América Latina*, p.453.

⁵⁸ COSSÍO Díaz, José Ramón. *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, pp.72 y ss.

⁵⁹ RUIZ Harrell, Rafael. "El saldo de la impunidad", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, núm. 2, 1996, pp.15-30.

Tabla 1

Delitos en el Distrito Federal (1990-1995)

Año	Población Del Distrito Federal (en miles)	Delitos Denunciados	Consignaciones	Impunidad (porcentaje)	Indice (100K)
1990	8235.7	133 352	8 392	93.71	1 619.2
1991	8284.7	136 927	6 474	95.27	1 652.8
1992	8334.0	143 999	4 467	96.90	1 727.8
1993	8383.6	137 568	4 904	96.44	1 640.9
1994	8433.5	161 496	4 170	97.42	1 914.9
1995	8483.6	218 599	5 479	96.25	2 576.7

FUENTE: Ruiz Harrell (1996), con datos de INEGI y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

1.3 La transición y auge de la pluralidad política

1.3.1 Crisis del sistema de partido hegemónico

Con la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta, el modelo económico empezó a mostrar serias debilidades. En 1981 empezaron a caer los precios del petróleo y en septiembre de 1982, el gobierno de López Portillo se encontraba lo suficientemente conciente de la crisis económica como para nacionalizar los bancos e introducir el control de cambios, a fin de poner algún orden en la situación de la economía.

El salvamento se encomendó a un nuevo tipo de Estado que empezó a adquirir sus signos distintivos en el sexenio de Miguel de la Madrid y consolidó sus características durante el gobierno de Salinas de Gortari.

A partir de la premisa de disminuir las funciones y reducir el tamaño del Estado, es decir, pasar del Estado máximo al Estado mínimo, el Estado neoliberal instrumentó un conjunto de políticas económicas y sociales, dirigidas a debilitar el intervencionismo del Estado.

La crisis de la pérdida del control del poder por parte de la Presidencia de la República y del PRI se manifestó de manera significativa en el proceso electoral de 1988.

La sospecha de fraude electoral⁶⁰ en la elección presidencial de 1988, obligó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuya legitimidad era fuertemente cuestionada, a negociar con la oposición⁶¹ una reforma electoral de fondo. Dicha reforma (1990), y otras que le siguieron en 1993 y 1994, giraron en torno a la independencia del organismo encargado de la organización de las elecciones, la confiabilidad del registro de electores, y los mecanismos para resolver las controversias electorales.

⁶⁰ La mayoría de los observadores de las elecciones de 1988 creen que el PRI recurrió a prácticas fraudulentas. Algunos líderes del PRD entre ellos- piensan que en realidad Cárdenas triunfó. Sin embargo la mayoría, si bien concuerda con la acusación de fraude cree que en realidad ganó Salinas, pero que su porcentaje del voto fue menor. De acuerdo con los resultados oficiales, Cárdenas obtuvo el 31% de los votos, la cifra más alta -hasta entonces- alcanzada por un candidato presidencial de oposición desde la Revolución; Salinas obtuvo el 51%, apenas una mayoría simple; y Clouthier recibió el 17% , el porcentaje promedio del PAN en una elección presidencial. AI CAMP, Roberic. Politics in México. The decline of authoritarianism, p. 245.

⁶¹ Resultado de las elecciones del 88 aumentó la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, al alcanzar 49 por ciento de las curules, lo que acarrió problemas de gobernabilidad para el partido oficial, toda vez que al contar apenas con el 51 por ciento de las curules, por primera vez, tuvieron que sujetarse a la negociación interpartidista a fin de lograr la mayoría calificada que exige la Constitución en las reformas constitucionales. Véase MEDINA, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, pp.264-269.

Si bien en estos años el PRI ya había empezado a perder apoyo electoral⁶² . el PRI reconoció por primera vez la pérdida de una gubernatura en 1989⁶³-, no estaba dispuesto todavía a ceder el poder.

Los conflictos pos-electorales se multiplicaron en varios estados y el presidente de la República tuvo que intervenir en varios de ellos como árbitro de última instancia, forzando la renuncia del candidato del PRI, presuntamente ganador, y la designación de gobernadores interinos que fueran aceptables para la oposición. Además, muestra de la crisis del sistema de partido hegemónico fue el hecho de que el sexenio de Carlos Salinas tuvo tres reformas electorales.

En 1993 se puso a discusión, por primera vez y con gran fuerza, el problema de las aportaciones privadas a los partidos y la fiscalización de sus finanzas, con lo que México abordaba un tema clave de las democracias modernas: la relación entre el dinero y los partidos.

Ninguna de las fuerzas opositoras, particularmente el PRD, había quedado satisfecha con aquella legislación, así que la puja por nuevas reformas continuó en los últimos meses de 1993.

El punto crítico de la caída del sistema de partido hegemónico se presentó en 1994. El 1º de enero, el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un movimiento guerrillero en el estado de Chiapas declaró la

⁶² El avance electoral del PAN en los estados del norte, particularmente Chihuahua y Nuevo León, durante el sexenio de Miguel de la Madrid fue otra de las manifestaciones políticas del descontento que trajeron consigo las medidas económicas del gobierno.

⁶³ Se trató de la gubernatura de Baja California, ganada por el candidato panista, Ernesto Ruffo.

guerra al gobierno mexicano. A este suceso se sumó el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, el 23 de marzo en la ciudad de Tijuana.

El temor a la inestabilidad política se extendió en todas las clases sociales. Entre los mexicanos urbanos encuestados en febrero de 1994, el 42% creía que la situación en Chiapas iba a llevar cambios importantes. Dos meses más tarde, poco después del asesinato de Colosio, el 30% de los mexicanos percibía la situación del país como muy grave, y el 39% como grave.⁶⁴

Ante este escenario, en pocos meses, el gobierno cedió muchos controles que antes le parecían irrenunciables. Y por primera vez, la oposición, el PAN y el PRD, fueron tomados en cuenta en la negociación.

Por necesidad más que por virtud, se abrió una etapa política distinta: el multilateralismo, las reformas electorales, sin exclusiones, con la participación de todos los actores relevantes.⁶⁵

Estas reformas de 1994 eliminaron el derecho del partido mayoritario a asegurarse una mayoría simple, impidiendo así que cualquier partido ganara más de 315 de las 500 bancas de la Cámara de Diputados; duplicaron el número de curules del Senado de 64 a 128; incluyeron un nuevo padrón y credencial para votar; crearon el Instituto Federal Electoral como autoridad independiente, y la acreditación de observadores nacionales y extranjeros.

⁶⁴ MORI de México, encuesta seminal para Este País, 23 de febrero y 20 de abril de 1994.

⁶⁵ BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. p. 60.

Para el proceso electoral de 1994, el 21 de agosto de ese año, los mexicanos respondieron y salieron a votar de manera masiva, 78 por ciento de los votantes registrados, el más alto, jamás conocido en México y muy por encima de los promedios nacionales de muchos países.

Las elecciones de 1994 pusieron en evidencia que las bases de legitimidad y consenso, en los que se fundó el régimen autoritario, resultaban ya obsoletas e ineficientes para el conjunto del sistema político, en vista de la existencia de una sociedad más plural y participativa que ya no cabía en una sola formación partidaria y de la consolidación de un incipiente sistema de partidos.

Lo que siguió después de 1994 fue que el PRI comenzó a sufrir los peores resultados electorales de su historia durante 1995, 1996 y 1997. Pero también empezó a vivir recuperaciones de estados enteros. En correspondencia, los partidos opositores adquirían nuevas posiciones, congresos, municipios, alcaldías y gubernaturas en los estados y capitales del país.

En 1997 vivimos con todo su vigor las consecuencias de un equilibrio de fuerzas extendidas y arraigadas, que se expresó en una Cámara de Diputados por primera sin mayoría absoluta.

1.3.2 Evolución de la representación política (1973-2006)

El predominio del régimen autoritario en México, durante la mayor parte del siglo XX, incluyó a todas las esferas de la vida pública mexicana, y el Congreso de la Unión no fue la excepción: se constituyó en un elemento más del sistema político mexicano que coadyuvó a la legitimación del régimen priísta.

Al analizar las razones del predominio del presidente en México, Jorge Carpizo⁶⁶ habla de la inexistencia de representación política y la explica por el debilitamiento del poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido dominante, y sabían que si se oponían al presidente, sentenciaban al fracaso sus posibilidades de una carrera política.

Además, el Legislativo sirvió durante el predominio del partido oficial para legitimar la legislación del Ejecutivo. Los presidentes mexicanos han utilizado las enmiendas constitucionales para dar una medida extra de legitimidad a legislación importante y controvertida.⁶⁷

La debilidad de los partidos de oposición, que le hicieran frente al PRI, fue evidente en la Cámara de Diputados. De acuerdo a cálculos de Luis Medina⁶⁸, en el decenio que va de 1955 y 1964, en el cual se eligieron tres legislaturas, la oposición en conjunto obtuvo apenas 20 curules de las 483 disputadas en ese lapso.

Las elecciones presidenciales de 1976 fueron un claro ejemplo de la inexistencia de pluralidad política: un solo candidato, un solo partido dueño del cien por ciento de la votación efectiva.

En 1975, Carlos Pereyra encontraba ahí el principal déficit para el futuro político de México decía: uno de los síntomas, quizás el síntoma principal de la hegemonía del

⁶⁶ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano., pp.19-28.

⁶⁷ AI CAMP, Roderic. Politics in México. The decline of authoritarianism., p.225.

⁶⁸ MEDINA, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994., pp.166 y 167.

PRI reside en la inexistencia de partidos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la Revolución mexicana.⁶⁹

La Cámara de Diputados en 1976 estaba completamente dominada por el PRI: el 82.3 por ciento de las posiciones eran suyas. En 1997 sus escaños descendieron 34.5 puntos porcentuales, lo suficiente para perder la mayoría absoluta en el Congreso.⁷⁰

De manera paralela, el avance de la oposición en la conformación del Poder Legislativo también se ha hecho presente. Acción Nacional poseía en 1977 veintiún diputados, el 8.4 por ciento de esa Cámara; en 1997 consiguió 121 curules, el 24.2 por ciento del total, y en el 2006 era la primera fuerza política, con 206 diputados, es decir, 41.2 por ciento del total de esa cámara.

El PRD es el partido de mayores contrastes: en 1991 obtuvo apenas 41 diputados, el 25 por ciento de la votación total; en 1997 había triplicado su presencia, con 125 diputados, es decir, 25 por ciento de los integrantes de esa Cámara, y para 2006 se había convertido en la primera fuerza política de oposición, con 127 diputados, es decir, tenía el 25.4 de la representación total.

La Cámara de Senadores también observó un crecimiento sistemático del pluralismo. En 1991, el PAN tenía un solo escaño; para 1997 contaba con 33, equivalentes al 25.8 por ciento, y en 2006 sumó 52 escaños, es decir, 40.62 por ciento.

En tanto, el PRD obtuvo cuatro senadurías en 1988; en 1997 consiguió 16, el 12.5 por ciento del total, y en 2006 consiguió 26 escaños, 20.3 por ciento de los 128.

⁶⁹ PEREYRA, Carlos. «La tarea mexicana de los años setenta», en Sobre la democracia, p. 132.

⁷⁰ Véase Anexo 1 Composición del Congreso de la Unión.

El PRI viene de una representación mayor al 90 por ciento. En 1991 poseía el 98.4 por ciento del Senado, es decir, 63 senadores de un total de 64; en 1994, con una nueva fórmula de integración, obtuvo el 74 por ciento, 95 de 128, y en 1997 ocupó el 60.2 por ciento de los espacios senatoriales. Fue en el 2000, cuando su porcentaje bajo a 46.8 por ciento, es decir, 60 escaños, y en 2006 se convirtió en la segunda fuerza política en esta Cámara, al obtener sólo 33 espacios,

Con la reforma de 1996 se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso. Se instauró un techo a la sobrerrepresentación, esto es, ningún partido puede tener 8 por ciento más de curules que su propia votación, salvo que los consiga a través de la votación uninominal.

Además, se incrementó de 1.5 a 2 por ciento el umbral de la votación requerida para que un partido político adquiriera el derecho de participar en la asignación de los 200 espacios de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

Al respecto Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg concluyen que ~~las~~ nuevas reglas para la conformación de la Cámara de Diputados permitieron una representación más equilibrada, un reflejo más exacto entre los votos obtenidos y los escaños que le corresponden.⁷¹

La pluralidad se instalaba de lleno en el Congreso de la Unión. Visto en perspectiva histórica, en 1988 el electorado le quitó al PRI la capacidad para emprender reformas constitucionales por sí solo, y en 1997 le quitó también la capacidad para emitir modificaciones legales.

⁷¹ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, p. 473.

Paralelamente, a la Cámara de Senadores también se le inyectó mayor pluralismo. Se mantuvo en 128 el número de senadores, pero ahora se elegirían sólo tres en cada una de las 32 entidades federativas; los 32 restantes se asignarían por el principio de representación proporcional por un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Así, en 1997, la Cámara alta vivía la composición más plural de su historia. Merced a la nueva fórmula electoral . que inaugura la representación proporcional en ese órgano de gobierno- el PT y el PVEM obtuvieron un lugar en el Senado; el PAN alcanzó 33 escaños, una cuarta parte de la Cámara, y el PRD duplicó su presencia en el Senado.

Para el año 2000, la Cámara de Senadores fue escenario de dos novedades importantes. Por primera vez en nueve años se normalizó su situación legal, al integrarse en ese año en su totalidad (128 senadores) en una sola elección.

La segunda novedad es que nunca en la historia de nuestro país había existido una Cámara de Senadores compuesta con tanta pluralidad. Basta pensar que fue sólo hasta 1988 cuando, por primera vez, la oposición ocupó unos cuantos escaños en esa cámara legislativa y a partir de entonces, poco a poco, comenzó a entrar y se instaló la pluralidad política real.⁷²

La pluralidad de la Cámara de Diputados después de las elecciones del 2006 se concentró en los tres principales partidos, y sin mayoría en ninguna de las cámaras.

⁷² Ibidem, p.537

Aunque el partido del presidente logró la primera mayoría en la Cámara de Diputados, no controla la mayoría en el Senado.

Para dimensionar el aumento de pluralidad podemos mencionar que en la Cámara de Senadores en 1982 el presidente y su partido el PRI tenían 100 por ciento de representación, en contraste para el 2006, por segunda vez consecutiva el PRI pierde la presidencia y por primera vez pierde la mayoría en el Senado. En tanto, el partido del presidente en turno, el PAN, contaba con una representación de un 40.6 por ciento de su partido en el Senado.

En la Cámara de Diputados en 1982 el presidente del PRI contaba con que su partido ocupaba el 74 por ciento de curules y en el 2006, el partido del presidente alcanzó 42.2 por ciento.

Distribución del poder político 1982-2006

	De la Madrid	Salinas	Zedillo	Fox	Calderón
Presidente	1 (74.3%)	1 (51%)	50.2	43.5	35.99
Senadores	64 (100%)	60 (93.7)	95 (74.2)	46 35.9	52 (40.6)
Diputados	299 (74.7%)	260 52	300 60	206 41.2	206 41.2

Fuente: Porcentajes obtenidos a partir de estadísticas del Instituto Federal Electoral

Es posible concluir que la centralización del poder del presidencialismo mexicano, hizo innecesaria la actividad equilibradora o de contrapeso de los poderes Legislativo y Judicial, pues la solución de los conflictos políticos, lejos de llevarse a la arena de los tribunales, se solucionaba de manera vertical, piramidal y por vía y criterios políticos. Y ante la crisis que enfrentó ese sistema político, se hizo imperativa la

necesidad de una reforma institucional de fondo que abordará la división de poderes y el federalismo y reformar al Poder Judicial.

Por lo tanto, el sistema jurídico mexicano requería un proceso de cambio acelerado, una "evolución silenciosa"⁷³, por así decirlo, como resultado de la liberación económica y la reforma política, y porque el propio sistema jurídico se encontraba en un proceso propio de transición.

⁷³ Véase LÓPEZ Ayllón, Sergio. Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad, México, UNAM, 1997.

2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

2.1 Historia

El Poder Judicial, en su esquema clásico, conformado por la Suprema Corte de Justicia, los jueces federales de distrito y los magistrados de circuito, se introdujo por primera vez en nuestra historia constitucional por el decreto del Congreso Constituyente el 27 de agosto de 1824.⁷⁴ Dicho decreto integró a la Suprema Corte con once ministros distribuidos en tres salas, a quienes se les otorgó inamovilidad vitalicia. Además, se estableció que su elección se realizaría por las legislaturas de las entidades federativas, con declaratoria del Congreso general. Por otra parte, se exigió a los integrantes de la Corte requisitos que tenían que ver con su nivel de instrucción, su ciudadanía, residencia y edad mínima.

