

El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México

Resumen

El presente trabajo analiza el ejercicio de los controles constitucionales (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, específicamente en conflictos en donde han estado inmiscuidos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En particular, se abordan dos casos, la Ley de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión aprobada en 2006 que motivó una acción de inconstitucionalidad y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el año 2005, que a su vez, derivó en una controversia constitucional.

Palabras clave: Suprema Corte de Justicia, Poder Legislativo, Ley de Telecomunicaciones.

Introducción

Desde hace más de una década, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México ha venido interviniendo de manera recurrente para resolver los diversos conflictos que la clase política no ha podido dirimir. Para llevar a cabo esta función de arbitraje, este órgano cuenta con el instrumento de los controles constitucionales. Este trabajo trata sobre su aplicación, particularmente en situaciones en donde han estado involucrados los poderes ejecutivo y legislativo. La intervención de la corte y sus resoluciones en los conflictos suscitados entre estas dos instituciones permiten conocer en qué medida el Poder Judicial procede con independencia y contribuye a la construcción de un equilibrio de poderes, un régimen democrático y un Estado de derecho. Este trabajo analiza la actuación de la SCJN en dos casos políticamente relevantes que tuvieron lugar durante el mandato de Vicente Fox; uno, relacionado con los problemas derivados de la aprobación del presupuesto en el año 2005 y el otro se refiere a la reforma constitucional en

materia de telecomunicaciones que se llevó a cabo en 2006.¹ Las resoluciones de la corte en los casos en donde están inmiscuidos los poderes federales tienen consecuencias políticas pues sus fallos producen ganadores y perdedores en las relaciones de poder político. De aquí que cabe preguntar ¿cómo ha ejercido la SCJN en México los controles constitucionales en los conflictos donde están inmiscuidos los poderes ejecutivo y el legislativo? Este tema ha adquirido particular relevancia en países que están construyendo democracias soportadas por un Estado de derecho.

Controles jurisdiccionales y tribunales constitucionales

Uno de los mecanismos más importantes que tiene el Estado para limitar el ejercicio del poder político y garantizar la división de poderes son los medios de control, su práctica se expresa de formas variadas como el freno, la vigilancia, la revisión, la inspección, la fiscalización, entre otros.² El control al poder político se realiza con el fin de evitar que tanto el ejecutivo como el legislativo abusen de sus facultades y no se extralimiten. De acuerdo a Manuel Aragón “el control (es) el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.”³ Para Karl Lowenstein el control sobre las acciones de la política implica “la presencia de un órgano que puede exigir responsabilidad”.⁴ Existen tres tipos de control dirigidos a limitar las acciones de los órganos representativos y de gobierno: los políticos, los administrativos y

¹ En este trabajo se presentan doce controversias constitucionales que comprenden el periodo que va de 1999 a 2009, es decir, son casos que se produjeron después de la reforma al Poder Judicial de 1994 donde se ampliaron las facultades de la SCJN en materia de controversias. En lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad se presentan once casos que comprenden la etapa de 1996 a 2008, esto es, posterior a la reforma de 1996 al órgano judicial. Tanto las modificaciones constitucionales al régimen de telecomunicaciones en 2006 como los problemas para la aprobación del presupuesto en 2005, se consideran políticamente relevantes respecto al resto de los casos presentados debido a que en la primera, estaban en juego intereses de un poder fáctico como lo son las televisoras, fue una reforma que era demandada desde hacía algunos años por un amplio sector de la opinión pública. Además, mostró la influencia de las minorías parlamentarias en el proceso legislativo. En el caso del presupuesto, desde que se instauró el formato de gobierno dividido en México, se potenció la posibilidad de que el congreso pudiera modificar o rechazar la propuesta presidencial, lo que provocaría la intervención del Poder Judicial. La aprobación del presupuesto es uno de los temas más importantes del proceso legislativo y en aquel año hubo dificultades para llegar a un acuerdo entre el presidente y la Cámara de Diputados. Demás, los dos casos centraron la atención de los medios de comunicación y dividieron las posturas de la clase política.

² Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, UNAM, México, p. 103.

³ Aragón Manuel, “Interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986, p.87.

⁴ Lowenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 36.

los jurisdiccionales.⁵ El primero, es ejercido por el Poder Legislativo y funciona como un contrapeso (en una situación de gobierno sin mayoría) hacia las disposiciones legislativas del presidente; en el caso del segundo, su objetivo es fiscalizar, vigilar y auditar el ejercicio de la administración pública que encabeza el titular del ejecutivo; mientras que el tercero, regula los procedimientos de los poderes públicos para someterlos al criterio de la legalidad. Konrad Hesse afirma que la presencia de controles no garantiza su plena aplicación “si no se establece un sistema de responsabilidades y sanciones,”⁶ esto requiere necesariamente la presencia de un órgano que garantice que los límites al poder sean acatados y se hagan cumplir.

La eficacia de estos instrumentos ha sido cuestionada en la región latinoamericana, sobre todo durante la etapa de democratizaciones. La variedad de casos en la región muestra diferentes tipos de interacciones institucionales. Por principio, la ausencia de estos controles es característica de los gobiernos sin contrapesos en donde predomina el ejecutivo. En segundo lugar, cuando operan únicamente uno o dos de estos controles puede considerarse que el régimen político se encuentra en transición. Por último, donde operan los tres tipos de control se considera que hay gobiernos limitados y con presencia de contrapesos.

