

INTRODUCCIÓN

El presente libro tiene por objeto analizar la elevada complejidad que pueden adquirir las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad, el medio de control abstracto de la regularidad constitucional de normas generales en México. Las peculiaridades de esta vía procesal, en muchas ocasiones, develan problemas y cuestionamientos también latentes en otros instrumentos procesales constitucionales de nuestro país (especialmente controversia constitucional y juicio de amparo), de manera que sus resoluciones podrían tomarse como punto de partida para un análisis más amplio del sistema mexicano de control constitucional, en relación con aquel tema; esto justifica el enfoque general con que acometimos esta investigación, cuyos resultados *mutatis mutandi* podrían aplicarse a procesos constitucionales diversos al tomado como objeto de estudio.

De la considerable cantidad de procedimientos de acción de inconstitucionalidad resueltos en México desde 1995, el número 26/2006 es *paradigmático* —entre otros temas— de los planteamientos concernientes a los efectos y los contenidos de las sentencias constitucionales, y por ello lo tomamos como referencia concreta para exponer los temas de nuestro estudio. En dicho asunto se analizaron las modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión;¹ ya era bastante extraordinario por las circunstancias políticas e históricas que imperaban por la cercanía de las elecciones federales de 2006,² pero no menos lo fue por los aspectos sustantivos y procesales de su resolución.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006, 1a. sección, pp. 29-38.

² Como muestra, un minúsculo botón: instaron la respectiva demanda senadores pertenecientes a *diversas fracciones parlamentarias*, algo inusual dado que por lo regular la acción de inconstitucionalidad promovida por una minoría legislativa, refleja la continuación judicial de un conflicto entre opuestos bandos políticos. *Cfr.* Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 110; Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López,

La sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006,³ el llamado caso *Ley de medios*, constituida por la ejecutoria correspondiente y su aclaración,⁴ tiene una gran complejidad no sólo por la variedad de tópicos que trató y la extensión de los razonamientos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación construyó para darles solución —el engrose de su ejecutoria cuenta con 634 fojas, sin considerar votos particulares—, lo que asimismo ha acontecido con otras acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales,⁵ sino también, y primordialmente, por los múltiples tipos de decisiones que emitió ese órgano jurisdiccional, la diversidad que éstas tienen entre sí con referencia a las votaciones de los ministros participantes, y la pléthora de efectos y consecuencias que origina todo lo anterior. Dicha sentencia no es por lo tanto una resolución simple, sino un dechado de cuestiones y problemáticas que anteriormente se mostraron esporádica y aisladamente en diversos asuntos, pero que muy probablemente no se habían visto juntas y con tanta intensidad en un solo caso particular.⁶

Esta complejidad se debe a la evolución del derecho procesal constitucional en las últimas décadas, que ha permeado al derecho positivo mexicano y a su práctica jurisdiccional, sobre todo por la reforma judicial de 1994. Los tribunales constitucionales de hoy —la Corte mexicana puede tenerse como tal— son sumamente poderosos, debido a que los textos fundamentales les permiten una gran amplitud argumentativa, les obligan a hacer efectivos parámetros abstractos y sumamente complejos, y les impone deberes de respeto a los órganos controlados, que (paradójicamente) les facultan a dar una multiplicidad de efectos a sus resoluciones

Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la SCJN, 2006, t. II, pp. 1029 y 1030.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2007, 2a. sección, pp. 1 y ss.

⁴ *Ibidem*, 19 de octubre de 2007, pp. 93-97.

⁵ Seguramente en una medida prácticamente nula para el juicio de amparo a través del cual, como se sabe, es difícil impugnar ampliamente un “paquete” legislativo —una excepción casi se daría en materia fiscal al reclamarse el sistema general de una contribución—.

⁶ Un antecedente sería la acción de inconstitucionalidad 10/2000, sobre las reformas a los códigos Penal y de Procedimientos Penales del Distrito Federal en relación con el aborto, en la que hubieron votaciones diversas para cada punto de decisión; pero carece de la exuberancia resolutiva del caso *Ley de medios*.

y no reducirlas a una decisión categórica sobre la validez de una disposición legislativa u otro acto.

* * *

Para tratar las cuestiones esbozadas en los párrafos anteriores, el presente libro se divide en tres partes: sirviendo como marco teórico referencial, la primera se refiere a los aspectos generales de la acción de inconstitucionalidad y del control jurisdiccional de la constitucionalidad, y especialmente se analizan en ella la tipología, efectos y consecuencias de sus sentencias; la segunda ya aborda, con base en lo expuesto en su precedente, el análisis de las resoluciones que emitió la Suprema Corte en el caso *Ley de medios*, y la tercera pretende “recapitular” todo lo anterior, de suerte que se visualicen con la mayor claridad posible los efectos de la correspondiente ejecutoria.

En las secciones iniciales de la primera parte de este estudio haremos una reseña, a nuestro parecer breve y en una medida indispensable, sobre la evolución del derecho procesal constitucional y la acción de inconstitucionalidad, con el fin de ubicar al lector en el contexto operativo de este proceso. Las secciones subsecuentes se dedican a exponer en términos generales los efectos de cosa juzgada y de precedente de las distintas resoluciones que pueden darse en la acción de inconstitucionalidad, así como a presentar una tipología básica de las variedades de sentencias que pueden dictar los tribunales constitucionales, que será útil para emprender el estudio de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

Como dijimos, la segunda parte aborda las resoluciones de la sentencia del caso *Ley de medios*, analizando la motivación que les dio la Corte en una proporción necesaria para situar nuestro análisis, y enfocándonos a los efectos y consecuencias jurídicas y prácticas que tengan. El tratamiento que daremos a cada resolución es dispar, ya que no las trataremos con la misma amplitud; ello se explica por su diferente naturaleza —por ejemplo: las desestimatorias que carecen de mayor efecto, no ameritan abundamiento—, la dificultad que presenta determinar sus efectos o comentar sus particularidades, u otras razones.