Las disposiciones de la Constitución de 1824 fueron reglamentadas por la ley del 14 de febrero de 1826. En términos generales, se atribuía a la Corte Suprema el conocimiento de las controversias entre los estados, los conflictos sobre contratos celebrados por el gobierno federal, las cuestiones de competencia entre tribunales federales y de los estados y entre tribunales estatales, así como de los juicios penales previstos en la Constitución contra el presidente de la República, los diputados y senadores, los gobernadores y los secretarios de despacho (artículo 137 de la Constitución de 1824).

⁷⁴ Véase PALLARES, Jacinto. El poder judicial, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874, p. 496, y PARADA Gay, Francisco. Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Imprenta Murguía, 1957, p. 5.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 reguló los mismos órganos del Poder Judicial federal, con la variante de que invirtió el nombre del máximo tribunal federal, al cual denominó Suprema Corte de Justicia, y omitió la expresión ~~de la Nación~~, que más tarde incorporaría la Constitución de 1917.

Las controversias entre estados y las cuestiones de competencia entre tribunales federales y de los estados entre éstos, eran atribuidas directamente a la Suprema Corte de Justicia (artículos 98 y 99). En los demás casos, la Suprema Corte intervenía como tribunal de apelación o de última instancia, según los grados establecidos en las leyes orgánicas.

Coincidimos con José Ovalle Favela⁷⁵ al señalar que en la Constitución de 1857 se advierte una tendencia a darle mayor fuerza política a la Suprema Corte. Así, entre otras cosas, preveía que los once ministros debían ser electos en forma indirecta, conforma a las disposiciones de la ley electoral (artículo 92), y se atribuían a la Suprema Corte funciones de jurado de sentencia, para los casos de enjuiciamiento de altos funcionarios por delitos oficiales, los cuales debían ser acusados por la Cámara de Diputados, actuando como jurado de acusación (artículo 105).

Tratamiento especial merece la autorización que se le daba al presidente de la Suprema Corte para que supliera las faltas temporales o absolutas del presidente de la República (artículo 79), pues ~~es~~ en esa cuestión en donde estuvo en juego el prestigio y la independencia del Poder Judicial. Y es que la desvinculación del cargo político de la silla presidencial permitiría que la Suprema Corte jugara un contrapeso

⁷⁵ OVALLE Favela, José. "El principio de la división de poderes y el poder judicial federal". p. 197.

importante y real frente a la actuación del titular del Poder Ejecutivo y del Legislativo.⁷⁶

Durante los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada, la Suprema Corte tuvo una participación valiosa en el equilibrio de poderes, sin embargo, la tendencia posterior estuvo marcada por su marginación del juego político y su sometimiento al Ejecutivo, sobre todo durante el Porfiriato.⁷⁷ Así, desde la reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 105 constitucional, la Corte dejó de tener atribuciones de jurado de sentencia, las cuales fueron trasladadas a la Cámara de Senadores, introducida en la Constitución en la misma fecha. El 3 de octubre de 1882 se promulgó la reforma al artículo 79, para retirar la suplencia del presidente de la República al presidente de la Corte y atribuírsela al presidente del Senado. Y aunque formalmente haya subsistido el sistema de elección indirecta a favor de los ministros, fue la voluntad del presidente de la República la que, dadas las circunstancias de la época, decidió, en definitiva, sobre los nombramientos de aquéllos.

Durante el periodo de formación política del Estado Mexicano posrevolucionario (1917-1940) y a lo largo de la vida de la clase política que emergió de éste periodo (1940-1994), el Poder Judicial se transformó continuamente. Carranza, en su discurso de apertura de la Asamblea Constituyente de 1917 expresó su preocupación por la necesidad de independencia y de autonomía de la rama judicial. Su proyecto, ideado en respuesta directa a la subordinación de éste poder al Ejecutivo durante la dictadura

⁷⁶ ESPINOZA de los Monteros, Javier. *La Suprema Corte de Justicia en la Constitución de 1857. Reminiscencia histórico-jurídica del constitucionalismo mexicano*, p. 116.

⁷⁷ CABRERA, Lucio. *El Poder Judicial Federal y el Constituyente de 1917*, p.49-56

de Porfirio Díaz⁷⁸, proponía una Suprema Corte independiente que siempre funcionara en pleno, integrada por nueve ministros, con sesiones públicas y obligatorias, y un sistema de selección surgido del consenso legislativo.

La propuesta de Carranza generó en el Constituyente principalmente tres discusiones temáticas: en primer lugar, la forma de nombrar a los ministros. Las posiciones fluctuaron entre el proyecto de Carranza, que proponía el nombramiento bajo la intervención de la Cámara de Diputados y la de Senadores. Algunos sugirieron la intervención del Ejecutivo, tan sólo para hacer observaciones; otros propusieron un nombramiento totalmente bajo su intervención; otros bajo la votación del pueblo; otros más por la elección de un ministro por cada estado de la República; o bien, finalmente, por consulta a los Ayuntamientos bajo un sistema especial de proposición.⁷⁹

En segundo lugar, la discusión de la Carta Magna de 1917 también incluyó el número de ministros que deberían conformar el Pleno de la Suprema Corte. Las propuestas iban de nueve, de acuerdo al proyecto de Carranza; otros sugerían once y algunos argumentaban a favor de treinta y un miembros.

Finalmente, el tercer punto de discusión de las reformas propuestas para el Poder Judicial, incluyó el periodo por el que serían nombrados o si serían inamovibles.

Aunque este tema parecería de menor importancia, era vital para la autonomía de la

⁷⁸ Durante la presidencia de Díaz, la Secretaría de Justicia fue acusada de ser una herramienta de boicot al Estado de Derecho y fuente de perversión de la impartición de justicia. Véase GUERRERO, Omar. La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México.

⁷⁹ El proyecto de Carranza consideraba que la independencia del Poder Judicial dependía por completo del proceso de selección de los ministros. De acuerdo a la lógica del proyecto, un juez que le debía el puesto a una decisión de carácter político, no podía desentenderse de las presiones ejercidas por el sistema que lo había designado.

Suprema Corte, pues, como se verá más adelante, si la designación era sexenal podía ser usada por el presidente de la República en turno con fines políticos.

La versión final aprobada por la Asamblea Constituyente a finales de enero de 1917, dejó la cúspide del Poder Judicial federal en manos de once ministros que sesionaban solamente en pleno, permitía la inamovilidad de los ministros después de dos periodos⁸⁰, y a diferencia del procedimiento actual, no aceptaron la intervención del Ejecutivo en su designación, pues eran elegidos por un comité senatorial que valoraba las propuestas hechas por las legislaturas de los Estados.

Además, se suprimió la Secretaría de Justicia, la cual había sido considerada como el instrumento administrativo del Ejecutivo para someterse al Poder Judicial⁸¹; se introdujeron las audiencias públicas de la Corte (artículo 94), y la exigencia del título de abogado para poder ser electo ministro de la Corte.

Durante los años que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia adoptó una posición de relativa independencia con respecto al Ejecutivo, e incluso llegó a ejercer poderes arbitrales al emitir sentencias que se contraponían a los intereses del gobierno.⁸²

⁸⁰ El periodo inicial era de dos años. Si era reelegido podía permanecer en el cargo cuatro años más, a cuyo término el legislativo revisaría la actuación del ministro y decidiría su última confirmación, misma que precedería al nombramiento vitalicio. Véase FIZ-Zamudio, Héctor. El poder Judicial en el texto original de la Constitución de 1917, Madrazo, Jorge. Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Judicial Mexicano: La Reforma Judicial 1986-1987.

⁸¹ Durante la presidencia de Porfirio Díaz, la Secretaría de Justicia fue acusada de ser una herramienta de boicot al Estado de Derecho y fuente de perversión de la impartición de justicia. GUERRERO, Omar. La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México, IJ-UNAM, México, 1996.

⁸² La mayoría de estas sentencias giraron alrededor de la interpretación de los elementos sociales introducidos en la nueva Constitución y que se materializaban en las disposiciones de los artículos 27 (tenencia de tierra), y 123 (derecho de los trabajadores), cuyos contenidos no encontraban resonancia en cuerpos normativos reglamentarios que guiaban el nuevo orden socioeconómico.

Hasta este punto se puede afirmar que, coincidimos con Omar Mondragón López⁸³, el Poder Judicial post-revolucionario nació fortalecido y con facultades para servir de fiel de balanza en las batallas políticas del sistema político en formación. No obstante esta fortaleza institucional duraría poco más de una década. El primer ataque al poder político de la SCJN y en general a la división de poderes llegó en 1928 con Calles.

En un despliegue de indiferencia por la autonomía e independencia judicial y como prueba de su enorme poder político, Calles decretó la disolución de la Suprema Corte de Justicia y el retiro obligado de los once ministros vitalicios. Acto seguido, promovió una reforma constitucional que reinstaló la fórmula de nominación de ministros previa a 1917, lo que devolvió al Presidente la facultad de elegir a los ministros con su única aprobación del Senado. Calles también amplió el número de integrantes de la Corte a dieciséis, y dividió al pleno en tres salas (civil, penal y administrativa), integradas por cinco ministros cada una.⁸⁴

A la letra el artículo 96 reformado establecía: «La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de dieciséis ministros y funcionará en tribunal o dividida en tres salas, de cinco ministros cada una, en los términos que disponga la ley». Y, por su parte, el artículo 96 disponía: «Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores».

⁸³ MONDRARÓN López, Omar. La Tribunalización de la política: ¿Hacia la judicialización de la política en México?, p. 42.

⁸⁴ Véase. RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano esta es tu constitución.

La reforma del 20 de agosto de 1928 reflejó, por una parte, la necesidad de ampliar el número de ministros para poder contener el alud de demandas de amparo que buscaban el control de legalidad.

Sin embargo, el verdadero cambio trascendental fue el procedimiento para designar a los ministros, pues a partir de esta reforma serían nombrados por el presidente de la República, y ratificados o no por el voto de los senadores. Esta situación es leída por el ex ministro Juventino Castro como una severa restricción a la autonomía judicial, al propiciarse la intervención de los otros dos poderes en su composición.⁸⁵

Por otra parte, se modificó el procedimiento de destitución de los ministros de la Suprema Corte, al añadirse una nueva causal para su destitución: el artículo 111 incluyó un régimen especial de destitución por mala conducta, que facilitaba al Ejecutivo poder solicitar y obtener una destitución sin motivación.

Con las modificaciones de 1934, publicadas el 15 de diciembre, Lázaro Cárdenas dio un segundo ataque a la autonomía de la Suprema Corte y reiteró la subordinación política del Poder Judicial. Al igual que su antecesor, Cárdenas anunció su propia reforma: decretó el retiro de los ministros en funciones; aumentó a 21 el número de ministros; creó una sala más, la laboral, y eliminó la inamovilidad de los ministros, para que fueran designados sólo por un periodo de seis años, el cual coincidía con la renovación del presidente de la República.

De acuerdo al análisis de Jorge Carpizo, esta reforma fue un salto hacia atrás en la independencia del poder judicial federal, y todavía peor fue porque se hacía coincidir

⁸⁵ CASTRO, Juventino. "Las reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XX", p. 336.

el cargo de ministro de la Suprema Corte con el periodo del presidente; así, este último lograba subordinar totalmente al máximo tribunal.⁸⁶

Por su parte, Fix-Zamudio⁸⁷ plantea que con esta reforma, Lázaro Cárdenas logró lo que no pudo obtener su contemporáneo, el presidente Roosevelt en los Estados Unidos, es decir, designar en la Corte a magistrados que estaban compenetrados de su política social.

Las disposiciones de Cárdenas estuvieron vigentes diez años, toda vez que fue hasta septiembre de 1944, cuando Manuel Ávila Camacho promovió una nueva reforma al artículo 94 constitucional para restablecer la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. De manera que a partir de esta reforma, tanto los ministros en forma inicial, como los restantes jueces y magistrados federales, después de un periodo de prueba de seis años (anteriormente de cuatro) de haber sido designados por la Corte, permanecerían en su cargo hasta la edad de retiro (setenta años), salvo que sean destituidos por un juicio de responsabilidad.

Así, se restableció el carácter vitalicio de los ministros. Sin embargo, la subordinación al Ejecutivo estaba ya anclada en el sistema como parte de un complejo proceso político e institucional por medio del cual el dominio del partido único en México se perpetuó.⁸⁸

⁸⁶ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano, p. 183-184.

⁸⁷ FIX-Zamudio, Héctor. "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", p. 385.

⁸⁸ DOMINGO, Pilar. Judicialisation of politics: The changing political and social role of the Judiciary in México. Presentación en la Conferencia: Judicialisation of Politics ILAS-University of London, Marzo, 2004. Citado en MONDRAGÓN López, Omar. La Tribunalización de la política: ¿Hacia la judicialización de la política en México? p. 43.

Las subsecuentes reformas estuvieron enfocadas a combatir el abultado rezago judicial que arrastraba la Suprema Corte⁸⁹, que en 1928 rondaba en los 16 mil asuntos y en 1950 llegó a los 38 mil.⁹⁰

Durante el periodo del presidente Miguel Alemán, en mayo de 1951, entraron en vigor reformas que autorizaban la creación de cinco tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, para auxiliar a la Suprema Corte en el rezago que acarreaba en materia de juicios de amparo. Además, con el mismo fin, se agregó una quinta sala, integrada por cinco ministros supernumerarios.

En 1968, durante el periodo del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la reforma nuevamente estuvo enfocada a atender el rezago de juicios que aquejaba a la Suprema Corte, para lo que decidió conservar sólo los juicios de amparo de mayor trascendencia jurídica, social o económica, y trasladó los demás a los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, lo mayor trascendencia de esta reforma fue el inicio del establecimiento de facultades discrecionales a la Suprema Corte para que en su calidad del más alto tribunal de la República atrajera los asuntos trascendentes en materia tributaria para que en lugar de ser resueltos por los tribunales colegiados, fueran revisados por los ministros.

La reforma constitucional y legal de 1987 da un paso más en esta dirección, toda vez que le otorgaron a la Corte facultades exclusivas para revisar los asuntos de

⁸⁹ Héctor Fix-Fierro en "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", p. 44, plantea que "las reformas sufridas por la Corte a partir de la Constitución de 1917 es la historia de los esfuerzos por aliviar su carga de trabajo y por combatir el rezago". Sin embargo, consideramos que la reforma de 1951 y las subsecuentes, hasta antes de 1994, en nada cambio la relación de los tres poderes de la Unión.

⁹⁰ Véase FIX-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón. El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano, FCE. 1996.

constitucionalidad, mientras que los Tribunales Colegiados se convirtieron prácticamente en la última instancia en asuntos de legalidad, con lo que dio el primer paso para convertirse en un tribunal constitucional. Además, le concedieron la facultad discrecional para atraer los amparos de especial trascendencia y también la tarea de unificar la jurisprudencia.

De lo anterior se puede destacar que:

- a) Se presenta una tendencia a conferirle atribuciones originales de la Suprema Corte de Justicia a los tribunales colegiados de circuito;
- b) Se nota el propósito de remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos que no consideraban de importancia trascendente;
- c) Se promueve el fortalecimiento del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación en su conjunto; y
- d) Se avanza respecto a las reformas al fortalecimiento de las garantías jurisdiccionales de los miembros del Poder Judicial de la Federación.⁹¹

Fix-Fierro concluye que esta reforma convirtió esencialmente a la Suprema Corte en un tribunal constitucional⁹², en el sentido de que por primera vez, le otorgó de manera exclusiva y especializada facultades para resolver asuntos de constitucionalidad.

Sin embargo, se trata sólo de un primer paso para convertirlo en un tribunal constitucional, toda vez que en esta reforma quedó pendiente otorgarle facultades

⁹¹ FIX Fierro, Héctor. La eficacia de la justicia. Cuadernos para la reforma de la justicia, p. 72.

⁹² FIX Fierro, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", p. 44,

para hacer declaratorias de inconstitucionalidad, así como reducir el número de ministros, que entonces eran 26.

Antes de pasar al análisis de la reforma de 1994 es pertinente destacar la relación entre Ejecutivo y Judicial que privó a partir de la década de los cuarenta y que marcó el periodo de reformas de 1944 a 1988.

Desde la Constitución de 1917, la relación entre estos dos poderes se había caracterizado porque las reformas eran propuestas por el Ejecutivo, sin consulta previa a la Suprema Corte.

El año 1944 marcó el inicio de una nueva faceta en esta relación. El entonces presidente Ávila Camacho presentó un proyecto de reformas constitucionales al Congreso federal, en el cual se proponía la modificación de la estructura del alto tribunal. El presidente de la Corte, Salvador Urbina, se opuso terminantemente al citado proyecto. Al final, se imputó el criterio de la Corte, y Ávila Camacho se vio obligado a solicitar al Congreso que suspendiera el procedimiento de reforma.