El Estado democrático y de derecho no puede ser ajeno a la responsabilidad de los representantes populares y de los servidores públicos, su actuación necesariamente tiene que ser vigilada y sancionada, de lo contrario, se fomenta la corrupción, la opacidad y la elusión de responsabilidades.⁶ Desde el sistema de justicia se ejercen los llamados controles constitucionales, esta facultad generalmente se le atribuye al Poder Judicial. Su función consiste en contener la acción de los poderes públicos buscando sujetar sus procedimientos al principio de la legalidad. En situaciones en donde estas instituciones no pueden dirimir sus conflictos por la vía política, intervienen los tribunales constitucionales con el fin de resolver sus disputas. Para llevar a cabo esta función, los órganos judiciales deben contar con la

⁵ Hesse, Konrad, *Concepto y cualidad de la constitución. Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 20.

⁶ Medina, Yamile y Santiago Nieto, “Reglas y principios en el sistema jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal”, en Santiago Nieto y Yamile Medina (comps.), *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, UNAM, México, 2005, p. 27.

suficiente autonomía, facultades expresas y una sólida estructura organizativa. Este ejercicio lo llevan a cabo los tribunales constitucionales, quienes tienen la facultad para revisar y declarar anticonstitucionales ciertas leyes. Para el caso de México, uno de los instrumentos que el órgano judicial utiliza para esta encomienda son los controles constitucionales, dos de ellos son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La primera “es un juicio que se inicia ante el órgano jurisdiccional en caso de conflictos entre poderes federales – ejecutivo, legislativo o judicial - o entre niveles de gobierno locales, en los que se considera que hay invasión de competencias.”⁷ En lo que se refiere a la segunda se trata de un procedimiento en el que “se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general – ley, decreto o reglamento - o tratados internacionales, por una parte, y la constitución federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales”.⁸

La importancia del ejercicio de los controles constitucionales por parte de los tribunales constitucionales en el espacio de la política, radica en que las partes en conflicto someten sus intereses al arbitraje de un tercero, generando incertidumbre entre los actores involucrados pues no tienen certeza sobre fallo final de la instancia judicial. La intervención de los tribunales constitucionales en la esfera de la política produce equilibrios institucionales que de otra manera impedirían una convivencia política controlada. De acuerdo a Eduardo Ferrer, un tribunal constitucional es parte de “los altos órganos judiciales o jurisdiccionales situados dentro o fuera del Poder Judicial, independientemente de su nominación, cuya función material esencialmente consiste en la resolución de litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la norma constitucional.”⁹ La intervención de los tribunales en los conflictos de carácter político tiene varias interpretaciones, Hans Kelsen sostiene que su presencia “expresa una cierta desconfianza hacia los órganos ejecutivo y legislativo, de ahí su posición privilegiada dentro del sistema

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *¿Qué es el poder judicial de la federación?* 2ª ed., México, 2004, p. 54.

⁹ *Ibid*, p.50

⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, FUNDAP, México, 2002, 147 pp.

político.”¹⁰ Por su parte, Maurice Duverger afirma que su función es “controlar a los gobernantes para que actúen dentro de los límites del derecho, siendo la aplicación del principio de legalidad la base del control jurisdiccional de los actos gubernamentales.”¹¹ Por otro lado, J. H. Ely, afirma que la revisión judicial puede interpretarse como “una especie de medida antimonopólica destinada a asegurar el funcionamiento apropiado de la política pluralista.”¹² Mientras que Paloma Requejo considera que la función de este órgano “consiste en realizar un control de la ley aplicando la constitución como parámetro de enjuiciamiento y proceder así a la anulación de la misma en el supuesto de que contradiga inequívocamente el texto constitucional.”¹³ Tanto Kelsen como Duverger y Ely ponen énfasis en la correlación que hay entre la actividad política y la regulación de su ejercicio a través de la justicia. El tema ocupa un lugar central en la región latinoamericana, pues contribuye a acotar el poder del presidencialismo, a la vez que le otorga mayor protagonismo dentro del sistema político a los poderes legislativo y judicial en un contexto de democratizaciones.

La aplicación de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México durante la etapa de cambio político

Una de las características del sistema político mexicano durante buena parte del siglo XX fue la instauración de un presidencialismo exacerbado, arropado por facultades constitucionales y metaconstitucionales de gran alcance, lo que permitió subordinar a los otros dos poderes federales. El control del ejecutivo sobre el órgano judicial implicaba que el poder político estaba por encima de la impartición de justicia, por lo que esta función carecía de autonomía. No fue sino hasta los años noventa cuando comenzó a atenuarse el ejercicio del presidencialismo, cuando se estableció un pluralismo de partidos en las dos cámaras del congreso y también cuando el Poder Judicial comenzó a adquirir mayor autonomía respecto de la influencia del ejecutivo. Las dos figuras jurídicas más utilizadas por la Suprema Corte de Justicia para ejercer el

¹⁰ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, pp.33.

¹¹ Duverger, Maurice,, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 220 y 236.

¹² Ely, J. H., *Democracy and distrust: A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981, p. 353.