En la tercera parte se analizarán con detalle los efectos de cada una de las decisiones de la ejecutoria de la Corte en el asunto que tomamos como guía, a manera de una “recapitulación” de lo expresado en secciones

precedentes, indicando más sucintamente los resultados prácticos de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Con esto pretendemos que, con la mayor claridad de que seamos capaces de exponerlos, puedan advertirse los efectos jurídicos de las resoluciones de nuestro máximo tribunal.

Para mejor entendimiento de las resoluciones del caso *Ley de medios*, desglosamos el complejo curso decisorio de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para llegar a la sentencia de este asunto, distinguiendo las etapas previas o posteriores a ella: 1) el “proyecto de resolución” presentado por el ministro instructor; 2) las “deliberaciones” en sesiones públicas; 3) las “votaciones intermedias” en la discusión; 4) las “votaciones finales”; 5) el “engrose de sentencia”; 6) la “aclaración de sentencia”; 7) los “votos particulares y concurrentes”, y 8) la aprobación de tesis “jurisprudenciales” y “aisladas”. Todo esto ayudará a la cabal comprensión del “camino jurisdiccional” que llevó a nuestros jueces constitucionales a dictar la llamada “ejecutoria” (debido a su firmeza) de este caso.

Al final se incorporan las “conclusiones” que puntualizan los resultados generales de la presente investigación, con independencia de las conclusiones específicas que pueden encontrarse en cada uno de los apartados de la segunda y tercera partes del mismo, según corresponda a la resolución y disposición impugnada de que se trate.

Asimismo, incorporamos cuatro anexos a guisa de apéndice. El primero es un cuadro esquemático de los puntos resolutivos de la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 y su aclaración, en el que principalmente se muestran las votaciones que tuvo cada resolución, con un listado de los ministros según el sentido de su opinión, y se cotejan los textos impugnados y los resultantes de la decisión de nuestro tribunal constitucional. El segundo contiene un cuadro esquemático de las resoluciones contenidas en la sentencia referida, en el cual se indica sintéticamente cual fue el resultado práctico de cada una de ellas, y su valor como precedente jurisprudencial para la solución de casos futuros. El tercero es el catálogo de tesis expedidas por la Suprema Corte para sistematizar sus criterios de decisión en este asunto —33 jurisprudenciales y 7 aisladas—, relacionadas primeramente conforme a su seriación y rubro, y posteriormente transcritas según su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. El cuarto es la reproducción del

discurso que pronunció el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia, al término de la sesión en que ese órgano jurisdiccional decidió el caso *Ley de medios*, el cual consideramos de interés para formar una perspectiva completa sobre la importancia de este asunto.

* * *

Una importante e imprescindible advertencia al lector, antes de que comience la lectura del cuerpo principal de este trabajo, que no sobra enfatizar a pesar de que se explicará detenidamente en su oportunidad.

Empleamos los términos *disposición* y *norma* con significados muy diversos y así *de ninguna manera resultan intercambiables*, como enseña la hermenéutica jurídica contemporánea. El primero refiere la fórmula textual que expide cualquier autoridad jurídica para prohibir o permitir determinada conducta, y el segundo, los significados que pueden darse a la primera, que constituyen el específico y determinado sentido normativo de aquella fórmula para el caso concreto, es decir, el resultado de su interpretación. Conforme a esto, por “disposición” no debe entenderse el contenido íntegro de un numeral de la ley o cualquier otro cuerpo normativo, pues éste podría contener una sola o bien una pluralidad de “disposiciones” que derivan en tantas “normas” como lecturas puede dárseles. Además, debe considerarse que aunque la disposición textual es el objeto de impugnación formal en cualquier instancia constitucional, el control respectivo opera en realidad sobre las “normas” resultantes de su interpretación, las cuales el tribunal puede avalar, rechazar o imponer.

Todo lo anterior se ejemplifica claramente con el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, impugnado en la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Pese a constar de un solo párrafo que tenía dos partes (enunciados separados por punto y seguido), en realidad dicho numeral contenía *cuatro diferentes* “disposiciones”;⁷ una de éstas, la relativa a la preferencia al concesionario actual para el refrendo de su título, era susceptible de dos interpretaciones, es decir, derivaba en dos “normas”: la primera hacía absoluta dicha preferencia y la segunda la relativizaba en tanto el concesionario tuviera “igualdad de circunstancias” respecto de

⁷ *Infra*, nota 221.

terceros interesados; la Suprema Corte invalidó la primera interpretación y afirmó la segunda como única constitucionalmente admisible, manteniendo la validez del texto dispositivo impugnado. Esto hace ver la importancia que tiene la autonomía conceptual entre “disposición” y “norma” a lo largo de este libro y para el derecho procesal constitucional de nuestro tiempo, por no hablar de la ciencia jurídica en general.

Ciudad Universitaria, enero de 2009