Fix Zamudio explica la trascendencia de esta coyuntura: "Este triunfo de la Suprema Corte ha sido importante porque a partir de entonces ha obtenido de manera indirecta el derecho de iniciativa legislativa, puesto que las reformas posteriores [hasta antes de la de 1994] han sido propuestas por la Suprema Corte y aceptadas con cambios secundarios y en la mayoría de las veces, sin modificación alguna, por el presidente de la República, quien las hizo suyas. Entre ellas debemos destacar las reformas esenciales que entraron en vigor en 1951 y 1968, las que se apoyaron en los anteproyectos de la Suprema Corte de 1945 y 1965, respectivamente. Y algo similar

debe afirmarse de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, ya que las mismas se originaron en un anteproyecto que fue elaborado por el más alto tribunal de la República a solicitud del titular del Ejecutivo Federal".⁹³

Esta dinámica también se presentó en las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de diciembre de 1983 y 1984, para ampliar otras facultades discrecionales de las otras salas de la Suprema Corte, así como al Pleno del mismo alto tribunal, a fin de que dichas salas pudiesen enviar a los tribunales colegiados los juicios de amparo de su competencia, por estimar que carecían de importancia nacional, o a la inversa, ya sea de oficio o a petición del procurador general de la República, solicitar para su resolución los casos que estimaba trascendentes. El mecanismo también operaba entre el Pleno y las salas.

Por lo tanto, en los años que van de 1944 a 1988, la relación del Ejecutivo Federal con la Suprema Corte se caracterizó por una mutua complicidad, toda vez que a cambio de la inactividad política de la Suprema Corte, lo que Héctor Fix-Fierro denomina "su voluntaria abstinencia política", el presidente de la República presentaba al Congreso federal los proyectos de reforma al alto tribunal elaborados por la propia Suprema Corte.

De manera paralela, se puede concluir que el camino recorrido por la Suprema Corte, a través de las reformas, fue para enfocar sus competencias en la resolución de asuntos de mayor trascendencia jurídica, económica y social. Camino que inició con la reforma de 1968 y que se hizo más evidente con la reforma de 1988, cuando se le

⁹³ FIX-Zamudio, Héctor. "La independencia judicial en el ordenamiento mexicano", p. 387.

dieron facultades a la Corte para convertirla en el tribunal de mayor jerarquía del país, al concentrar en ella las cuestiones de constitucionalidad y librarla de las funciones de control de legalidad.

Sin embargo, en la práctica las reformas de ese periodo no fueron eficaces, toda vez que se enfrentaron al presidencialismo y a la existencia del partido hegemónico tanto a nivel federal como estatal. Al respecto, el ministro Mariano Azuela Guitrón reconoce:

El avance de la reforma de 1988 "se reflejó principalmente en la disminución del rezago, pero, en cuanto a la transformación real de la Suprema Corte en tribunal constitucional, los adelantos fueron limitados. El predominio de un partido político en los poderes Legislativos y ejecutivos federales y locales, así como también en los municipios, hacía difícil que se propusieran cuestiones de importancia y trascendencia constitucional. Contribuía a ello la ausencia de una legislación reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, relativo a controversias constitucionales".⁹⁴

La sucinta relación de las reformas constitucionales que, en casi ochenta años, se han hecho a la Constitución de 1917 respecto a la integración y facultades del Poder Judicial federal deja ver una visión panorámica de su evolución y también permite fundamentar la afirmación de que la reforma de 1994 ha sido la más amplia y profunda que se haya producido en materia de Poder Judicial federal, como explicaremos en el siguiente apartado.

⁹⁴ AZUELA Guitrón, Mariano. "La Suprema Corte de Justicia de México, genuino tribunal constitucional", p. 42.

2.2 La reforma de 1994

La necesidad de reformar el Poder Judicial de la Federación, como demanda impostergable de la sociedad, fue recogida por el entonces candidato a la presidencia de la República, Ernesto Zedillo, incorporándola como uno de los puntos fundamentales de su campaña⁹⁵ y, posteriormente, de su plan de gobierno. La reforma cobro cuerpo en la iniciativa de reforma de los órganos del Poder Judicial de la Federación que el presidente envió a la Cámara de Diputados, con el consiguiente decreto fechado el 5 de diciembre de 1994.

El 31 de diciembre de 1994 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas a 27 artículos de la Constitución Política⁹⁶, la mayoría relacionados con la estructura y el funcionamiento al Poder Judicial Federal.

A consideración de Jorge Carpizo, el motivo de esta reforma tiene un fuerte consenso social: existe una inconformidad generalizada respecto a la procuración y a la administración de la justicia, campos en los cuales se han cometido graves errores.⁹⁷

⁹⁵ El 14 de julio de 1994, en la ciudad de Guadalajara, Ernesto Zedillo presentó su programa de seguridad pública y justicia. Entró los compromisos que asumió destaca el de presentar al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma legal para: crear un órgano que se ocupe de las funciones administrativas que se empalman con las jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia; simplificar la tramitación y reducción de tiempos en los procesos; dotar a los jueces de mayores atribuciones para que se logre el cumplimiento de sus resoluciones. Además, promover reformas que sistematicen la selección, designación, ascenso, y hasta remoción de jueces y magistrados; establecer sueldos y prestaciones que fortalezcan la independencia del juzgador; aumentar la punibilidad de los delitos en la administración de la justicia; perfeccionar sistemas para que los ciudadanos denuncien los actos fuera de la ley de los funcionarios del Poder Judicial. Véase Reforma, 15 de julio de 1994.

⁹⁶ Fueron reformados los artículos 76, fracción VIII; 89, fracción XVIII; 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 110 y 111 de la Constitución Política.

⁹⁷ CARPIZO, Jorge. Nuevos estudios constitucionales, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 182.

Mientras, en palabras del Ejecutivo federal, las reformas iban orientadas a otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un tribunal constitucional, y remarcar la división de poderes.

A la letra, la exposición de motivos señala que las reformas fortalecen ~~al~~ Poder Judicial para un mejor entendimiento entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública, que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de derecho pleno.⁹⁸

Se argumenta también que ~~la~~ Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. [Pues] al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación.⁹⁹

Describiremos con detalle las reformas constitucionales de 1994.

En cuanto a la integración del Poder Judicial, se renovó en su totalidad a los ministros que la integraban, y se redujo el número de ministros de 26 a 11, con lo que regresó al esquema de 1824 y al sistema que había consagrado la Constitución de 1857.

⁹⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma.

⁹⁹ *Ibíd.*

El proceso de designación de los ministros también sufrió modificaciones. Previo a la reforma, el titular del Ejecutivo hacía el nombramiento (de una sola persona) y era sometido para su aprobación al Senado; ahora, con la reforma al artículo 96 constitucional, el titular del Ejecutivo propone una terna al Senado y éste elige a uno de ellos, previa comparecencia de los tres candidatos. Los senadores tienen un plazo de 30 días para seleccionar de la terna al nuevo ministro, pues en caso de no hacerlo, el nombramiento quedará en manos del Presidente de la República.

Entre los nuevos requisitos de designación de los ministros, para fortalecer su independencia, tenemos: el presidente de la República no podrá nombrar a aquellas personas que con un año de anterioridad hubieran ocupado los cargos de secretario de Estado, jefe de Distrito Federal, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún estado. El objetivo era garantizar que factores de carácter político no interfirieran en la elección de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial.

También se observa la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado y la supresión de la edad máxima de ingreso. Con estas medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo. Se dispone que durante los años siguientes a su retiro del cargo de ministro, la persona que lo hubiere ocupado quede impedida para desempeñarse como secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, jefe del Distrito Federal, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún estado,

salvo que lo hubiese hecho con el carácter de provisional o interino, así como para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos rigen incluso si los servidores públicos gozan de licencia para separarse de su cargo.

De manera paralela, las reformas de 1994 incluyeron disposiciones consagradas explícita y sistemáticamente a proteger la independencia de los ministros, magistrados y jueces que integran el Poder Judicial de la Federación. Se pretendió así perfeccionar los instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador¹⁰⁰, es decir, garantizar la división de poderes. Entre dichas disposiciones es de mencionar la imposibilidad de disminuir su remuneración durante el periodo de su cargo y la prohibición de que desempeñen empleo o tengan un puesto en la federación, las entidades federativas, en el Distrito Federal o de particulares, salvo los que no fueran remunerados, en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Finalmente, uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre de 1994 a la Carta Magna fue lo relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, sin cambio alguno desde la Constitución de 1917. Al reformarse este artículo se ampliaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales y se abrió la posibilidad de que el 33 por ciento de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, el procurador general de la República puedan plantear ante la Suprema Corte la inconstitucionalidad de leyes.

¹⁰⁰ COSSÍO Díaz y Fix-Zamudio, El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano, p. 164.

El ministro Genaro Góngora Pimentel plantea que con esta reforma se aventó al Poder Judicial de la Federación a la arena política, lo que había evitado desde la desafortunada situación del presidente Iglesias. Y continuó evitando cuando se le quiso ocupar en problemas electorales, hasta que se crea un tribunal.¹⁰¹

Por su parte, en entrevista, el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo estima que se trató de la reforma judicial más radical y profunda que haya enfrentado la Suprema Corte y el Poder Judicial de la Federación a lo largo de su historia, y es que no hay lugar a la menor duda: el constituyente permanente quiso que el tribunal más importante del país tuviera las condiciones necesarias para dedicarse a los asuntos más importantes del país.¹⁰²

Respecto al funcionamiento de la Corte, ésta siguió sesionando en Pleno y en dos Salas¹⁰³, cada una integrada por cinco ministros. Se contemplaron dos periodos de sesiones anuales¹⁰⁴ que por ley están abiertas al público excepto cuando la moral e interés público lo determinen de otra forma. Las decisiones de la SCJN, al sesionar en pleno, deben ser votadas de manera unánime o por mayoría de votos. Los ministros pueden abstenerse de participar en la votación solemne cuando poseen un impedimento legal o cuando no participaron en los debates del asunto. Si fuera el caso de un empate, éste sería resuelto en la sesión subsiguiente. Si los no destraban el empate en esta sesión, entonces se desecha el proyecto de sentencia previamente

¹⁰¹ Genaro Góngora Pimentel. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la reforma constitucional", p. 27.

¹⁰² Entrevista realizada al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, realizada por Erica Mora, publicada en el periódico *Excelsior*, "La reforma más radical de la SCJN", 7 de diciembre de 2007, pp.1

¹⁰³ La Primera Sala conoce de los asuntos civiles y penales y la Segunda Sala de los asuntos administrativos y laborales.

¹⁰⁴ El primero, de enero hasta mediados de julio, y el segundo, que empieza a partir de agosto y finaliza a mediados de diciembre.

elaborado y el ministro presidente designará un nuevo ministro ponente que, considerando las opiniones vertidas, elaborará un nuevo proyecto de sentencia. Si el empate continúa, el presidente del pleno está autorizado a romperlo con su voto de calidad.

En síntesis, la reforma de 1994 amplió, consolidó y reforzó la naturaleza de la Corte como tribunal constitucional. Los principales pasos en esta dirección fueron:

-la reducción del número de ministros a once, su designación por un periodo fijo de quince años y su sustitución de manera escalonada;

-la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que liberó prácticamente a la Corte de casi todas sus responsabilidades de gobierno y administración de los tribunales federales inferiores:

-el conocimiento exclusivo y concentrado por la Corte, de las controversias constitucionales y, sobre todo, de las acciones de inconstitucionalidad;

-la posibilidad de anulación, con efectos generales, de las normas declaradas inconstitucionales.

-exigir como requisito para ser ministros de la Corte haber abandonado cualquier cargo de elección popular con un año de anticipación, y el impedimento para que un ministro no pueda ocupar ese tipo de cargos hasta pasados dos años de haber cesado en sus funciones.

2.3 Control constitucional: Acciones de Inconstitucionalidad

Introducido por primera vez en la reforma constitucional de 1994, la acción de inconstitucionalidad autorizó a la SCJN para invalidar la legislación que contravenga los principios establecidos por la Carta Magna.

La incorporación de esta figura jurídica representó un avance significativo en la teoría constitucional mexicana, pues la SCJN jamás había poseído facultades para abrogar legislación de índole general.

Hasta antes de la reforma, los instrumentos de control constitucional eran el juicio de amparo y la controversia constitucional. Sin embargo, ninguno constituía un verdadero medio de control en el sentido de velar por la división de poderes, pues el juicio de amparo, reconocido por primera vez en la Constitución de 1857, tiene la limitante de que sólo protege a quien lo interpone, y la controversia constitucional poseía limitantes que hacían muy difícil su utilización.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma, indica: ~~La~~ posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales, será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia.¹⁰⁵

De acuerdo a Amador Rodríguez Lozano, con las acciones de inconstitucionalidad, se abrió ~~la~~ posibilidad de superar lo que parte de la doctrina ha considerado como una carencia del juicio de amparo, que únicamente tiene efectos para las partes de dicho

¹⁰⁵ Exposición de motivos de la reforma de 1994.

juicio, que, por lo general, son personas que cuentan con recursos suficientes para contratar a un abogado que solicite la protección de la justicia federal.¹⁰⁶

El ex ministro Juventino Castro y Castro define a las acciones de inconstitucionalidad como procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se contraviene la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.¹⁰⁷

Para otros autores, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales. A través de ella se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.¹⁰⁸

El jurista Héctor Fix-Zamudio denomina a esta garantía constitucional como acción abstracta de inconstitucionalidad, ya que refiere debe considerarse como una acción de carácter abstracto, es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el

¹⁰⁶ RODRIGUEZ Lozano, Amador. "Liminar la reforma judicial de 1994: una visión integral", p. 52.

¹⁰⁷ Juventino, Castro y Castro. El Artículo 105 constitucional, p. 123.

¹⁰⁸ María Amparo, Hernández Chong, p. 1020.

procedimiento y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos.¹⁰⁹

Finalmente, del análisis del contenido de la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución Política, se desprende que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control jurisdiccional abstracto¹¹⁰ de las leyes, que se ejerce a *posteriori*, con la finalidad de defender la supremacía constitucional y cuyo objeto consiste en plantear la contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Fundamental.

Las acciones de inconstitucionalidad están tomadas del modelo europeo de justicia constitucional, y su incorporación al sistema jurídico mexicano no estuvo antecedido de un debate académico o público. Esto explica, de acuerdo a Fix Fierro¹¹¹, la cierta incompreensión con la que se han topado, incluso en círculos jurídicos, que han llevado a pensar que estos medios de impugnación pueden provocar el enfrentamiento entre poderes, cuando se trata de un instrumento encaminado a la defensa de la Constitución, que a la vez fortalece la posición institucional de las minorías parlamentarias frente a la mayoría.

Contrario a lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Así, mientras en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven por el sólo interés de proteger la

¹⁰⁹ Héctor, Fix-Zamudio. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. Segunda edición, UNAM, México, 1998, pp. 858 y 859.

¹¹⁰ Por abstracto entendemos el hecho de que la acción de inconstitucionalidad no requiere de la existencia de un agravio previo para poder interponerla.

¹¹¹ *Ibíd*em, p. 53.

supremacía constitucional, porque no hay parte actora ni demandada como sucede en el juicio de amparo.

En los juicios de constitucionalidad los ministros examinan la ley impugnada desde la óptica de la Constitución Política, es decir, analizan si las reformas violan los principios constitucionales, de ser así, necesitan por lo menos ocho votos para declararlas inconstitucionales, pues en caso contrario la norma seguirá vigente.

En este tipo de juicios, la contraparte tiene quince días para contestar la demanda que promovieron en su contra, ya sea en favor o en contra de la impugnación. Acto seguido, el ministro ponente abre una etapa para recabar pruebas, y no existe un plazo límite para que declare cerrado el juicio, sino que depende de su criterio de juzgador, es decir, de cuándo estime tener los elementos suficientes para presentar a sus colegas ministros un proyecto de sentencia.

La última palabra en la resolución de los juicios la tiene el Pleno, pues, el proyecto de sentencia solo es un documento de trabajo, que propone una posible solución al juicio, y en ocasiones, incluso el ministro ponente puede terminar votando en contra de su planteamiento, si sus compañeros los convencen de argumentos opuestos a los suyos.

Por regla general, para la resolución de los juicios: el ministro ponente reparte entre sus colegas ministros un proyecto de dictamen, que se hace público sólo hasta el día en que inicia la discusión del juicio en el Pleno de la Corte.

También tradicionalmente para la resolución de los juicios los ministros reciben en sus oficinas, por separado, a las partes interesadas o involucradas en el juicio; se limitan

a escuchar sus argumentos, sin adelantar la posición que defenderán ante el Pleno de la Corte.

Para resolver las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte sesiona en Pleno. Todos los ministros tienen derecho de voto, y las sentencias que emiten son definitivas e inatacables, toda vez que es el máximo tribunal de justicia en México, y la única instancia con facultades para resolver las acciones de inconstitucionalidad.¹¹²

Lo relativo al procedimiento para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se encuentra regulado en el Título Tercero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, y con la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde únicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en vía uniinstancial, por lo que dicho órgano jurisdiccional tiene el monopolio de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad.

El segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que el plazo para interponer una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la publicación de la ley o tratado a impugnar.