¹³ Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 136.

control del poder político son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad (art. 105). La reforma al Poder Judicial de 1994 amplió el esquema de facultades de la SCJN, modificando su estructura orgánica, su marco jurisdiccional y el alcance de sus competencias, además de que cambió el método para nombrar a los jueces y magistrados. A partir de estas modificaciones, algunos especialistas manifestaron sus reservas pues consideraron que la corte no terminó por convertirse en un auténtico Tribunal Constitucional como era el caso de otros países. Por ejemplo, Jaime Cárdenas Gracia sostuvo que “la figura de la SCJN era la de un Tribunal Constitucional a medias, pues la intervención del ejecutivo en el nombramiento de los ministros causaba sospechas”.¹⁴ José Ramón Cossío por su parte, afirmó que si se pretendía que la SCJN cumpliera la función de un auténtico Tribunal Constitucional “era necesario dotarla de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darle a las resoluciones efectos generales,”¹⁵ ello contribuiría, según este autor, a que la corte se constituyera en “un verdadero garante del proceso democrático”. A pesar de las limitaciones señaladas, la reforma de 1994 no consistió en una simple readecuación de la estructura orgánica interna del Poder Judicial, también le confirieron a la corte competencias que la acercaron a la figura de un tribunal constitucional.

Otro cambio significativo al órgano judicial tuvo lugar con la reforma de 1996 con el establecimiento en la constitución de la figura de las acciones de inconstitucionalidad. Los agentes facultados para interponer acciones de inconstitucionalidad son: a) las dos cámaras del Poder Legislativo, b) los congresos locales, c) la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y d) el Procurador General de la República (como representante del Poder Ejecutivo). Para que la corte pueda declarar la invalidez de la norma impugnada tiene que ser aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos del total de los

14 Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. IJ-UNAM, México, 2000. p. 185.

15 Cossío, José Ramón “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en *Política y gobierno*, Vol. VIII. Núm. I. Primer semestre, CIDE, México, 2001, p.99.

once ministros que conforman el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Cabe mencionar que generalmente son las minorías parlamentarias quienes recurren a este mecanismo con mayor frecuencia para solicitar la revisión judicial sobre una legislación previamente aprobada por una mayoría congresional.¹⁶

Desde que se instauró en México un gobierno sin mayoría en las elecciones intermedias de 1997, el ejecutivo perdió el control que tradicionalmente tenía sobre la legislatura, esto potenció la posibilidad de que sus iniciativas de ley o reforma pudieran ser rechazadas por la oposición. Después de aquél año, la representación en el Poder Legislativo quedó fragmentada como consecuencia de las reformas electorales que introdujeron esquemas proporcionales. Esto ha derivado, en algunos momentos, en una situación de bloqueos entre ejecutivo y legislativo, por lo que el presidente ha debido usar con mayor frecuencia sus facultades de decreto para emitir reglamentos sobre todo al interior de la administración pública federal, a la vez que el legislativo comenzó a utilizar sus instrumentos de fiscalización para vigilar el manejo de recursos públicos por parte del ejecutivo. Esto ha provocado un aumento en el número de controversias entre estos dos poderes, dando paso a la intervención del Poder Judicial, órgano que no solo amplió sus competencias sino que adquirió un nuevo protagonismo dentro del sistema político con las reformas de los años noventa. Desde el mandato de Ernesto Zedillo y, particularmente en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, creció el número de conflictos. La presencia de un bloque mayoritario por parte de la oposición partidista en las dos cámaras del Poder Legislativo le ha permitido llevar a cabo sus funciones de contrapeso hacia el ejecutivo. La mayoría de los conflictos que se han suscitado entre estos dos poderes se han dirigido a la forma en que se maneja la administración pública, particularmente en áreas estratégicas del Estado como el ejercicio de las auditorías dentro del

16 Sobre la efectividad de las acciones de inconstitucionalidad Robert Dahl considera el siguiente cuestionamiento ¿Es razonable decir que el proceso de revisión judicial de la legislación nacional ha proporcionado de hecho una protección efectiva a las minorías frente a las invasiones de las mayorías, y al mismo tiempo ha impedido que las mayorías alcancen sus metas? Si fuera así, entonces la corte presentaría una buena solución al problema del grave desacuerdo asimétrico. Dahl, Robert. *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1998. pp. 142.

gabinete de gobierno, la aprobación del presupuesto de egresos y las modificaciones legales a los sectores de telecomunicaciones y energía. Las leyes relacionadas con estas materias han sido objeto de la intervención de la Suprema Corte de Justicia, una vez que el ejecutivo y el legislativo han discrepado sobre la forma en que deben ser administradas estas áreas.

A continuación se presentan dos cuadros, uno relativo a las controversias constitucionales y otro a las acciones de inconstitucionalidad, ambos se refieren a los conflictos en donde estuvieron inmiscuidos únicamente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los casos expuestos son aquellos que tuvieron lugar después de las reformas de 1994 y 1996 en donde la corte comenzó a procesar conflictos con mejores instrumentos. La primera controversia constitucional entre ejecutivo y legislativo tiene lugar en 1999, mientras que la primera acción de inconstitucionalidad entre ambos poderes se presenta en 1996, los casos expuestos tienen un corte hasta el año 2009. De acuerdo al cuadro 1, de las doce controversias constitucionales que ha habido entre 1999 y 2009, una fue enviada por las dos cámaras del Poder Legislativo, cinco por la Cámara de Diputados, una por parte del Senado y en las cinco restantes el demandante fue el ejecutivo. En cuanto a los casos en donde el legislativo interpuso la controversia, una tuvo lugar con Ernesto Zedillo, cuatro bajo el mandato de Vicente Fox y dos en el sexenio de Felipe Calderón; mientras que de las cinco controversias que interpuso el titular del ejecutivo, todas fueron en el gobierno de Vicente Fox.