La importancia del plazo para interponer este recurso no es menor, y es que si no se llega a ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general

¹¹² Artículo 105 de la Constitución Política.

dentro del plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente de su publicación, la norma quedará firme pese a que con posterioridad se pudiera poner en duda su apego a la Constitución, y únicamente sería impugnabile a través del juicio de amparo, en el cual si resulta que efectivamente es contraria a la Constitución, solamente beneficiaría a la parte que lo promovió, pero tal norma seguirá aplicándose a los demás. Lo cual deja en entredicho el principio de supremacía constitucional.

Por eso es que varios constitucionalistas han abierto el debate de la conveniencia de ampliar este plazo. Jorge Carpizo asevera que realizar un estudio constitucional serio y profundo necesita un plazo mayor y también probablemente antes de ejercitar la acción, sea conveniente escuchar opiniones y el debate.¹¹³

Por su parte, Joaquín Brage Camazano se inclina por la norma española: el plazo debe ser de tres meses o incluso de cuatro.¹¹⁴

Compartimos la opinión de estos autores en el sentido de que el plazo para poder ejercitar las acciones de inconstitucionalidad es muy corto, ya que como acertadamente lo mencionan, el realizar un estudio exhaustivo puede requerir un tiempo mayor a los treinta días.

Respecto a los efectos de la resolución. Para que una ley sea declarada inconstitucional se requiere el voto favorable de ocho ministros, también conocido como mayoría calificada.

¹¹³ Jorge Carpizo citado por Joaquín Brage Camazano, La acción de inconstitucionalidad, primera impresión, UNAM, México, 2000, pp. 205 y 206.

¹¹⁴ Joaquín Brage Camazano, La acción de inconstitucionalidad, primera impresión, UNAM, México, 2000, pp. 205 y 206.

La declaratoria de inconstitucionalidad invalida la norma y tiene efectos generales y no particulares o limitados a una determinada relación jurídica, y sólo tendrá efectos retroactivos cuando se trate de materia penal.

Por otra parte, en el caso de que no se alcance la mayoría calificada (ocho votos), el Pleno de la Suprema Corte deberá desestimar la acción de inconstitucionalidad y ordenar el archivo del asunto, con lo que la ley seguirá vigente.

Dictada la sentencia, de acuerdo al precepto 44 de la Ley Reglamentaria, el presidente de la Suprema Corte ordenará notificarla a las partes y ordenará su publicación, junto con los votos particulares, en el Semanario Judicial de la Federación.

Tratándose de resoluciones que declaren la invalidez de normas generales, el presidente de la Corte ordenará también su inserción en el Diario Oficial de la Federación, así como en el medio oficial en el que tales normas se hubiesen publicado.

Respecto a la efectividad de estos recursos, el ministro Genaro Góngora Pimentel señala que ~~si~~ antes bastaba una advertencia del secretario de Gobernación para que los poderes de la República se pudieran en orden y no causaran problemas, ahora eso no es suficiente¹¹⁵.

¹¹⁵ Genaro Góngora. art. cit., op.cit., p. 29.

2.4 La Suprema Corte y el principio de la división de poderes

La exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994 expresa que su objetivo primordial era el fortalecimiento del Poder Judicial para un mejor equilibrio de los poderes de la Unión.

Al respecto deja claro que la Suprema Corte de Justicia es el más alto tribunal en quien la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio de este principio. En otras palabras, se le dio la facultad de subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes.

Además, esta reforma constitucional modificó el balance de poderes del Ejecutivo frente al Legislativo y Judicial, pues en lugar de conservar el viejo esquema de gobierno en el que uno de los poderes eclipsaba a los otros dos, modificó esa dinámica reacomodando facultades constitucionales para recobrar el equilibrio perdido.

Este reacomodo de facultades en el Poder Judicial se dio a través de diversas modificaciones que, como explicamos en el apartado anterior, incluyeron la introducción de las acciones de inconstitucionalidad.

Además, con la reforma de 1994, la intención del Ejecutivo, avalado por los legisladores, fue la de consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo tribunal de constitucionalidad, pues hasta antes de esa reforma, los

conflictos políticos eran resueltos fuera de la legalidad, sin tomar en cuenta al Poder Judicial.¹¹⁶

El ministro José Ramón Cossío comenta en entrevista que a partir de la reforma de 1994 "la Suprema Corte se ha constituido en un árbitro de los conflictos entre los poderes, y eso ha tenido altísimos beneficios, porque estamos logrando resolver conflictos políticos de la mayor importancia por una vía tan civilizada como es el litigio constitucional".¹¹⁷

En conclusión, podemos afirmar que se cumplió el objetivo de la reforma judicial de 1994 de fortalecer al Poder Judicial federal, dándole un mayor peso político e institucional, y en lo particular, otorgándole mayor efectividad y alcance a la función de la Suprema Corte como garante del equilibrio de poderes.

¹¹⁶ Erica Mora Garduño. Entrevista al ministro José Ramón Cossío, "Debe haber control social sobre nosotros", publicada en Excelsior, 4 de diciembre de 2007, portada y página 10.

¹¹⁷ Erica Mora Garduño. Entrevista al ministro José Ramón Cossío, "La SCJN juega ahora un papel de árbitro entre los distintos poderes", publicada en Excelsior, 7 de marzo de 2009, p. 5.

Capítulo 3

Estudio de caso. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Ley de Medios.

3.1 Antecedentes de los concesionarios en México

Las disposiciones jurídicas contenidas en los anales de la legislación sobre radio y televisión son casi en su totalidad disposiciones de tipo técnico o facultativo, así lo demuestra Fátima Fernández Christlieb al hacer un análisis del origen y evolución de los medios de difusión masiva en México.¹¹⁸

Una de las conclusiones a las que arriba Fernández Christlieb es que la radiodifusión mexicana comenzó su vida en una etapa de crisis en los aspectos político, social y económico, pues las primeras emisiones radiofónicas en México salieron al aire tres meses después de que Álvaro Obregón asumió la Presidencia de la República, es decir, la radio surgió en un periodo en el que el gobierno de México estaba aún ocupado en legitimar ante la opinión pública, al movimiento que le causó la muerte al presidente Venustiano Carranza.

Los grupos económicos que impulsarán el naciente invento de la radio a principios de los años veinte, no forjaron su capital, con la expansión del nuevo medio de difusión, sino que existen desde antes; son grupos de relevancia económica en la primera década del siglo. Cabe recordar que al término de la lucha armada, los principales núcleos de la burguesía porfiriana, admitiendo la pérdida de su poder

¹¹⁸ Véase a FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México, Ediciones Casa Juan Pablos, 1982.

político, inician una nueva etapa del capitalismo bajo las reglas de juego que impone la Constitución de 1917.¹¹⁹

Los primeros intentos reguladores de la radiodifusión los hizo el presidente Álvaro Obregón. Durante su sexenio lanzó una convocatoria a los ciudadanos interesados en instalar estaciones de radio y desde ese momento en adelante, como lo hace ver Fernando Mejía Barquera, ^{al} fin de ofrecerles garantías y facilidades, mantuvo con los primeros radiodifusores privados un contacto permanente, negociando con ellos la creación de las condiciones jurídicas, administrativas y políticas necesarias para el desarrollo de la radiodifusión.¹²⁰

Para Fernando Mejía Barquera, esta decisión de incitar la participación de la iniciativa privada en la radiodifusión se debió a que ésta era necesaria, pues el gobierno no contaba con la capacidad económica suficiente para instalar un número considerable de estaciones a lo largo del país.

Los radiodifusores privados comenzaron a organizarse y conformaron una agrupación con el fin de promover sus intereses, organización que a través de sus proyectos conformaron un instrumento político con el paso de las décadas.

La primera agrupación fue la Liga Central Mexicana de Radio, primer antecedente de la actual Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Esta organización fue producto de la fusión de la Liga Nacional de Radio, del Club Central Mexicano de Radio y del Centro de Ingenieros. Desde el primer proyecto de ley por

¹¹⁹FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. "La industria de la Radio y Televisión", Revista Nueva Política, p. 237.

¹²⁰MEJÍA Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, Volumen I, p. 19.

ellos elaborado, es notoria la primacía que sus emisiones tendrán sobre las de cualquier instancia gubernamental.

Mejía Barquera hace notar que si bien de 1921 a 1928 la radiodifusión no creció de modo importante, ya desde 1926 con la Ley de Comunicaciones Eléctricas, se estableció un marco jurídico que a pesar de las limitaciones de tipo político que oponía a los concesionarios de radio comercial, era sumamente benéfico para éstos en la medida en que regularizó y estabilizó el funcionamiento de la radiodifusión comercial y facilitó la rápida acumulación de capital en esta actividad.¹²¹

Pues, aunque la Ley de Comunicaciones Eléctricas señalaba en su artículo 26 que ninguna concesión se otorgaría en condiciones de competencia para la red nacional o en condiciones en que pudiera constituir monopolio a favor del concesionario, no hacía referencia alguna al contenido de las transmisiones radiales, lo cual permitió a los radiodifusores implantar el modelo de radiofonía ya practicado en Estados Unidos.

Galles, preocupado por la centralización del poder político, busca dejar asentada la subordinación de los particulares al Estado, sin hacer mención alguna sobre los lineamientos generales de una actividad de interés público como la radiodifusión.¹²²

Para 1930 cuando se funda la estación XEW estaban ya trazados los lineamientos de la industria radiofónica nacional, dominada por capital extranjero. Por lo que no era de extrañar que en el acta constitutiva de esta estación aparezca como accionista

¹²¹ MEJÍA Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, p. 51.

¹²² FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. "La industria de la Radio y Televisión", Revista Nueva Política, p. 247.

mayoritario la Compañía México Music Co, y tampoco es producto de la casualidad que pertenezca a la cadena de la National Broadcasting Corporation (NBC).

Respecto a las actividades radiofónicas gubernamentales, el primer antecedente se encuentra en 1929, cuando la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo instaló una emisora. Sin embargo, ésta pasó a segundo plano con la fundación de la estación del Partido Nacional Revolucionario. El 31 de diciembre de 1930, Pascual Ortiz Rubio, que había sido secretario de Comunicaciones en los gobiernos de Calles y Obregón, declaró inaugurada la XEFO o emisora del PNR. Entre sus objetivos se señalan: difusión de la doctrina del partido; información diaria de la gestión del mismo, así como de los gobernantes, e incorporación espiritual de las masas proletarias al arte y la literatura.¹²³

En 1932 se promulgó la Ley de Vías Generales de Comunicación y en 1933 su respectivo reglamento del apartado pertinente a la radiodifusión. Estas disposiciones legales fortalecieron jurídicamente a la industria al recibir por parte del Estado concesiones por un plazo de 50 años para prestar el servicio de radiodifusión. Además, el Estado quedó imposibilitado para revertirlas.

Ya para el periodo de 1934 a 1940, con Lázaro Cárdenas en el poder, el gobierno utilizó con mayor intensidad y eficacia a la radio como el principal emisor para ampliar y fortalecer una ideología política y a su vez impulsa a la industria de la radiodifusión

¹²³ La trayectoria como emisora oficial del partido se vio interrumpida en 1946, cuando el presidente Miguel Alemán decidió entregar la concesión de la estación a radiodifusores privados, que ya para entonces tenían preparado el advenimiento de la televisión.

comercial. Por lo que es en este periodo donde ~~se~~ alcanzó su consolidación definitiva y preparó las bases para su acelerada expansión en los años cuarenta.¹²⁴

El presidente Cárdenas expide en 1936 el primer Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas Comerciales, Culturales y de Experimentación Científica y de Aficionados que, comparado a la legislación que le precede, sólo hace modificaciones en aquellos aspectos que requieren una actualización dados los avances técnicos de la radiodifusión.

La significación del gobierno de Cárdenas, en lo que se refiere a la industria radiofónica, reside en haber promulgado, el 18 de agosto de 1936, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, mediante la cual se obliga a los comerciantes e industriales de cada rama económica a integrarse en su cámara respectiva, para constituirse en órganos de colaboración del Estado. Los industriales de radiodifusión forman inicialmente la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras para transformarla después en cámara industrial, consolidando así una organización empresarial que de hecho ya existía . dado el carácter monopólico de la industria- desde años atrás.

~~El~~ establecimiento de esta Cámara reviste una importancia fundamental en las relaciones actuales del gobierno con los industriales de la radio y la televisión, porque a través de esa cámara, los industriales operan en estrecha relación con en el Estado, apegándose a la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria.¹²⁵

¹²⁴ MEJÍA Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, p. 62.

¹²⁵ FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México, p.102.

Un año después, en 1937, tuvo lugar un claro ejemplo de la presión de los concesionarios de las estaciones de radio sobre el Estado, y es que en ese año, los radiodifusores se entrevistaron con el presidente Cárdenas, para solicitarle que ~~el~~ contenido de la nueva Ley de Vías Generales de Comunicación, que ese año enviaría el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, no incluyera disposiciones que afectarían los intereses de los empresarios.¹²⁶

El proyecto de ley contemplaba un impuesto por derecho de recepción, como el canon europeo, para instalar emisoras culturales del Estado. El documento fue turnado a la Comisión de Vías Generales de Comunicación, la cual tardó dos años en dictaminar. La nueva Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 ya no contemplaba ese impuesto.

Dos años después, 1942, ya en el sexenio de Manuel Ávila Camacho, se promulgó el Reglamento de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, de Experimentación Científica y de Aficionados, que garantizaba la expansión de la industria de la televisión.

Para el siguiente sexenio el impulso fue mayor. El gobierno de Miguel Alemán fue decisivo para el crecimiento y consolidación de la industria de radio y televisión, toda vez que el nuevo invento electrónico contó con el apoyo e interés personal del jefe de la nación. Es en este sexenio cuando en 1950 el país ve por primera vez un programa de televisión, cuyo contenido versaba sobre los logros del gobierno.¹²⁷

¹²⁶ MEJÍA Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, p.82.

¹²⁷ Con la difusión de su cuarto informe de gobierno al Congreso de la Unión, Miguel Alemán declaró inaugurada oficialmente la televisión en México.

Sin embargo, el surgimiento de la televisión en México coincidió con una etapa de agudización de la dependencia económica de nuestro país respecto de Estados Unidos. Esta dependencia también fue notoria en la industria de la radio y la televisión en lo que se refiere al contenido de las programaciones y anuncios y en cuando a la legislación fundada en acuerdos internacionales, producto de convenciones convocadas por organismos privados.

A partir del gobierno de Ruiz Cortines, el Estado mexicano tomó por primera vez ciertas medidas jurídicas en contra del sentir empresarial. Por lo que en este sexenio surgieron algunos de los primeros desacuerdos entre los concesionarios y el Estado.

En 1953 expidió el Reglamento de los Certificados de Aptitud para el manejo de estaciones radio eléctricas y su anexo. Y en diciembre de 1955, expidió un Decreto que reformaba los artículos 32 y 33 del Reglamento de las Estaciones Radiodifusoras comárcales, culturales y de experimentación científica y de aficionadazos, el cual implicaba además de una supervisión por parte del Estado, un cargo para los empresarios, en vista de que establecía que tal vigilancia debía ser cubierta por los mismos.

En respuesta, los presidentes de la Cámara de radio y televisión protestaron en contra de estas medidas. Además, le exigieron a Ruiz Cortines mayores facilidades para la comercialización del recién fundado Telesistema Mexicano, que para ese entonces ya integraba a los canales 2, 4 y 5.

Hasta este punto podemos concluir que la participación del Estado se redujo hasta 1960 a la administración jurídica de una industria en la que las decisiones sobre operación y contenido han correspondido a un grupo cerrado de capital internacional.

El año de 1960 es importante para la historia de la industria de la radio y la televisión, toda vez que los industriales de los medios de comunicación se encuentran fortalecidos, conformados en un grupo, y debido a su ingerencia en el avance e incremento de los recursos tecnológicos, sostienen una posición hegemónica frente al Estado que hacen expresa ante el Poder Legislativo.

Además, cuentan con sus propios diputados y senadores. Antonio Castro Leal habla de su experiencia cuando fue diputado en la XLIV legislatura y redactor, en 1959, de la actual Ley Federal de Radio y Televisión. El debate fue áspero y en 1966 escribe: ~~«~~ Mi proposición fue aprobada por la Cámara de Diputados y el proyecto de ley pasó al Senado. Los senadores de ese tiempo, más sensibles a los intereses de las empresas, establecieron los 30 minutos, continuos o discontinuos, con lo que se nulificó el espíritu de la proposición~~»~~. Tres años después añade: ~~«~~ Los diputados nos consideramos un poco traicionados por el Senado, el cual reformó algunos de los puntos que nosotros consideramos fundamentales~~»~~ nosotros habíamos establecido un tiempo total fijó. Los señores senadores, acaso por la influencia de las empresas de esos servicios, sustituyeron nuestro texto ~~«~~¹²⁸

La Ley Federal de Radio y Televisión, publicada el 19 de enero de 1960, en el Diario Oficial, contó con la asesoría legal de abogados radiodifusores, por lo que el apoyo de estos estudiosos del derecho sirvió para que los concesionarios plasmaran sus

¹²⁸ FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. «Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico», Revista Nexos.

intereses económicos y políticos, así como para reforzar la dependencia del gobierno hacia este sector.¹²⁹

Entre los cambios fundamentales de esta norma se encuentra la modificación del concepto de servicio de radiodifusión por el de servicio público, con lo que el Estado se limitó a proteger y vigilar a la industria de radio y televisión.

Lo que reglamenta la ley es una industria, de acuerdo al artículo 3º, y por lo mismo, una de las nuevas funciones del Estado es la de otorgar las facilidades para la expansión de la misma, en correspondencia al artículo 7º, que establece que se darán todas las facilidades para el desarrollo de las difusoras susceptibles a ser captadas por el extranjero.

El artículo 53 dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) fijará el mínimo de las tarifas para el cobro de los servicios que alguna difusora comercial designe al público por los mismos, con lo que deja a la disposición y al libre juicio de los concesionarios, el costo de tales servicios, al no imponerles un máximo.

El artículo 97 de esta ley establece que la Secretaría de Gobernación emitirá observaciones a los operadores de radio y televisión cuando las transmisiones de ésta no se ajusten a la ley y al reglamento, las cuales tendrán la obligación de atender; sin embargo, este artículo deja al concesionario la libertad de acatar o no tales observaciones.

¹²⁹ FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México, p.158.

Esta ley también dictaminaba que las estaciones comerciales requerirían de concesión, mientras que las culturales, de experimentación, de escuelas radiofónicas (antes de aficionados), así como las reincorporadas oficiales, necesitarían permiso.

Esa ley de 1960, en su artículo 16, señala que la duración de una concesión, podrá ser hasta por treinta años y en este mismo apartado aparece la figura del refrendo, el cual procederá de manera preferente al mismo operador sobre terceros.

Para Fátima Fernández, la conclusión es que con esa ley se intentó limitar el poderío económico de los industriales, mediante la reducción de propaganda comercial; medida que a nuestro juicio buscó una legitimación del poder político del Estado frente a los concesionarios y frente a determinados grupos sociales.¹³⁰

El 30 de diciembre de 1968, el Gobierno federal estableció un impuesto del 25 por ciento al "importe total de los pagos por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley".¹³¹ Los empresarios de radio y televisión consideran estas medidas lesivas para sus intereses y comienzan negociaciones con funcionarios del gobierno para tratar de eludirlas.

Estas negociaciones entre los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión y el gobierno federal duraron seis meses y concluyeron el 1 de julio de 1969 con la publicación del Acuerdo que añade una opción para cubrir el

¹³⁰ FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México, p.117

¹³¹ SANCHEZ Ruiz, Enrique. "Hacia una cronología de la televisión mexicana" en Comunicación y Sociedad, núm.10-11, septiembre-abril, 1991, p. 247.

impuesto de 1968: las estaciones de radio y televisión pondrán a disposición del Estado el 12.5 por ciento del tiempo diario de transmisión.

A la llegada Luis Echeverría, en 1970, los rumores de estatización de las señales comerciales, la intención de utilizar el impuesto en especie, y la instalación de un canal de televisión estatal y varias estaciones de radio originó una movilización de los industriales de radio y televisión, quienes después de la presión ejercida ante el gobierno de Díaz Ordaz, contaban con una experiencia que les permitió, dos años más tarde, ejercer una presión más directa aún en condiciones menos favorables para evitar que el gobierno de Echeverría les restara prerrogativas.¹³²

Una de las primeras acciones del gobierno de Echeverría fue la de crear un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: La Subsecretaría de Radiodifusión, organismo que al involucrar sólo a la radio y televisión, denotaba el interés del gobierno en su vigilancia y participación.

A tal medida le siguió, a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de agosto de 1971, la creación del Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados para la Educación, organismo descentralizado cuyo objetivo era dar una orientación diferente a la radiodifusión comercial.

Dichas disposiciones gubernamentales fueron seguidas de declaraciones entre miembros del gabinete y miembros de la ya constituida Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, que reflejaron la confrontación de posturas sobre la función que debía desempeñar la radio y la televisión.

¹³² FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México, p. 106.

Por un lado, el gobierno criticaba el exceso comercial de la radio y la televisión, además de aludir que sus contenidos debieran tener una orientación educativa y cultural, mientras que los radiodifusores se defendían y señalaban que tal orientación mercantil era con la sola intención de contribuir al fomento económico del país.¹³³

La confrontación disminuyó y los rumores de una nueva legislación terminaron en 1973, al crearse el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, que lejos de aplicar duras sanciones en correspondencia a las críticas expuestas meses antes, no sólo lleva a los programas a un elevado grado de comercialización, sino que otorga a los concesionarios un lucrativo margen de ganancia.

Tal norma permitió que la radio contara con 30 minutos de comerciales por hora de programación sin continuidad natural, según lo señala la segunda regla de la fracción II del artículo 42 del Reglamento. Y si dicha hora lleva continuidad, se admiten 18 minutos de comerciales, es decir, 12 interrupciones de minuto y medio cada una. En el caso de la televisión, se permiten, en programas de continuidad, seis cortes de dos minutos cada uno en una hora y diez cortes de minuto y medio en programas que no obedezcan a continuidad natural.

Por lo tanto, este reglamento resultó un triunfo más para los concesionarios, producto de una organización elaborada y conformada a partir de sus intereses en común, en comparación con la desorganización e inexistencia de un plan de acción por parte del Estado.¹³⁴

¹³³ Ibidem, p.128-134.

¹³⁴ Ibidem, p.145.

Al asumir la presidencia José López Portillo encuentra que el control y vigilancia del gobierno hacia los medios se reparte en seis secretarías de Estado: Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y Salubridad.

Por lo que una de sus primeras acciones será la de modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que todo lo relativo a medios de comunicación sea ahora sólo responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, con la visión de ejecutar su actuar como ~~en~~ medios de control político y no medios de educación informal o vehículos culturales.¹³⁵

Un año antes de que concluyera su sexenio, el 29 de octubre de 1981, en el *Diario Oficial* se publicó el Decreto por el cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes intervendría en la instalación y operación de satélites y sus sistemas, asociados por sí o por conducto de organismos cuya finalidad fuera la explotación comercial de sus señales.

Una de las acciones del gobierno de Miguel de la Madrid en materia de radiodifusión fue la de reformar el artículo 28 constitucional, colocando a la comunicación vía satélite como área estratégica del Estado, con lo que impediría que particulares explotaran dichos territorios con la inserción de satélites propios, con lo que se perfiló el interés por las telecomunicaciones.

Sin embargo, ese ~~mandado~~ impuesto por Miguel de la Madrid, sólo duró hasta el sexenio de Ernesto Zedillo, pues a sólo dos meses de haber iniciado su gestión, el

¹³⁵ Ibidem, p. 208.

Congreso apoyó la propuesta del Ejecutivo federal de modificar el artículo 28, para que la comunicación vía satélite dejara de ser estratégica y exclusiva del Estado, para ser sólo una actividad prioritaria. Con esta modificación constitucional se permitía la participación del capital privado en la propiedad y operación de satélites.

Después de la modificación constitucional, en mayo de 1995, el Congreso aprobó una Ley Federal de Telecomunicaciones en la que estableció las condiciones en las que podía participar la iniciativa privada en la comunicación satelital, a través de la forma jurídica de la concesión y poniendo como límite el 49% a la inversión extranjera.

Durante la administración de Ernesto Zedillo también se inició la regulación de las nuevas tecnologías de televisión digital, pues en su administración se publicaron un reglamento para la televisión y audio restringidos y tres acuerdos secretariales que definirían el rumbo hacia la normatividad en esta nueva etapa tecnológica.

El primer acuerdo se publica el 20 de julio de 1999 en el *Diario Oficial*, y en éste se establece la creación de un Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, encargado de emitir las recomendaciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo relativo a las tecnologías digitales de radiodifusión.

El *Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos*, se publicó en el *Diario Oficial*, el 29 de febrero de 2000 y para el 27 de marzo de ese año se publicó el segundo acuerdo secretarial y en él se designaron las bandas de frecuencias reservadas para el cambio tecnológico.

En ese mismo año, el 3 de octubre, ya con presidente electo, se publicó el tercer acuerdo, que modificó los títulos de concesión de las estaciones de radio y televisión para incorporarles condiciones donde se les estableció legalmente la obligación de introducir la tecnología necesaria que disponga la SCT para el desarrollo de esta transición tecnológica.

El 9 de noviembre de 2000, ya siendo presidente electo Vicente Fox Quesada, el grupo parlamentario del PAN presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa que le otorgó la facultad de administrar las estaciones de radio y televisión estatales a la Secretaría de Educación Pública y ya no a la Secretaría de Gobernación, tal propuesta fue aprobada a las semanas siguientes.

A partir del año 2000, una nueva correlación de fuerzas a favor del sistema mediático quedó simbolizado en dos decretos del Ejecutivo publicados el 10 de octubre de 2002.

Con el primero de ellos, el presidente Vicente Fox expidió un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de transmisiones de radio y televisión, que sustituyó al expedido por el presidente Luis Echeverría tres décadas atrás, en 1973. Dicho reglamento disminuyó los tiempos fiscales del 12.5 por ciento de su tiempo total a 1.25.

Respecto al segundo decreto, la Secretaría de Hacienda expidió un acuerdo que sustituyó el de la época del presidente Díaz Ordaz, de 1969, con el objeto de reducir las cargas fiscales que este último le había impuesto a los medios tres décadas atrás, y a través del cual se obligaba a las emisoras a pagar al Estado con tiempo-aire de transmisión para los mensajes oficiales.

La nueva correlación de fuerzas a favor del sistema mediático se volvió a reiterar el 4 de julio de 2004, cuando el Ejecutivo federal publicó 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".

El acuerdo precisa que la introducción de la televisión digital comenzará en 2004, lo cual ocurrió, y culminará el 31 de diciembre de 2021, en periodos de cobertura con metas trianuales. Estas fechas podrían modificarse si las concesiones económicas o de mercado hacen difícil cumplir las metas, dice el acuerdo.¹³⁶ De esta manera, plantea Gabriel Sosa Plata, "los periodos de refrendo de concesiones podrían ampliarse en el tiempo, lo que garantizaría a los operadores dominantes -Televisa y Tv Azteca - continuar usufructuando las frecuencias indefinidamente".¹³⁷

A cambio de que los concesionarios y permisionarios de televisión lleven a cabo las transmisiones digitales en los plazos señalados, el gobierno federal se comprometió a refrendar sus concesiones y permisos hasta el 31 de diciembre de 2021, es decir, por 17 años para que los empresarios puedan realizar las inversiones necesarias para el cambio tecnológico con la seguridad de que sus concesiones no serán tocadas.

Junto con el refrendo, el gobierno federal ha otorgado y otorgará a cada uno de los concesionarios y permisionarios un canal adicional para las transmisiones digitales. A estos canales se les ha dominado coloquialmente como "canales espejo", ya que una

¹³⁶ "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", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 julio de 2004.

¹³⁷ SOSA Plata, Gabriel. "Concentración, convergencia tecnológica y *triple play*": el artículo 28", en La Ley Televisa y la lucha por el poder en México, p. 301.

de sus características es que transmitirán la misma programación de los canales analógicos.

Los hechos enumerados nos permiten concluir que a lo largo de la historia de la radiodifusión en México, ~~el~~ Estado mexicano no ha hecho sino organizar e impulsar a la industria de radio y televisión y sólo en momentos en que la estabilidad social se ve amenazada, el Estado intenta controlar legalmente a los industriales sin conseguirlo.¹³⁸

3.2 De la aprobación a la demanda

El 1 de diciembre de 2005, en un hecho sin precedentes, sin debate previo, sin análisis, sin acotación alguna y con dispensa de trámites, la Cámara de Diputados aprobó reformas a cinco artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y a 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Las reformas tenían una trascendencia, social y económica, toda vez que establecían un nuevo régimen para la entrega de concesiones; nuevas facultades y composición de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), y garantizaba a los actuales concesionarios el acceso sin condición alguna, al espectro electromagnético, que será liberado con la digitalización de las transmisiones, para multiplicar el número de canales en su favor.

Enrique Sánchez plantea que "se trató de un caso de altísima eficacia legislativa y en cierto sentido, una muestra de gobernabilidad -pues- un poder fáctico -la empresa Televisa- sustituyó a los poderes Legislativo y Ejecutivo como fuente de una iniciativa

¹³⁸Ibidem, p.107.

legislativa que sería "eficientemente" aprobada por diputados de todos los partidos políticos, incluyendo los del PRD".¹³⁹

La urgencia por aprobarla lo antes posible radicaba en que el año siguiente estaría marcado por la contienda electoral del 2006, en la que se eligió Presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados.

Héctor Osuna, entonces senador presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, y actual titular de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) declaró: "haré un esfuerzo por dictaminar en un plazo de diez días máximo, porque tenemos mucho tiempo calentando este tema"¹⁴⁰, siete días después de que la Cámara de Diputados le envira el documento.

Sin embargo, un grupo de senadores, de diversas fracciones parlamentarias, encabezados por Javier Corral Jurado, del PAN; Manuel Barlett, del PRI, y Raymundo Cárdenas, del PRD, expresaron su oposición

Se fueron con la finta no supieron las consecuencias que tiene la reforma que aprobaron a las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, pues no sólo no responde a los intereses sociales, sino que otorga un mayor poder a Televisa"¹⁴¹ advirtió Javier Corral.

La oposición de estos senadores y las voces críticas de los intelectuales impidieron que la reforma se aprobara en ese periodo de sesiones, sin embargo, finalmente el 30

¹³⁹ SÁNCHEZ, Enrique. "Poderes fácticos y gobernabilidad autoritaria. La Ley Televisa como estudio de caso" en La Ley Televisa y la Lucha por el Poder en México, p. 210 y 211.

¹⁴⁰ Jorge Teherán. "Fuerzan al Senado para aprobar la ley de radio y Tv", en El Universal, 9 de diciembre de 2005, página 1 y 12.

¹⁴¹ Alejandro Torres. "Diputados dan más poder a televisoras", en El Universal, 4 de diciembre de 2005, p. 20.

de marzo de 2006 fue aprobada, a pesar de que los opositores advirtieron de sus inconsistencias.

Los opositores señalaron que las modificaciones respondían a presiones de los consorcios televisivos y que los legisladores buscaban una "rentabilidad política y electoral" para los candidatos presidenciales.

Estas reformas otorgaban todas las ventajas al duopolio que controla la televisión mexicana, y al puñado de concesionarios que dominan a la radio, al entregarles en bandeja de plata el futuro de una industria que a todas luces es estratégica para la educación, la cultura y la economía nacional.¹⁴²

Las expresiones de oposición, tanto de intelectuales como de los senadores, permitieron también que 111 diputados reconocieran públicamente que no habían leído el documento. Lo aprobaron sin conocerlo, porque así se los ordenaron los coordinadores de sus grupos parlamentarios, con lo que se vino a bajo el argumento de los grupos a favor de la reforma respecto a la supuesta obligación del Senado de la República a respaldarla ante la votación unánime con la que salió de Cámara de Diputados.

En la misiva enviada al entonces presidente del Senado, Enrique Jackson, un grupo de 111 diputados federales, de PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia e independientes exigió al Senado de la República que enriqueciera y perfeccionara la minuta de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, a

¹⁴² Pablo Arredondo Ramírez, "El Escenario inmediato" en La Ley Televisa: balance y prospectiva, página. 105.

través de una discusión pública que, sin apresuramientos, propiciara la identificación de consensos.

Los firmantes, 51 perredistas, 36 priístas, 16 panistas, cuatro petistas, dos de convergencia y dos independientes, explicaron que: "la buena fe de los integrantes de la sesión plenaria del 1 de diciembre (en la Cámara) es incuestionable, como incuestionable es la obligación de los representantes populares de escuchar a la sociedad, por lo que no vemos razón alguna para que nos demos el tiempo necesario para tomar la decisión que mejor sirva a la nación".¹⁴³

Una de las voces más contundentes en reconocer su desconocimiento de la iniciativa votada fue la del entonces coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, Pablo Gómez, al expresar: "Es un error que yo cometí, que no tiene además ninguna justificación. Yo espero que el Senado lo corrija. Aunque esté mal que yo, que cometí este error aquí, les pida a los senadores que ellos lo corrijan allá; pero de repente uno sí comete errores."¹⁴⁴

Por su parte, el actual secretario del Trabajo y especialista en el tema, Javier Lozano externo su sorpresa ante la aprobación: "Es curioso que un legislador que nadie conoce en el sector (Miguel Lucero Palma del PRI) lograra lo que ningún secretario de Gobernación hizo en muchos años. La aprobación de la iniciativa tiene un trasfondo político."¹⁴⁵

¹⁴³ Misiva enviada el 28 de febrero al Senado por 111 diputados.