Cuadro 1
Controversias Constitucionales (1999 - 2009)

No.	Promovente	Acto reclamado	Fecha de solicitud	Resolución	Fallo a favor	Fallo en contra
1	CD	Omisión del Ejecutivo para coadyuvar con la Cámara de Diputados para proporcionar información que se le requirió sobre operaciones fiduciarias con motivo de las auditorías realizadas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).	9 sep. 1999	El ejecutivo pondrá a disposición de la Cámara de Diputados la información solicitada por los diputados sobre los fidecomisos. Unanimidad , 24 de ago. 2000. Expediente: 26/1999.	CD	PEF
2	CU	Invasión a la competencia del Congreso de la Unión que realiza el ejecutivo por la expedición del Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE).	4 jul. 2001	Se declara la invalidez de los artículos reformados de la RLSPEE emitidos en el decreto. Mayoría de 8 votos. 25 abr. 2002. Expediente 22/2001	CU	PEF
3	CD	Solicita invalidar el Decreto por el que el ejecutivo exime del pago de impuestos a contribuyentes.	12 abr. 2002	Invalidez del Decreto emitido por el ejecutivo. Unanimidad , 12 de jul. 2002. Expediente: 145/2002-SS	CD	PEF
4	PEF	Solicita invalidar la ratificación hecha por el senado de tres magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios que no fueron propuestos por el ejecutivo. El reclamo consiste en invalidar la ratificación de una magistrada numeraria del tribunal.	4 feb. 2003	Se Invalida el dictamen aprobado por el senado. Unanimidad , 4 de nov. 2003. Expediente: 9/2003	PEF	SEN
5	PEF	Durante la revisión de la Cuenta Pública del año 2000, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) suscribió 2 oficios ordenando a la Secretaría de Hacienda y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario realizar determinados procedimientos administrativos con el objeto de revisar irregularidades.	22 abr. 2003	Validez de los 2 oficios suscritos por la ASF dirigidos al IPAB y a la SHCP. Mayoría de 8 votos , 4 de nov. 2003. Expediente: 91/2003.	CD	PEF
6	PEF	Requerimientos administrativos que hace la AFS al Secretario de Energía y al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía a través del ejecutivo.	19 may. 2004	Invalidez de los requerimientos de la AFS. Votación dividida, 6 votos a favor, 5 en contra , 12 de abr. 2005. Expediente: 74/2005.	PEF	CD

7	PEF	Se propone Invalidar el “Pliego de Observaciones” emitido por la Auditoría Superior de la Federación a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y enviado al ejecutivo por la Cámara de Diputados.	20 ago. 2004	Invalidez del “Pliego de Observaciones” no se invalida la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Unanimidad , 14 de ago. 2006. Expediente: 84/2004.	PEF	CD
8	PEF	Impugnación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 publicado en el DOF el 20/12/04, por parte de la Cámara de Diputados, quien pretende obligar al ejecutivo a ejecutar actos administrativos contrarios a la constitución.	21 dic. 2004	El presidente está facultado para formular observaciones al decreto del Presupuesto modificado por la Cámara de Diputados. Votación dividida 6 votos a favor, 5 en contra , 17 de may. 2005. Expediente: 44/2005.	PEF	CD
9	SEN	El senado propone modificar el reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal en Materia de Nombramientos y Ratificaciones de Magistrados, expedido por el ejecutivo y refrendado por el Secretario de Gobernación.	22 sep. 2005	El asunto quedó sobreesido por no existir materia de análisis. Unanimidad , 6 de sep. 2006. Expediente: 58/2005.	PEF	SEN
10	CD	Suspensión de transmisión de spots donde se habla de logros en programas sociales con la imagen del Presidente Vicente Fox en tiempos electorales.	22 feb. 2006	Se ordena al ejecutivo la suspensión de los spots. Unanimidad , 3 de abr. 2006. Expediente: 38/2006.	CD	PEF
11	CD	Se reclama la invalidez del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) emitido por el ejecutivo.	06 feb. 2009	Se reconoce la validez de los arts. 2º, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento Interior de la SCT. Unanimidad , 24 de nov. 2009. Expediente: 7/2009.	PEF	CD
12	CD	Se solicita invalidar el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2009, específicamente sus artículos 2, 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72.	16 oct. 2009	Se reconoce la validez de los arts. 2º, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 de la Ley de Petróleos Mexicanos. Unanimidad , 6 de dic. 2010. Expediente: 97/2009.	PEF	CD

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: www.cddhcu.gob.mx y www.dof.gob.mx, www.scjn.gob.mx y <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica>
PEF: Poder Ejecutivo Federal. **CD:** Cámara de Diputados. **CU:** Congreso de la Unión. **SEN:** Senado de la República.

De acuerdo a este cuadro, de las doce ocasiones en que la SCJN debió dirimir controversias constitucionales entre ejecutivo y legislativo, siete veces falló a favor del primero y en cinco lo hizo con el segundo. Por su parte, los ministros de la corte votaron en ocho ocasiones por la vía de la unanimidad, mientras que en dos ocasiones lo hicieron por mayoría y, en otras dos, su decisión estuvo dividida. De las siete ocasiones que la corte le concedió la razón al ejecutivo, la primera se debió a que el senado intervino en el nombramiento de tres Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios, siendo una prerrogativa exclusivamente presidencial (caso cuatro); en la segunda, el ejecutivo impugnó una serie de requerimientos administrativos que le hizo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Secretario de Energía y al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía (caso seis); en la tercera la ASF elaboró un “Pliego de Observaciones” a la Ley de Fiscalización Superior, el presidente solicitó la invalidez de dicho pliego (caso siete); en la cuarta impugnó frente a la corte el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 emitido por la Cámara de Diputados que modificaba sustancialmente el contenido que inicialmente había propuesto (caso ocho); en la quinta el senado propuso modificar la Ley Orgánica del Tribunal Federal en Materia de Nombramientos y Ratificaciones de Magistrados que había emitido el titular del ejecutivo (caso nueve); en cuanto a las dos últimas, la Cámara de Diputados solicitó invalidar varios artículos de la Ley de Petróleos Mexicanos que había modificado el presidente (casos 11 y 12).

En lo que respecta a los fallos que la corte emitió en contra del ejecutivo, en el primero, el presidente debió entregar la información que le requirió la Cámara de Diputados sobre las operaciones fiduciarias, una vez que fueron realizadas varias auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) (caso uno); en el segundo, legisladores de las dos cámaras solicitaron invalidar varios artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE) emitidos por el ejecutivo (caso dos); en el tercero, los diputados pidieron invalidar un decreto del presidente que exentaba del pago de impuestos a los contribuyentes (caso tres); en el cuarto, la ASF ordenó a la Secretaría de Hacienda y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario llevar a cabo una serie de procedimientos administrativos para revisar algunas irregularidades que fueron detectadas (caso cinco); en el último, la

cámara baja pidió suspender la transmisión de una serie de promocionales de el ex presidente Vicente Fox en donde se mostraban los logros de sus programas sociales durante tiempos electorales De las cinco ocasiones que el ejecutivo recurrió a la SCJN para interponer *controversias constitucionales*, cuatro fueron en contra de la Cámara de Diputados y una contra el senado, todas tuvieron lugar en el sexenio de Vicente Fox.

En lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad en donde han estado inmiscuidos, tanto el ejecutivo como el legislativo, durante el periodo que va de 1996 a 2008, se presenta a continuación un segundo cuadro con cada uno de los casos. En estas once acciones, las minorías parlamentarias recurrieron a la corte tres veces, el ejecutivo lo hizo en ocho ocasiones (en tres de ellas acompañado por una minoría de diputados de su partido). De las once acciones, una tuvo lugar con el presidente Ernesto Zedillo, nueve durante el sexenio de Vicente Fox y una bajo el mandato de Felipe Calderón.

Cuadro 2
Acciones de Inconstitucionalidad (1996 – 2008)

No.	Promovente	Acto reclamado	Resolución de la SCJN	Fallo a favor	Fallo en contra
1	167 diputados (PAN, PRD y PT)	Se solicita la invalidez de algunas disposiciones de Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Fecha de solicitud: 9 ene. 1996.	Procedente, reconoce la validez de las disposiciones de la norma. Unanimidad , 5 mar. 1996. Expediente: 1/1996.	PEF y mayoría de las 2 cámaras	Minoría de diputados
2	PEF y minoría de diputados del PAN	Se solicita invalidar los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. Fecha de solicitud: 29 enero 2003.	Se declara inconstitucional la legislación impugnada. Unanimidad , 4 oct. 2003. Expediente: 19/2003.	PEF y minoría de diputados	Las 2 cámaras del congreso
3	PEF	Se solicita la invalidez del párrafo segundo, de la fracción XI, del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre al Renta. Fecha de solicitud: 29 enero 2003.	Procedente y fundada. Unanimidad , 27 may. 2003. Expediente: 9/2003.	PEF	Las 2 cámaras del congreso
4	PEF	Se solicita la invalidez de los artículos 218 y 219 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Fecha de solicitud: 7 agosto 2003.	Se reconoce la validez de artículos impugnados. Unanimidad , 8 de jun. 2004. Expediente: 9/2003.	Las 2 cámaras del congreso	PEF
5	PEF y una minoría de diputados del PAN	Solicitan la invalidez del art. 4 transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. Fecha de solicitud: 30 enero y 2 febrero 2004.	Procedentes y fundadas, Unanimidad , 31 ene. 2005 Expediente: 8/2004	PEF y minoría de diputados	Cámara de Senadores
6	PEF y una minoría de diputados del PAN	En contra del art. 6° transitorio de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2002 y 2003 y también del art. 4° transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004. Fecha de solicitud: 3 febrero 2004.	Procedente y fundada. Unanimidad , 9 nov. 2004. Expediente: 10/2004.	PEF y minoría de diputados	Las 2 cámaras del congreso