¹⁴⁴ Pablo Gómez, entrevista No. 1056, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, 27 de marzo de 2006. Consultado en: http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/entrevistas/06_03_27/entr1056.html

¹⁴⁵ Jorge Herrera, Hugo Loya y Jorge Teherán "Al vapor", reforma para concesiones de radio y televisión

El entonces Senador, Javier Corral afirmó que "hubo un procedimiento *fast track* del que muchos de los diputados no estaban ni siquiera enterados".¹⁴⁶

Corral dijo también que la aprobación fue sorpresiva, pues ~~no~~ consideró que estas reformas permitirán a la Cofetel "vender" concesiones y permisos a quien más ofrezca, igual que cualquier otro espectro de las frecuencias radioeléctricas.

La noche del 30 de marzo la Cámara de Senadores aprobó sin modificaciones la minuta. Fue ratificada con 81 votos en favor, 40 en contra, cuatro legisladores se abstuvieron y tres más se ausentaron.

Finalmente, el 11 de abril de ese año, el entonces presidente Vicente Fox Quesada la publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), con lo que las reformas entraron en vigor.

Los concesionarios terminaron por imponer, en aquel momento, su punto de vista, pero sólo era una batalla ganada, la guerra no había terminado.

El 4 de mayo de ese año, 47 senadores de la LIX Legislatura, amparados en un derecho constitucional, consagrado en el artículo 105 de la Carta Magna, -que como vimos en el capítulo anterior la reforma de 1994 facultó a ~~un~~ equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de Senadores a interponer juicios en contra de leyes-, recurrieron al máximo de tribunal de justicia del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evidenciar la

¹⁴⁶ Jorge Herrera, Hugo Loya y Jorge Teherán ò Al vapor`, reforma para concesiones de radio y televisiónö

inconstitucionalidad de las reformas, a través de la acción de inconstitucionalidad, también conocida como juicio de constitucionalidad.

3.3 La sentencia

El 4 de mayo de 2006, el máximo tribunal de justicia del país admitió la demanda, y esto dio paso, por primera vez en la historia de México en un tema sobre los medios de comunicación, a la intervención del Poder Judicial.

En ese año México se encontraba en plena contienda electoral por la Presidencia de la República y ninguno de los cinco candidatos tuvo alguna crítica ni para la nueva legislación ni para el proceso por medio del cual se aprobó y mucho menos para su origen.

Néstor García Canclini comenta que "los medios masivos son capaces de contribuir decisivamente a la democratización social, cultural y política. Pero la existencia mexicana muestra que puede ocurrir lo contrario si las megaempresas arrinconan al poder político y dilatan las decisiones de interés público hasta tiempos preelectorales para amenazar a los candidatos con su desaparición comunicacional. Los jefes de los bloques legislativos exigieron a sus representantes en las Cámaras que apoyaran la "Ley Televisa" para no perjudicar la imagen mediática de sus candidatos".¹⁴⁷

Ante este contexto, la sentencia de los ministros se hizo esperar. El recurso de inconstitucionalidad quedó en suspenso durante un año. Dejaron pasar el proceso electoral del 2006, caracterizado por una contienda históricamente cerrada, que

¹⁴⁷ GARCÍA Canclini, Néstor. "Convergencia digital. Las opciones culturales que vienen", p.6 Citado en SÁNCHEZ Ruiz, Enrique. "Poderes fácticos y gobernabilidad autoritaria" en La Ley Televisa y la lucha por el poder en México, p. 212.

derivó en la inconformidad de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, con los resultados de la elección, lo que hizo necesaria la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar a Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, presidente de la República.

Próximos a dictar sentencia, a fin de transparentar su actuación y para evitar suspicacias, en vista de las presiones que podrían ejercer sobre ellos los interesados, los ministros de la Suprema Corte tomaron decisiones inéditas respecto a su procedimiento de resolución.

En primer lugar, por primera vez en su historia, la Suprema Corte publicó en su sitio de Internet un proyecto de sentencia. Así, en mayo de 2007 el documento elaborado durante casi un año por el ministro Salvador Aguirre Anguiano, fue hecho público antes de ser discutido por el Pleno.

El proyecto, de 546 cuartillas, proponía invalidar el artículo 28 de la LFRT, por estimar que permitir a los actuales concesionarios ampliar sus servicios sin una nueva licitación "propicia fenómenos de concentración que contrarían el interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado".¹⁴⁸

En segundo lugar en otro hecho inédito, en este juicio implementaron un nuevo sistema de audiencias, toda vez que en lugar de recibir, en sus oficinas por separado, a cada uno los interesados en exponer sus puntos de vista en el tema, lo hicieron en grupo.

¹⁴⁸ Proyecto de sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, elaborado por el ministro Aguirre Anguiano.

Dividieron los grupos en dos. Primero, el 14 de mayo de 2007, recibieron a todos los interesados en emitir una opinión en favor de mantener sin cambios las leyes impugnadas.

A esa reunión asistieron representantes de Televisa, Televisión Azteca, Radiorama, de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), de la Concamin, el Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, del Colegio de Ingenieros Mecánico Electricistas, de la Asociación Internacional de Radiodifusión y del Comité de Sistemas de Televisión Avanzada, y solicitaron a los ministros de la Corte mantener las reformas a la ley de medios tal cual se aprobaron en el Congreso de la Unión.

"Fue una simple reunión donde expusimos las cosas positivas que tiene esta ley, y en la que solicitamos que se quede como está", reveló Enrique Pereda, entonces presidente de la CIRT.¹⁴⁹

A la siguiente reunión, el 15 de mayo, acudieron los opositores a las reformas: 21 ex senadores de los 47 que presentaron la acción de inconstitucionalidad, así como representantes de la Comisión Federal de Competencia, del Consejo Directivo de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, el Centro Nacional de Comunicación Social, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y la Asociación Mexicana del Derecho a la Información, que sostuvieron su postura en contra de los cambios aprobados por los legisladores, de manera particular respecto al artículo 28 de la LFRT.

¹⁴⁹ Víctor Fuentes, "Da Corte audiencia a CIRT y televisoras", en Reforma, p. 4

Finalmente, previó al inicio de la discusión del proyecto de dictamen, el Pleno de la SCJN escuchó en dos sesiones públicas las opiniones de especialistas en materia de radio, televisión y telecomunicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

En las audiencias, los ministros concentraron sus preguntas en la posibilidad de ofrecer nuevos servicios de valor agregado (como Internet o telefonía) en el ancho de banda que pueda quedar liberado gracias a la digitalización de la radio y televisión.

Los expertos coincidieron en que técnicamente sí es posible, aunque aclararon que por ahora es poco práctico y económicamente inviable, debido a las limitaciones que impone el estándar adoptado por México para la transición a la televisión digital. (cita del acuerdo)

"Las normas de radiodifusión no se pueden mover tan rápido porque implica muchas cuestiones sociales",¹⁵⁰ dijo Hildeberto Jardón del IPN, al ilustrar la gran dificultad de cambiar los millones de aparatos receptores de televisión que hay en México.

El 6 de junio, arranco la discusión en el Pleno de la Suprema Corte. Las 15 sesiones que duró el juicio se caracterizaron por debates intensos entre los integrantes del Pleno que participaron en el juicio de inconstitucionalidad.¹⁵¹

¹⁵⁰ Erica Mora. "Especialistas explican a ministros tecnicismos", en Excelsior, p.11

¹⁵¹ El ministro José Ramón Cossío recibió el permiso de excusarse de conocer del juicio debido a que argumentó actividades profesionales previas en las que manifestó opiniones en la materia, mientras el ministro José de Jesús Gudiño, tampoco participó en los debates por razones de salud.

El 7 de junio de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió su veredicto sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por los senadores de la LIX Legislatura.¹⁵²

Los ministros concluyeron que la reforma a la ley de medios favorecía a los concesionarios de televisión porque propiciaba el acaparamiento de los medios de comunicación y suponía una renuncia del Estado a su función reguladora y garante del derecho a la información y libertad de expresión.

Supone una ventaja netamente económica para los concesionarios de servicios de radiodifusión, perturbando la libre competencia y sana competencia en este sector de la economía, y quizá de manera más significativa, incide en la función que el Estado tiene encomendada como guardián de la libertad de expresión y del derecho a la información, función que supone el fomento de la pluralidad y diversidad en la conformación de los medios de comunicación masiva, con el objetivo irrenunciable de generar una sociedad más integrada, más educada y, sobre todo, más justa.¹⁵³

La sentencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2007, consta de 756 cuartillas, y está dividida en: los argumentos de inconstitucionalidad que expusieron los senadores; el punto de vista presentado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación; la postura de la Procuraduría General de la

¹⁵² Véase Anexo 2. Conceptos de invalidez de la Ley de Medios

¹⁵³ Engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, p. 599 y 600.

República, los resolutivos de la Suprema Corte, y finalmente los votos particulares del ministro Genaro Góngora Pimentel.¹⁵⁴

3.3.1 Derogan servicios adicionales

En primer lugar, los ministros invalidaron la disposición que permitía a concesionarios de radio y televisión prestar servicios adicionales de telecomunicación, como telefonía e Internet, sin participar en licitación ni pagar por ello al Estado.

Los ministros establecieron que las reformas al 28 y 28A de la LFRT violan seis artículos de la Constitución, pues atenta contra los derechos de igualdad y libertad de expresión, restringen la rectoría económica del Estado, la utilización social de los bienes de dominio público, favorecen la formación de monopolios y la concentración de los medios de comunicación en manos de los concesionarios actuales.

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión resulta inconstitucional al establecer una diferenciación injustificada a favor de los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación de servicios de radiodifusión, a los que privilegia permitiéndoles obtener concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como una mera posibilidad, el pago de una contraprestación a cambio de la nueva concesión otorgada bajo estas condiciones.¹⁵⁵

¹⁵⁴ En los votos particulares del ministro Genaro Góngora Pimentel, más de 80 páginas, se hacen muchos de los señalamientos en cuanto a lo que hace faltó a la sentencia misma. En estos votos se fundamenta de manera contundente la relación de lo que se debatía -las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones- con los fundamentos de los artículos 6 y 7 constitucionales que tienen que ver con la garantía al derecho de la información de los ciudadanos.

¹⁵⁵ Engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, p. 569.

En la sentencia, los ministros puntualizaron que las reformas al 28 violan el principio de igualdad, consagrado en el artículo primero constitucional, ya que se da a los concesionarios un trato privilegiado no justificado en relación a los permisionarios actuales, y respecto de cualquier nuevo interesado en obtener una concesión para prestar los servicios de telecomunicaciones.

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaria de Gobernación, argumentó que las reformas eran conveniente por dos razones: a) por resultar congruentes con el principio de economía procesal en la administración pública; y b) para fomentar la convergencia tecnológica.

Sin embargo, los ministros concluyeron que las afirmaciones del Ejecutivo federal no eran suficientes para justificar la norma impugnada.

En primer lugar, porque querer hacer más simple la entrega de concesiones no justifica el eliminar los procesos de licitación, cuando estos favorecen la transparencia, eliminando la discrecionalidad, y ayudan a una adecuada administración de los recursos públicos.

En segundo lugar, los ministros dejaron en claro que el argumento del fomento a la convergencia tecnológica no es razón suficiente para darle un trato privilegiado a los concesionarios.

Los sistemas y mecanismos implementados para el logro de tal convergencia deben respetar los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, que son, precisamente, los que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión transgrede. Esto es, la rectoría del Estado en materia económica y en materia de

derecho a la información, que lleva implícita, además, una garantía de igualdad, no puede quedar supeditada al mero desarrollo tecnológico dentro de un mercado específico, sino que será éste el que debe obedecer y adaptarse a los fines constitucionalmente establecidos.¹⁵⁶

En la sentencia los ministros también indicaron que las reformas al 28, violan los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que consagran los principios de rectoría económica del Estado, la utilización de los bienes dominio público de la Federación, y propician fenómenos de concentración, al favorecer el acaparamiento de los medios de telecomunicación en pocas personas en perjuicio del interés público y de la libre competencia.

Es un hecho notorio que los actuales concesionarios de servicios de radiodifusión tienen un poder sustancial en el mercado de la radio y televisión abiertas, y por lo tanto el otorgamiento de mayores privilegios para la obtención de concesiones en materia de telecomunicaciones, implicará la traslación de su posición preponderante en su mercado, al segmento de los servicios de telecomunicaciones, provocándose así que las actividades tanto de radiodifusión como de servicios adicionales de telecomunicaciones se concentren en unos cuantos agentes económicos, en lugar de que se abran a la competencia y se logre una mayor diversidad y pluralidad tanto en los medios masivos de comunicación, como en materia de telecomunicaciones.¹⁵⁷

Además, con base al Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión

¹⁵⁶ Engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, p. 582.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 588.

digital terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro, la cobertura de la televisión en México es del 96.5%, a partir de 741 estaciones de canales analógicos, 462 concesionadas y 279 permisionadas, así como 2,816 autorizaciones de equipos complementarios de zona de sombra, de los cuales el 89.7% obedece a razones de cobertura social¹⁵⁸.

Por lo tanto, los ministros concluyen que de haberse validado el artículo 28 de la LFRyT, los concesionarios de televisión abierta habrían concentrado también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que se les otorgaba.

Así, al analizar este artículo, el Pleno de la Corte en primer lugar, identificó que las reformas a las leyes impugnadas favorecían a los concesionarios de televisión, y no encontraron ninguna razón objetiva que justificara ese tratamiento privilegiado que los legisladores decidieron otorgarles a los concesionarios.

Además, en segundo lugar, hicieron del conocimiento público que la utilización de tecnología digital y la convergencia de tecnologías permitirá la liberación de espectro radioeléctrico, lo que trae como consecuencia: que el mercado de los medios de comunicación será más grande, y que el Estado mexicano está obligado a tomar una decisión respecto al uso que le dará a ese espacio liberado.

El espectro radioeléctrico es un bien escaso y además es vehículo para la concreción de los derechos fundamentales de expresión e información, por lo tanto, el legislador

¹⁵⁸ 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil cuatro.

debe optar por un esquema que permita el acceso efectivo de los diversos grupos sociales a los medios de comunicación, es decir, por un esquema de pluralismo+¹⁵⁹

Pues, %i bien no sabemos a dónde nos llevará la tecnología, lo que se tiene claro es que los servicios adicionales de telecomunicaciones impactarán en contenidos, de ahí que sea necesario que la Ley establezca reglas claras en torno a la valoración que debe tener la autoridad para autorizar tales servicios+¹⁶⁰

Además, dejaron en claro que las concesiones se otorgan para un uso específico, que no conlleva la entrega de la frecuencia, es decir, %o debe perderse nunca de vista que estamos hablando de un bien del dominio público, respecto del cual corresponde al Estado ser el rector y por tanto, tener el control para decidir las medidas o alternativas más eficientes, llevando una vigilancia sobre el cumplimiento+

161

De manera paralela, en la sentencia los ministros destacaron que los medios de comunicación masiva se han convertido en instrumentos claves para la satisfacción de derechos fundamentales consagrados en la Constitución, concretamente de los derechos de libre expresión y de información.

¹⁵⁹ Ministro Genaro Góngora Pimentel, versión estenográfica de la sesión del 5 de junio, p. 62.

¹⁶⁰ Juan Silva Meza, Versión estenográfica de la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5 de junio de 2007, p. 73.

¹⁶¹ Sergio Valls Hernández, Versión estenográfica de la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5 de junio de 2007, p. 89.

Los medios de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos los derechos fundamentales de los gobernados.¹⁶²

Plantearon también que los medios representan una herramienta a través de la cual debe contribuirse al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana, fomentándose los valores de igualdad y no discriminación, ayudando a elevar el nivel de educación y cultura, así como a la democratización y politización de la población, al mejoramiento y cuidado de la salud y del medio ambiente.

En consecuencia, el Estado, como rector de la economía nacional y garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, deberá evitar el acaparamiento de los medios masivos de comunicación, lo que resulta de vital relevancia si se considera la función social que la radio y la televisión llevan a cabo y su poder de influencia sobre la población.¹⁶³

3.3.2 Inconstitucional Subasta Pública

Por unanimidad, los Ministros declararon inconstitucional una porción del artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, que señala que las licitaciones serán resueltas mediante licitación "a través de subasta pública".

¹⁶² Engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, p. 456.

¹⁶³ Engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, p. 460.

Resolvieron que este criterio viola seis artículos de la Constitución, pues favorece sólo a los grandes grupos con poder económico, además de que el Congreso no aclaró cómo funcionaría la subasta en el contexto de un proceso de licitación que prevé otros criterios distintos al monetario.

"El que se privilegie el elemento económico para el otorgamiento de las concesiones favorece el acaparamiento de los medios de comunicación masiva en grupos económicamente poderosos, impidiendo la participación plural y el ingreso de nuevos agentes o entidades en el ramo", indica el proyecto del Ministro Salvador Aguirre que fue aprobado en este punto.

"Con lo anterior, el Estado está renunciando al ejercicio de sus facultades como garante de la libertad de expresión y del derecho a la información, obstaculizando con ello el desarrollo integral, plural, democrático de la sociedad mexicana", agrega el documento.

3.3.3 El plazo de 20 años

La Corte dejó intacto el resto del artículo 17, que por primera vez establece que las concesiones serán otorgadas por licitación, no de manera discrecional, pues este precepto no fue impugnado.