7	PEF	Solicita la invalidez de 3 artículos de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Fecha de solicitud: 21 septiembre 2005.	Desestima la Acción de Inconstitucionalidad. Unanimidad , 9 jul. 2007. Expediente: 27/2005.	Las 2 cámaras del congreso	PEF
8	47 senadores	Se solicita la modificación de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. Fecha de solicitud: 4 de mayo de 2006.	Procedente y fundada la demanda. Votación dividida . 7 de jun. 2007. Expediente: 26/2006.	Minoría senatorial	PEF y mayoría senatorial
9	PEF	Se solicita la invalidez de Ley Federal de Competencia Económica. Fecha de solicitud: 1 agosto 2006.	Procedente y fundada. Unanimidad , 10 may. 2007. Expediente: 33/2006.	PEF	Las 2 cámaras del congreso
10	PEF	Acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5o., fracción VII, 9o., párrafos primero y segundo, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Fecha de solicitud: 4 octubre 2006.	Procedente y fundada. Mayoría de 10 votos , 16 may. 2008. Expediente: 38/2006.	PEF	Cámara de diputados
11	169 diputados	Se solicita la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Sobre la Producción y Servicios. Fecha de solicitud: 16 enero 2008	Procedente y fundada, Mayoría de 10 votos , 12 may. 2008. Expediente: 29/2008.	Minoría de diputados	PEF y mayoría del Congreso de la Unión

- Fuente: Elaboración propia con información tomada de www.scjn.gob.mx, www.diputados.gob.mx, www.presidencia.gob.mx y scjn.gob.mx/ConsultaTematica
- **PEF**: Poder Ejecutivo Federal

En lo que se refiere a las once acciones de inconstitucionalidad, la corte se pronunció en siete ocasiones a favor del presidente y en cuatro le concedió la razón al Poder Legislativo. En ocho ocasiones la decisión de los ministros fue por unanimidad, en dos por la vía de la mayoría y, en una, la votación fue dividida. De las siete veces que la corte le concedió la razón al ejecutivo, la primera se debió a que diputados del PAN y del PRD impugnaron la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (caso uno); en el segundo, las dos cámaras del congreso impugnaron algunos artículos de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 (caso dos); en el tercero, igualmente, tanto la cámara alta como la baja impugnaron la Ley del Impuesto Sobre el Renta (caso tres); en el cuarto y el quinto, el senado solicitó invalidar la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004 (casos cinco y seis); en el sexto, nuevamente las dos cámaras pidieron invalidar la Ley Federal de Competencia Económica (caso nueve); en el último, la Cámara de Diputados consideró inconstitucional la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (caso diez).

En cuanto a los casos en donde la SCJN falló en contra del ejecutivo, en el primero, el mandatario solicitó la invalidación de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas aprobada por las dos cámaras (caso cuatro); en el segundo, pidió la invalidación de algunos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar aprobada por el Congreso de la unión, la corte desestimó esta acción de inconstitucionalidad por no lograr los ocho votos requeridos para su discusión, de tal forma que el precepto quedó tal y como fue aprobado por el congreso (caso siete); en el tercero, una minoría senatorial solicitó modificar diversas disposiciones a Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión (caso ocho); en el último, fue una minoría de diputados quien pidió invalidar tres tipos de legislación: la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios (caso once). De las ocho ocasiones que el ejecutivo recurrió a la SCJN para interponer acciones de inconstitucionalidad, seis fueron en contra de las dos cámaras, una con la de diputados y otra con el senado, todas tuvieron lugar en el sexenio de Vicente Fox.

A partir de estos datos se puede asentar lo siguiente. En el caso de la Suprema Corte de Justicia: *a)* sus decisiones no han favorecido sistemáticamente a algunos de los actores en conflicto; *b)* sus fallos tienden a ser por unanimidad o mayoría, aunque aparecen casos excepcionales de votación dividida. En lo que se refiere al Poder Ejecutivo: *a)* es un actor que recurre a la corte para resolver sus conflictos en una situación en donde puede ganar o perder, *b)* el Poder Judicial pueden vetar algunos decretos presidenciales y *c)* no siempre ha sido favorecido por la SCJN, sobre todo en los temas considerados políticamente relevantes. En el caso del Poder Legislativo: *a)* ha utilizado sus instrumentos de control hacia el ejecutivo con mayor frecuencia en los últimos años y *b)* las minorías parlamentarias han logrado vetar legislaciones aprobadas por las mayorías congresionales, apoyadas por el presidente y *c)* la mayoría de sus conflictos con el ejecutivo se han centrado en el manejo de la administración pública. En los siguientes apartados se abordan dos casos políticamente relevantes, una acción de inconstitucionalidad (las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión aprobadas en 2006) y una controversia constitucional (la aprobación del presupuesto en el año 2005).

La actuación de la Suprema Corte de Justicia en el caso de la ley de telecomunicaciones y de radio y televisión en 2006.

La reforma al régimen de telecomunicaciones y de radio y televisión en México es un tema que se ha venido discutiendo desde hace más de una década. Una parte del debate se ha dirigido al asunto relacionado con la rectoría del Estado y la persistencia de monopolios. En 2005 se llevó a cabo una reforma promovida por la Cámara de Diputados y hacia 2006 devino la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el senado y el ejecutivo, debiendo intervenir la SCJN para resolver el caso.¹⁷

Por principio, el 22 de noviembre de 2005 el diputado del PRI Miguel Lucero Palma, asesorado por Javier Orozco Gómez, quien había sido abogado

¹⁷ En el periodo referido, la conformación de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura (2003-2006) fue de la siguiente forma. El PRI era la primera fuerza con 224 legisladores, el PAN tenía 151, el PRD 97 y el resto de los partidos 28. Mientras que la composición del Senado durante el periodo 2000-2006 tuvo como primera fuerza al PRI con 60 senadores, el PAN tenía 46, el PRD 15 y 7 para el resto de los partidos.