En cuanto al plazo de 20 años, el Congreso lo estableció al suprimir la palabra "hasta" del artículo 16, a pesar de que la iniciativa de reforma señalaba el periodo como un límite máximo, no como un plazo fijo.

Por ocho votos contra uno, la Corte resolvió que se violan cuatro artículos constitucionales, al vulnerar la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico y la igualdad en relación con concesionarios de telecomunicaciones.

"No se justifica que para radio y televisión las concesiones se sujeten siempre al plazo inexorable de 20 años, mientras que en telecomunicaciones se deje en libertad a la autoridad administrativa para determinar el plazo según las circunstancias propias, siempre y cuando no exceda de 20 años", dice la sentencia.

La Ministra Margarita Luna, la única que votó en contra, consideró que nada en la Constitución prohíbe los plazos fijos, amén de que el Estado puede revocar la concesión en cuanto lo considere apropiado.

Con el fallo, el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión quedó reducido a su mínima expresión, pues la Corte ya resolvió invalidar la parte que permite el refrendo automático de las concesiones.

La única porción que permanecerá es la que menciona que la concesión "podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros".

La Corte estimó que privilegiar el elemento económico para otorgar las concesiones de radiodifusión tiene dos consecuencias: en primer lugar, favorece el acaparamiento de los medios de comunicación masiva en grupos económicamente

poderosos, impidiendo la participación plural y el ingreso de nuevos agentes o entidades en el ramo¹⁶⁴.

En segundo lugar, el Estado renuncia al ejercicio de sus facultades como garante del ejercicio de la libertad de expresión y el del derecho a la información, obstaculizando con ello, el desarrollo integral, plural, democrático de la sociedad mexicana:

Además, los ministros establecieron que estas reformas también violan el artículo 28 constitucional, que prohíbe la creación de monopolios y realización de prácticas monopólicas, al impedir la libre competencia o concurrencia en el sector de radiodifusión.

Entregar las concesiones a través de subasta pública genera ventajas a favor de ciertas clases poderosas económicamente y en perjuicio del público en general, pues si el otorgamiento de concesiones se hace depender preponderantemente del elemento económico, resulta lógico concluir que quienes cuenten con mayores recursos financieros resultarán vencedores¹⁶⁵.

Por lo tanto, la Corte concluyó que en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión deben tomarse en cuenta, además del equilibrio económico y el desarrollo de la competencia en el sector, la función social que los medios deben desarrollar¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Engrose de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 20 de agosto de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, p. 549.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p.549-550.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 472

Es decir, los ministros dejaron en claro que la asignación de las bandas de frecuencia no puede sustentarse exclusiva, ni predominantemente, en aspectos económicos.

Recomendaron que si bien debe atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien y a las condiciones del mercado de que se trata, el criterio rector del Estado en este tema no puede desconocer el interés público de la actividad, ni puede tampoco suponer una renuncia a su función reguladora para lograr que, efectivamente, se cumpla el fin social que se persigue y que tiene un impacto educativo, social y cultural sobre la población muy significativo.¹⁶⁷

3.4 Lo que viene

Si nos preguntamos qué hizo la sentencia de la Suprema Corte, la respuesta es clara: expulsó de las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, porciones normativas a la Constitución en seis artículos, y eliminó totalmente dos artículos de los once que fueron impugnados en la acción de inconstitucionalidad y que los legisladores deberán corregir, incluso volver a redactar.

Javier Corral, uno de los senadores que encabezó la acción de inconstitucionalidad, señaló con puntualidad que "en la sentencia se argumentaron los vicios de inconstitucionalidad de las pretendidas normas, y sobre todo se clarificó el marco regulatorio del régimen de concesiones sobre bandas de frecuencia y el sustento

¹⁶⁷ Ídem

constitucional del espectro radioeléctrico para que, como parte del espacio aéreo, el Estado imponga las modalidades de su uso y administración".¹⁶⁸

La sentencia también puso de relieve el desfase de las normas legales con respecto a los ordenamientos jurídicos internacionales que México ha suscrito en tratados y convenciones, a consecuencia de lo cual hay un retraso en nuestro país en materia de derecho a la información individual y social, como lo expuso en sus votos particulares del ministro Genaro Góngora Pimentel,

En términos prácticos, tanto para el Poder Ejecutivo como para el Congreso de la Unión, la sentencia de la Suprema Corte impuso obligaciones en el ámbito de sus competencias.

Las responsabilidades a cargo del Poder Ejecutivo comienzan por conformar una nueva Comisión Federal de Telecomunicaciones o ratificar por decreto la conformación actual.

Además, el Ejecutivo federal, como plantea Javier Corral¹⁶⁹, tiene en sus manos la responsabilidad de revisar y modificar el Acuerdo por el que se adoptó el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se estableció la política para la transición del sistema analógico al digital, publicado en julio de 2004, a partir del cual las televisoras consiguieron refrendos automáticos de sus títulos de concesión hasta el 2021.

¹⁶⁸ CORRAL Jurado, Javier. "La sentencia de la Corte", en La "Ley Televisa" y la Lucha por el Poder en México, p. 633 y 634.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 635.

Por otra parte, entre otras cosas, es responsabilidad del Legislativo definir qué se entiende por servicios adicionales de telecomunicaciones. "No hay definición exacta y precisa, (...) y es necesario establecer esta diferenciación entre los servicios adicionales que se van a pasar dentro del canal que está en uso y los servicios adicionales que son ajenos y diferentes (...) y que sí ameritan todos los requisitos que en este aspecto marca el artículo 11 de la Ley de Telecomunicaciones", dijo la ministra Margarita Luna Ramos en la sesión del 5 de junio cuando se discutió en el Pleno los artículos 28 y 28-A.

También en materia de telecomunicaciones, el Legislativo, como lo planteó el ministro Juan Silva Meza, tiene que asegurar que tanto concesionarios como permisionarios, los dos grupos reconocidos por la ley como actores del servicio de radiodifusión, tengan la posibilidad de sumarse al avance tecnológico, ya que de lo contrario, sólo se propiciará que en el futuro desaparezca uno de los grandes sectores legitimados por la ley para prestar el servicio de radiodifusión.

El Legislativo en un intento por resarcir los errores de sus compañeros de la LIX Legislatura creó un grupo plural de senadores para revisar la legislación de radio y televisión, sin embargo, éste concluyó sus trabajos sin una nueva reforma en la materia.

Es responsabilidad del Legislativo lograr una reforma integral que avance en el establecimiento de principios y normas democráticas en materia de regulación a los medios de comunicación.

El reto no es sencillo, toda vez que la nueva legislación debe tener bases constitucionales, es decir, debe estar vinculada directamente con los artículos 6 y 7. Conclusión a la que con su debate contribuyeron cuatro ministros: Juan Silva Mesa, Olga Sánchez Cordero, Mariano Azuela y Genaro Góngora Pimentel.

Además, la nueva legislación debe retomar no sólo los vacíos dejados por la derogación de artículos o partes fundamentales de otros, sino que debe recoger un largo debate sobre el derecho a la información en México y sobre el papel que los medios de comunicación deben desempeñar en la construcción de la democracia.

Conclusiones

De acuerdo con el recuento que hicimos sobre el proceso de democratización del sistema político mexicano es posible afirmar que si ha habido algunos pasos hacia adelante en el proceso de instauración de un orden más democrático. Con el aumento de la representación política en el Congreso de la Unión, a partir de 1997, y del debilitamiento paralelo del presidencialismo mexicano, la división de poderes comenzó a hacerse realidad.

Sin embargo, episodios como el de la Ley de Medios y lo que significan en términos de quién ejerce el poder y para beneficio de quién, implican que nos queda mucho camino por recorrer en este proceso democratizador, que debe incluir el que los poderes constitucionales recuperen la gobernabilidad en México por encima de los intereses de las empresas.

El análisis de la Ley de Medios permite concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación inauguró una etapa inédita para la política y la justicia en México y sentó el precedente de ser el primer poder constitucional en poner un alto a la presión de los concesionarios ante el Estado mexicano.

De la revisión que hicimos a la evolución de la Suprema Corte, podemos concluir que a partir de la reforma de 1994, la Suprema Corte tiene ya las herramientas para ser el garante último de la legalidad en México, es decir, para ser un factor de gobernabilidad y estabilidad política.

Por lo tanto, la sentencia que la Suprema Corte dictó en la Ley de Medios puede ser tomada como una muestra de la autonomía de este poder y del papel político, del

verdadero papel de poder que ha asumido en sus relaciones con los otros órganos del Estado.

En primer lugar, porque la resolución de la Suprema Corte reveló que los concesionarios, de manera particular Televisa, tienen capacidad para incidir en el proceso legislativo. Este hecho quedó demostrado al declarar inconstitucionales los puntos modulares de las reformas, que establecían beneficios para ellos.

Por lo tanto, los ministros del máximo tribunal de justicia del país acreditaron que tanto el Poder Ejecutivo como la mayoría del Legislativo cedieron a las presiones de los concesionarios para obtener una ley en su favor.

Así, con la sentencia que revirtió la reforma, aprobada por el Legislativo y avalada por el Ejecutivo, la Suprema Corte hizo patente su papel en el sistema político mexicano como protector del principio de la división de poderes.

La investigación también permite concluir que fue la pluralidad política en el Congreso de la Unión uno de los factores que permitió que el máximo tribunal de justicia del país dictara una sentencia en contra de los intereses de los concesionarios.

Sin esa pluralidad en el Congreso de la Unión -vigente a partir de 1997- sería impensable la participación en temas políticos de la Suprema Corte, pues fue a solicitud de un grupo senadores de diversas fracciones parlamentarias como el juicio llegó a la Corte.

Podemos afirmar que al participar como actor político, la Suprema Corte se ha convertido en un factor de gobernabilidad y estabilidad política, así como en pieza clave para que la ciudadanía recupere la confianza en sus instituciones.

Además, la sentencia de la Suprema Corte evidenció las carencias de las leyes en materia de radiodifusión y abrió una discusión en la materia que colocó el tema en la agenda nacional.

Por otra parte, del recuento de la historia de los medios de comunicación en México, podemos concluir que si bien hace 30 años, las televisoras, las radiodifusoras y la inmensa mayoría de los periódicos se encontraban alineados al gobierno. Hoy no sucede así, y esto es fundamental para una convivencia abierta y un poderoso instrumento de control sobre los poderes públicos y privados. Sin embargo, es urgente la regulación de los medios de comunicación, a fin de que el Estado asuma, entre otros, su obligación de proteger el derecho a la información de los mexicanos.

Es por eso que una correcta regulación y supervisión de la radio y la televisión resultan imprescindibles para lograr el equilibrio o conciliación entre la satisfacción de las necesidades de la población, que por conducto de estos medios se realiza, y la vigilancia que el Estado debe ejercer para que efectivamente se cumplan los valores que se desee fomentar y que han quedado plasmados en la Constitución.

La sentencia de los ministros no terminó con la concentración económica y el poder político de la industria mediática, pero sí marcó un parte aguas en la relación medios de comunicación-Estado.

Además, marcó un punto de referencia para impulsar las normas necesarias que impidan a los poderes particulares obstruir el libre ejercicio de la comunicación, que engloba las libertades fundamentales de expresión e información.

Como pudimos comprobar, a lo largo de la historia de los medios de comunicación en México son constantes los ejemplos del sometimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo ante los concesionarios de radio y televisión, y la reforma a la Ley de Medios fue una muestra más de su poder.

La diferencia entre ésta y otras reformas radicó en que por primera vez en la historia intervino el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte, institución que tiene la facultad para someter a un análisis constitucional las reformas a las leyes, y expulsar las que violen la Carta Magna.

Respecto a la autonomía del Poder Judicial, podemos concluir que por décadas este poder estuvo subordinado no sólo al Ejecutivo, sino también limitado para no solucionar temas de naturaleza política. Hoy en día, la Suprema Corte está finalmente ejercitando sus funciones políticas de garante de la división de poderes, tanto horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como vertical (federal, estatal y municipal); consolidándose como un árbitro legitimado constitucionalmente para definir la extensión y límite de las esferas de influencia de los actores gubernamentales.

Así, la renuencia histórica de la Corte para participar en temas políticos . por razones de auto-limitación o debido a la influencia del Ejecutivo-, hizo que el juicio de garantías se limitara a su uso de apelación. Además, dado que los conflictos entre poderes y los diversos niveles del gobierno eran solucionados mediante los

mecanismos internos del régimen, las controversias constitucionales estaban en total desuso.

En los últimos 15 años la SCJN se ha convertido en un canal seguro para librar las batallas políticas de gobernabilidad que el nuevo contexto de pluralismo político que prevalece en el país presenta.

La Suprema Corte se ha convertido en un actor político, factor de confianza, gobernabilidad y estabilidad política.

Por lo tanto, en este nuevo contexto, el papel de la Suprema Corte es vital para controlar la constitucionalidad y solucionar diferencias entre los diversos niveles de gobierno y los distintos poderes, es decir, como gran árbitro de los conflictos entre poderes.

Coincido con juristas mexicanos en que si bien las acciones de inconstitucionalidad se han convertido en un importante recurso jurídico para garantizar el predominio de la Constitución, éstas permanecerán trucas mientras éstas no puedan ser interpuestas por ciudadanos, lo que los constitucionalistas llaman amparo contra leyes, pues el juicio de amparo no tiene el alcance de tener efectos generales, sólo beneficia a quien lo interpone.

No debe espantarnos la judicialización de la política, es decir el activismo político de la Suprema Corte. Lo que si debe preocuparnos y ocuparnos es la exigencia de escrutinio a ese poder, de una mayor transparencia. Es necesario que sean analizadas sus sentencias y que éstas se apeguen a estricto Derecho.

Respecto a la división de poderes, podemos concluir que la idea de Montesquieu, de que el poder limite al poder para que se resplandezca la libertad, ha tomado vida y se está consolidando a partir de la reforma judicial de 1994, y este hecho se ve reflejado en la independencia del Poder Judicial, que a su vez se materializa en la revisión de la constitucionalidad y legalidad de las leyes.

No obstante, es necesario reconocer que este principio no ha sido desarrollado a plenitud en lo concerniente a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Judicial. Pues, como explicamos, si bien el Congreso Constituyente de 1917 dotó de plena autonomía al Poder Judicial federal, las reformas constitucionales de 1928 sometieron la designación y la remoción de los ministros al Poder Ejecutivo, con la intervención más formal que efectiva, del Congreso.

Por lo tanto, es oportuno reflexionar sobre la conveniencia de reformar los preceptos constitucionales que autorizan al Ejecutivo para proponer a los ministros, con el objeto no sólo de reforzar su independencia, sino también de hacer más adecuados los sistemas de ingreso, promoción y retiro de los funcionarios judiciales en general.

En conclusión, si bien a partir de la reforma de 1994, la Suprema Corte ha venido jugando un papel importante en la consolidación de la democracia mexicana y en la estructuración de un nuevo orden constitucional, aún requiere reposicionar su papel como tribunal constitucional con base en la fuerza de sus resoluciones y no sólo en su papel de órgano límite del sistema jurídico mexicano, pues la legitimidad de un tribunal radica en sus fallos y no en la posición que tiene en el organigrama constitucional.

La Corte tiene pendiente desarrollar una doctrina constitucional que de coherencia y consistencia a sus fallos; que haga en la medida de lo posible, previsible jurídicamente sus resoluciones; que de seguridad a los ordenes del Estado para tener planeaciones de Estado y no meramente coyunturales, pero también a los gobernados saber a que atenerse.

Para consolidarse como un auténtico tribunal constitucional, la Corte debe poner cuidado en los siguientes aspectos: las sentencias y los debates de los ministros deben mostrar un profundo conocimiento del derecho constitucional contemporáneo; se debe reflejar una mayor coherencia y consistencia en sus fallos, a fin de que sus sentencias, si bien puedan ser opinables, no puedan ser tildadas de arbitrarias; mayor transparencia en las sentencias, que sean claras, breves y entendibles por la comunidad; la Corte debe mostrar sensibilidad social y conocimiento de la realidad mexicana, y sobre todo prudencia para no usurpar las funciones que le corresponden a los órganos políticos del Estado.

Finalmente, es posible concluir también que la sentencia en La Ley de Medios es una muestra de cómo en un sistema político que ha demostrado estar supeditado a los intereses de los concesionarios, la autonomía de la Suprema Corte frente a los grupos de interés particular coadyuva para consolidar la democracia y proteger la división de poderes.

Debe tenerse presente que la democracia no se agota en el terreno electoral, sino que comienza con ello. Procedimientos electorales libres y equitativos son presupuesto del ejercicio de la vida democrática; pero sin el control de la constitucionalidad, sin un poder que a su vez vigile y garantice la división de poderes,

es imposible hablar de un país que viva bajo el imperio de los principios democráticos, es decir, no se puede hablar de un Estado de Derecho.

De la investigación se desprende que para lograrlo, en materia de medios de comunicación, es necesario reformar la Ley Federal de Radio y Televisión así como la Ley Federal de Telecomunicaciones, y constitucionalizar el derecho a la información, es decir hacerlo exigible.