en Televisa, presentó una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión, cuyo contenido se centraba en el régimen de concesiones hacia los medios de comunicación electrónicos, en donde consideraba que con la legislación de aquél momento, la rectoría estatal estaba siendo rebasada. Amparado en los artículos 27 y 28 constitucionales que establecen la pertenencia que tiene el Estado sobre el espacio territorial y la facultad del ejecutivo para otorgar concesiones a particulares en materia de telecomunicaciones, propuso un nuevo esquema de regulación jurídica para los medios de comunicación. Otro punto que se pretendía modificar era la forma en que tenía lugar el nombramiento de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), pues si bien se trataba de una prerrogativa presidencial, el diputado sugirió que el senado pudiera objetar sus propuestas.

La iniciativa consideraba los siguientes aspectos:

- Modificar la modalidad de los nombramientos de los comisionados de la COFETEL en donde ahora participaría el senado, además de que en adelante serían nombrados de manera escalonada.
- Plasmar las facultades de la COFETEL, por primera vez, en una ley federal.
- Ampliar y fortalecer las atribuciones de la COFETEL como órgano regulador de las telecomunicaciones.
- Dotar a la COFETEL de autonomía técnica y financiera respecto de la Administración Pública Federal.
- Establecer un nuevo sistema para el otorgamiento de concesiones por la vía de la licitación de subasta pública.

El primero de diciembre de 2005, la reforma fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados; en aquella sesión la asistencia fue de 327 legisladores, todos emitieron su voto a favor, no hubo abstenciones ni votos en contra. Este resultado llamó la atención de la opinión pública, pues la forma en que votaron los diputados (por unanimidad) resultaba poco comprensible ante un tema que llevaba años discutiéndose y que había polarizado las posiciones

de los partidos políticos; en segundo lugar, se consideró que la reforma fortalecía en los hechos el poder de dos televisoras (Televisa y Televisión Azteca) al entregarles, de manera exclusiva, el futuro de las telecomunicaciones; en tercer lugar, algunos especialistas señalaron que se estaba limitando la posibilidad de una auténtica competencia en la adquisición de concesiones al depositar el espectro comunicacional en estos dos consorcios televisivos.¹⁸

Después de la aprobación de la reforma, algunas organizaciones civiles, productores independientes, cineastas, académicos y escritores, expresaron su rechazo hacia la reforma¹⁹ al considerar que las únicas beneficiadas serían las dos empresas televisivas, además de que la rectoría del Estado no quedaba debidamente fortalecida. “De aquí que muchos de los diputados que habían aprobado estos cambios mostraron públicamente su arrepentimiento.”²⁰

El 30 de marzo de 2006 el senado recibió una iniciativa paralela por parte de la Cámara de Diputados que fue aprobada sin modificaciones por una mayoría de senadores de todos los partidos con 81 votos a favor, haciendo caso omiso de las observaciones que habían sugerido algunos de los expertos. El 11 de abril el dictamen fue enviado al ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el capítulo fue conocido como “La Ley Televisa.” Posterior a ello, algunos legisladores reconocieron que algunos aspectos de la nueva ley habían sido tratados de manera insuficiente. Por ejemplo, reconocieron que “no se le habían otorgado suficientes facultades a la COFETEL para sancionar a quienes violentaran el marco legal, ni tampoco se habían establecido las suficientes salvaguardas para impedir que una persona

18 Durante los primeros 15 días del mes de diciembre de 2005 la prensa escrita (REFORMA, La Jornada, el Universal, entre otros) criticaron y cuestionaron el contenido de estas modificaciones, pues consideraron que beneficiaban claramente al llamado duopolio televisivo.

19 Cabe destacar que las 17 estaciones radiofónicas que forman parte del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) en la Ciudad de México y otras 10 en varias partes del país consideraron que con esta reforma, Canal Once, Canal 22, Radio Educación, Grupo IMER y todas las radios y estaciones universitarias estatales, indigenistas y comunitarias, se quedarán sin las condiciones básicas para cumplir con su función social.

20 Manuel, Alejandro Guerrero, “Regulación Jurídica de los medios de comunicación en México”, ponencia presentada durante el *Seminario Internacional de Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México*, San Luis Potosí, México, 2006.

ligada a la industria de las telecomunicaciones pudiera ser nombrada comisionado.”²¹

Esto abría la posibilidad de que personas cercanas a los intereses de quienes monopolizan las telecomunicaciones pudieran, desde la COFETEL, establecer sus propias directrices. De igual forma, las concesiones se otorgarían por plazos fijos de veinte años y sin necesidad de entrar en un proceso de litigación. Esto mostraba la habilidad de las televisoras para negociar a su favor la nueva legislación “lo que parecía más una imposición de los consorcios que una negociación con los legisladores.”²² Esto fue interpretado por un sector de la opinión pública y la prensa escrita como un sometimiento de la clase política hacia las televisoras, una vez que se conocieron las nuevas condiciones del marco legal y, sobre todo, por la forma en que la reforma había sido aprobada (unanimidad). Un argumento para explicar este comportamiento de los legisladores tiene que ver con el contexto en que tuvo lugar la aprobación de la reforma, pues en aquel momento los partidos estaban en plenas campañas políticas de cara a la elección presidencial de 2006, por lo que no querían ver afectada su imagen o sus intereses, evitando un conflicto con las principales televisoras. Sin embargo, hubo una minoría de senadores que no pensaba de la misma forma y decidieron recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que revisara el caso.