Anexo 1 Composición del Congreso de la Unión

Composición de la Cámara de Diputados por Partido Político 1973-2006

	1973-1976	1976-1979	1979-1982	1982-1985	1985-1988	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
PAN	52	20	43	51	38	101	89	119	121	206	151
%	22.5	8.4	10.8	12.8	9.5	20.2	17.8	23.8	24.2	41.2	30.4
PRI	189	195	296	299	292	260	320	300	239	211	224
%	81.8	82.3	74.0	74.8	73.0	52.0	64.0	60.0	47.8	42.2	44.8
PRD							41	71	125	50	97
%							8.2	14.2	25.0	10.0	19.2
PARM	7	10	12		11	30	15				
%	3.0	4.2	3.0		2.8	6.0	3.0				
PPS	10	12	11	10	11	32	12				
%	4.3	5.1	2.8	2.5	2.8	6.4	2.4				
PCM			18								
%			4.5								
PSUM				17	12						
%				4.3	3.0						
PMS						19					
%						3.8					
PDM			10	12	12						
%			2.5	3.0	3.0						
PST FCRN			10	11	12	34	23				
%			2.5	2.8	3.0	6.8	4.6				
PRT					6						
%					1.5						
PMT					6						
%					1.5						
PT								10	7	7	6
%								2.0	1.4	1.4	1.2
PVEM									8	17	17
%									1.6	3.4	3.4
CD										4	5
%										0.8	1.0
PSN										3	
%										0.6	
PAS										2	
%										0.4	
TOTAL	258	237	400	400	400	476	500	500	500	500	500

Fuente: Porcentajes obtenidos a partir de cifras del Instituto Federal Electoral y estadísticas de la Cámara de Diputados

Composición de la Cámara de Senadores por Partido Político, 1988-2006

	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2006
PAN		1	25	33	46
%		1.6	19.6	25.8	35.9
PRI	60	63	95	77	60
%	93.8	98.4	74.2	60.2	46.8
PRD	4		8	16	15
%	6.3		6.3	12.5	11.7
PT				1	1
%				0.8	0.8
PVEM				1	5
%				0.8	3.9
CD					1
%					0.8
Total	64	64	128	128	128

Fuente: Porcentajes obtenidos a partir de cifras del Instituto Federal Electoral y estadísticas del Senado de la República

Anexo 2

Conceptos de invalidez de la Ley de Medios

Artículos de la Ley Federal de Radio y TV	¿Por qué?	Criterio
16	Que establece el término de 20 años para el refrendo de concesiones para el refrendo de las concesiones, y que el concesionario tendrá preferencia sobre terceros y no estará sujeto al procedimiento de licitación considerándolo un régimen discriminatorio que violenta el principio de igualdad que contiene el artículo 1º, 25 y 27 de la Constitución, los dos últimos, relacionados con la rectoría económica que corresponde al Estado ejercer en el sector de telecomunicaciones, y que contradice el propósito de la reforma, que tenía como espíritu el establecer nuevas condiciones para el uso, utilización y obligaciones del régimen de concesiones.	La Corte determina que la inversión tecnológica que realizan los concesionarios no justifica el plazo forzoso de veinte años, en virtud de que en la actualidad la tecnología avanza rápidamente y es la que provoca, precisamente, el aprovechamiento cada vez más eficiente del espacio radioeléctrico, de suerte tal que mientras transcurre el plazo forzoso de duración de la concesión, el Estado perderá el control para verificar el mejor aprovechamiento de la tecnología y, por tanto, del bien concesionado. Lo que se traduce en una barrera para la libre competencia, y los terceros estarán en desventaja al no poder competir con los concesionarios, como consecuencia de un plazo tan amplio.
17- E, 17-F, 17-G, 20 (Objetados) 21-A que imponen los principios de seguridad jurídica y legalidad	17-E se invalida su porción normativa 17-F y 17-G, la primera parte de la fracción I 20 y la fracción II 17G se involucra dos figuras distintas, como son la licitación y la subasta pública, que de acuerdo a los ministros, dificultan el entendimiento de las reglas y criterios que debe aplicar la autoridad para definir el otorgamiento de una concesión.	Todas relacionadas con la información que deben presentar los solicitantes de permisos de radiodifusión, y que otorga a la autoridad un alto margen de discrecionalidad para solicitar la información y exigir los requisitos que considere convenientes, colocando a los solicitantes de los permisos en un grave estado de inseguridad jurídica, lo que se traduce en infracción a los principios de legalidad y seguridad jurídica.
2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 7-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 71-A y 79-	A de la Ley Federal de Radio y Televisión, fueron desestimados por la Suprema Corte, ya que se consideró no atentan en contra del derecho de igualdad contemplado en los artículos 1º y 2º constitucionales. Dicho principio se traduce en que a	Entonces, los preceptos que los regulen de manera diferente no incurrirán en violación a la garantía de igualdad, pudiendo a veces hacer distinciones, siempre y cuando éstas no resulten arbitrarias. Se llegó a la conclusión de que estos ordenamientos no

	todas las personas que se encuentran en una misma situación jurídica, les sean aplicadas las mismas normas; aún en planos distintos.	vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, reconocidos en la Constitución para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.
28	Se resuelve a favor de inconstitucionalidad, que contraviene los principios de igualdad y libre concurrencia, - contenidos en los artículos 1 y 28 de la Constitución- y que con las reformas consiente un trato preferencial a los radiodifusores, acto que es considerado por la Suprema Corte como discriminatorio, por establecer un régimen de excepción para la apertura del mercado de las telecomunicaciones, que resta certeza jurídica a los concesionarios y priva al Estado del pago de una contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de un bien propiedad de la Nación, como lo es el espectro radioeléctrico.	
79-A Ordenamiento que regula la propaganda electoral en medios de comunicación.	Se determina la improcedencia del reclamo, debido a que el numeral 79-A fracción I, no contraviene lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, párrafo primero constitucional, en la medida en que no instituye derecho alguno a favor de los candidatos a cualquier puesto de elección popular o para contratar propaganda electoral de manera directa, sino que únicamente impone a los concesionarios del servicio de radiodifusión la obligación de informar, al Instituto Federal Electoral, sobre la propaganda contratada por los partidos políticos o por los candidatos citados	Es decir, a través del artículo cuestionado sólo se establece la obligación de informar a la autoridad competente sobre la propaganda en materia electoral contratada por los participantes en este tipo de contiendas y, de ninguna manera, se concede autorización a los candidatos a puestos de elección popular para que puedan contratar por sí mismos, dicha propaganda.
Artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones	¿Por qué?	Criterio
9-A	En donde se invocaba la violación a los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución al prever la creación de	

	<p>la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)- se determinó que la decisión de crear los órganos desconcentrados debe ser atribución exclusiva del poder Ejecutivo.</p> <p>En este caso, se desestimó la inconstitucionalidad del artículo conjurado -toda vez que en ningún precepto constitucional establece como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo la de crear órganos desconcentrados- lo que se corrobora de la lectura del artículo 89 constitucional, del cual no se desprende que prevea una condición de exclusividad en el uso de dicha facultad, máxime que el Congreso de la Unión sí tiene facultades para crear órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones</p>	
9C, 9D	<p>La inconstitucionalidad, con el fundamento de que contravienen los artículos 16, 49, 89, 90 y 133 de la Constitución, y los artículos 11, 16, 17, 26 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ya que con la reforma, la interpretación de la norma resulta confusa, en cuanto a la facultad de la Cámara de Senadores de objetar los nombramientos de los Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), y que es una potestad constitucional del titular del Ejecutivo, en amplia contradicción con los principios de legalidad, división de poderes y supremacía constitucional.</p>	
Transitorios de LFRyT y la LFT	¿Por qué?	Criterio
2 transitorio	<p>Es inconstitucional porque prevé la designación escalonada de los Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)- considerándolo como violatorio de los artículos 16, 40, 80, 81 y 83 de la Constitución. Dicha designación es razonada como una práctica de ejercicios transexenales del poder presidencial. Por tanto, el</p>	<p>Entre la defensa invocada por los senadores de la LIX Legislatura, se encuentra la de la no elegibilidad de los actuales comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los senadores argumentaron que se infringieron los artículos 1, 5, 13, 35, fracción II, 49 y 89 de la Constitución, mismos que</p>

	<p>próximo Ejecutivo Federal no tendría injerencia en el nombramiento de comisionados, sino en el penúltimo año de su sexenio, lo que significará que no podrá incidir en las políticas de la materia.</p>	<p>establecen como prerrogativas ciudadanas, la igualdad, la libertad de trabajo y el derecho de ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos. Argumento que fue respaldado por la Corte, al considerarla una disposición legal limitativa en su vigencia y privativa en derechos, es decir, dirigida a sujetos concretos.</p>
<p>4 y 5 transitorios de la LFT 2 transitorio de la LFRyT</p>	<p>La Corte alegó que son contrarios a los artículos 16, 49 y 89 constitucionales; los artículos 4, 5 y 2 mencionados prevén la derogación de los reglamentos expedidos anteriormente por el Ejecutivo, atribuciones que antes eran de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que con la reforma fueron otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. La Suprema Corte desestimó el alegato, fundamentando el principio de supremacía de Ley, lo que significa que la Ley siempre será jerárquicamente superior a un reglamento, lo que además, debe complementarse con la obligación constitucional del Presidente de la República para su cumplimiento.</p>	

Fuente: Conceptos obtenidos de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por los senadores de la LIX Legislatura y del Engrose de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

AI CAMP, Roberic. Politics in México. The decline of authoritarianism, Nueva York, Oxford University Press, 1993.

BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro, Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

BRAGUE Camazano, Joaquín. La acción de inconstitucionalidad, primera impresión, UNAM, México, 2000.

CABRERA, Lucio. El Poder Judicial Federal y el Constituyente de 1917, México, UNAM, 1968.

CARPIZO, Jorge. Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM, 2007.

CARREÑO Carlón, José. Para entender los medios de comunicación, México, Nostra, 2007.

CASAR, María Amparo, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, en ELIZONDO, Carlos y Nacif, Benito (comp.), Lecturas sobre el cambio político en México, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002.

CÓRDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México, México, Ediciones Era, 1972.

CORRAL Jurado, Javier y ARREDONDO Ramírez, Pablo (coordinadores). Ley Televisa: balance y prospectiva. Universidad de Guadalajara, México, 2007.

COSÍO Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1973.

COSSÍO Díaz, José Ramón. Jurisdicción federal y carrera judicial en México, México, UNAM, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 4, 1996.

DE FLEUR, Melvin. Teorías de la comunicación de masas, México, Paidós, reimpresión, 1999, 463 p.

DOMINGO, Pilar. "The politics of Supreme Court Judges in Mexico", en Documento de Trabajo, No. 64, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, 1997.

ESPINOZA de los Monteros, Javier. "La Suprema Corte de Justicia en la Constitución de 1857. Reminiscencia histórico-jurídica del constitucionalismo mexicano" en La Constitución de 1857, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

ESTINOU Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coordinadores). La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima. Los medios de difusión masiva en México, Ediciones Casa Juan Pablos, 1982.

FIX-FIERRO, Héctor. "Poder Judicial", en GONZÁLEZ, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds). Transiciones y diseños institucionales, México, Instituciones de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

FIX-FIERRO, Héctor. "Tan cerca, tan lejos! Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, No. 97, enero-abril, 2000.

FIX-FIERRO, Héctor. "La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", en Revista Mexicana de Justicia, México, No. 2, Julio-Diciembre, 2003, pp. 251-324.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado, nums. 58-59, enero-agosto de 1967.

Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional que presentó el Ejecutivo a la Cámara de Senadores el 6 de abril de 1995.

FIX Fierro, Héctor. La eficacia de la justicia. Cuadernos para la reforma de la justicia, México, UNAM, 1995.

FIX-Zamudio, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. Segunda edición, UNAM, México, 1998.

FIX-Zamudio, Héctor. El poder Judicial en el texto original de la Constitución de 1917+ en Madrazo, Jorge. Las nuevas bases constitucionales y legales del Sistema Judicial Mexicano: La Reforma Judicial 1986-1987, México, Porrúa, 1987.

FIX-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón. El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano, FCE. 1996.

FLORES Olea, Víctor. Poder, legitimidad y política en México+, en El perfil de México en 1980, México, Siglo XXI Editores, 1974.

FUENTES, Vicente. Los partidos políticos en México, México, Porrúa, 1996.

GARRIDO, Luis Javier. El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Editorial Siglo XXI, 1982.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. La democracia en México, México, Era, 1965.

GUERRERO, Omar. La Secretaria de Justicia y el Estado de Derecho en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto. Metodología de la investigación, México, Mc Graw-Hill, 2003, 705 p.

LABASTIDA, Julio y López Leyva, Miguel. Una transición prolongada+, El papel de las ideas y de las políticas en el cambio estructural en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

LÓPEZ Ayllón, Sergio. Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad, México, UNAM, 1997.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. Democracia, Transparencia y Constitución, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

MEJÍA Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, Volumen I, Fundación Manuel Buendía, México, 1989.

MEDINA Peña, Luis. Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, México, Fondo de Cultura Económica, sexta reimpresión, 2006.

MONDRAGÓN López, Omar. La tribunalización de la política: ¿Hacia la judicialización de la política en México?, Tesis de Licenciatura, UNAM-FCPyS, 2005.

MONSTESQUIEU, El espíritu de las leyes, Barcelona, Ediciones Altaya, 1987.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, Comentario al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en VV.AA., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, t. II, 17ª.ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.

PESCHARD, Jaqueline. El partido hegemónico: 1946-1972, en El partido en el poder, México, El Día en libros y IEPES, 1990.

PEREYRA, Carlos. La tarea mexicana de los años setenta, en Sobre la democracia, Ed. Cal y arena, 1990.

REYNA, José Luis. Mobilización y participación políticas: discusión de algunas hipótesis para el caso mexicano, en El perfil de México en 1980, México, Siglo XXI Editores, 1974.

ROJAS Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales, Plaza y Valdés, vigésima quinta edición, 2000.

SÁNCHEZ, Andrea. La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987.

SCHWARZ, Carl. Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México, en Anuario Jurídico, México, UNAM, Vol. 2, 1977.

SOBERANES Fernández, José Luis. Informe sobre México, en CORREA Sutil, Jorge (ed.). Situación y políticas judiciales en América Latina, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, Cuadernos de Análisis Jurídico, núm. 2, 1993.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?, segunda edición, SCJN, México, 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunales Constitucionales y Democracia, México, Dirección de Planeación de lo Jurídico de la SCJN, 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décimo Aniversario de la Reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Dirección de Planeación de lo Jurídico de la SCJN, 2005.

VALENCIA Carmona, Salvador. "El poder Ejecutivo mexicano", en Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992.

ZORRILLA Arena, Santiago. Guía práctica para elaborar la tesis, México, Mc Graw-Hill, 1992, 117 p.

Hemerográficas

Fernández Christlieb, Fátima. "Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico" en **Revista Nexos**, No. 352, Abril, 2007, México.

Márquez Rábago, Sergio. "Estado de Derecho" en **Nuestra Democracia**, Año 2, No. 12, Marzo de 2007.

SANCHEZ Ruiz, Enrique. "Hacia una cronología de la televisión mexicana" en **Comunicación y Sociedad**, núm.10-11, septiembre-abril, 1991

-Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008)

Ley Federal de Radio y Televisión (2006)

Ley Federal de Telecomunicaciones

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad.

-Entrevistas realizadas

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Salvador Aguirre Anguiano, "La Corte Cogobierna con sus decisiones", publicada en **Excelsior**, 3 de diciembre de 2007, portada y página 10.

José Ramón Cossío, "Debe haber control social sobre nosotros" publicada en **Excelsior**, 4 de diciembre de 2007, portada y página 10.

Sergio Valls Hernández, "El equilibrio del Estado depende de la confianza que se le tenga a la Corte", publicada en **Excelsior**, 5 de diciembre de 2007, página 10.

José de Jesús Gudiño Pelayo, "La reforma más radical de la SCJN", publicada en **Excelsior**, 7 de diciembre de 2007, página 22.

José Ramón Cossío, "La SCJN juega ahora un papel de árbitro entre los distintos poderes" publicada en **Excelsior**, 7 de marzo de 2009, página 5.

- Sitios de Internet (desde el 1 de diciembre de 2005)

El Universal, www.eluniversal.com.mx

Etcétera, www.etcetera.com.mx

La Jornada, www.jornada.unam.mx

Proceso, www.proceso.com.mx

Reforma, www.reforma.com

Revista Mexicana de Comunicación, www.fundacionbuendia.org.mx

Zócalo, www.zocalo.com.mx

ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN,
<http://www.amedi.org.mx/>

GRUPO PLURAL, http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, www.fcc.gov

INTERNATIONAL COMMUNICATION UNION, www.itu.int

SITIO DE JAVIER CORRAL, <http://www.javiercorral.org/>

SITIO DE RAÚL TREJO, <http://raultrejo.tripod.com/>