El 4 de mayo de 2006, un grupo de 47 senadores de todos los partidos políticos – equivalente al 36.7% - promovieron ante la corte una acción de inconstitucionalidad, en la que solicitaron la invalidez del decreto, argumentando que algunos conceptos contravenían varios principios constitucionales. El documento interpuesto impugnaba trece artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y treinta en el caso de la de Radio y Televisión. La argumentación de la parte demandante se centró en dos aspectos. Por un lado, se cuestionó la designación escalonada de los comisionados de la COFETEL, pues se interpretó como un ejercicio trans-sexenal dados los tiempos en que tendrían lugar los cambios en su integración, ya que el

²¹ *Ibid.*

²² Manuel, Alejandro Guerreo, “Los medios de comunicación y el régimen político” en Soledad Loaeza y Jean Francois Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones políticas*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 278.

presidente electo en 2006 no nombraría a los comisionados, y sólo lo haría hasta el penúltimo año de su mandato, lo que otorgaba estabilidad y permanencia a los comisionados que estuvieran al frente de este órgano. Mientras que en lo que se refiere al tema de la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones, se consideró que se estaban violentando los principios de igualdad y libre concurrencia en la adquisición de concesiones, debido al trato desigual que se estaba dando a los concesionarios y a los particulares tanto en el caso de la radiodifusión como en el de las telecomunicaciones. Esto suponía, de acuerdo a la versión de la minoría senatorial, una causal de procedencia que atentaba contra el Estado en cuanto a la potestad soberana para el otorgamiento de concesiones, además de que nulificaba su derecho para establecer las modalidades de uso primario y secundario del espectro radioeléctrico, por lo que quedaba limitado para planificar la administración de dicho espectro a corto, mediano y largo plazo. Estos fueron los motivos que llevaron a la minoría de senadores a impugnar el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión. En contraparte, el ejecutivo consideró la medida como un acto constitucional que cumplía con el principio de igualdad, en virtud de que se establecían mecanismos para el combate a monopolios. Incluso, se había reducido el tiempo de concesión de 30 a 20 años y, además, se conservaba la función social de la radio y la televisión en su modalidad abierta y gratuita. Sin embargo, el presidente cuestionó la participación del senado en los nombramientos de los comisionados de la COFETEL, pues podrían objetar sus propuestas, lo que a su juicio, invadía sus atribuciones para designar y remover libremente a los funcionarios de la Administración Pública Federal (artículo 89 constitucional).

La acción de inconstitucionalidad fue admitida y debatida por el pleno de la SCJN.²³ En cuanto al tema relacionado con los nombramientos escalonados de los comisionados de la COFETEL (en los que se pretendía que interviniera el senado), el ministro Góngora Pimentel argumentó que “la participación de la cámara alta resultaba inconstitucional, en virtud de que la COFETEL era un

²³ Para tal efecto, el pleno de la SCJN consideró necesaria la participación de expertos en la materia, motivo por el cual, se dedicaron dos sesiones para escuchar a especialistas provenientes del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

órgano de carácter centralizado de la Administración Pública Federal y no órgano autónomo. Además, al ser una entidad desconcentrada que atiende los derechos de expresión, de información y de prensa, debe quedar aislada de todo interés económico y político. Como órgano desconcentrado, sus facultades en materia de radio y televisión no deben ser ejercidas por un órgano que tenga relación de jerarquía con el Presidente de la República.”²⁴ Por su parte, el ministro Valls Hernández señaló en el mismo sentido que “el senado estaba invadiendo un campo que pertenecía exclusivamente al presidente, razón por la cual la intervención del primero era inconstitucional.”²⁵ Mientras que el ministro Silva Meza opinó que “la regulación que debe ejercer el ejecutivo en materia de telecomunicaciones, es de tal importancia, que necesariamente debía estar despolitizada”.²⁶

De aquí que la SCJN decidió, en primer término, respetar la facultad reglamentaria que tenía el titular del ejecutivo en materia de nombramientos de los funcionarios de la Administración Pública Federal, asentando que con esta reforma el senado estaba invadiendo atribuciones del presidente, por lo que le concedió la razón en este caso al ejecutivo. En cuanto a la rectoría del Estado en materia comunicacional, la corte sostuvo que dicha rectoría no puede quedar en manos del mercado tecnológico, sino más bien, es éste último quien debe quedar sujeto a los principios constitucionales, por lo que otorgó la razón en esta discusión a la minoría senatorial. Así, la corte falló en contra del ejecutivo y de una mayoría de senadores cuyos propósitos inicialmente favorecían a los intereses de las dos televisoras.

La decisión de la SCJN sentó un precedente, pues la actuación de una minoría senatorial logró echar abajo una legislación que favorecía a los consorcios que monopolizan las telecomunicaciones. Por primera vez en México, un grupo parlamentario minoritario y plural, desafió una decisión mayoritaria y utilizó la acción de inconstitucionalidad como herramienta legal para frenar el intento de entregar de manera exclusiva a las dos televisoras el manejo de las telecomunicaciones.

²⁴ *Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 24 de mayo de 2007.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

En esta acción de inconstitucionalidad la corte fue capaz de dirimir un conflicto entre los otros dos poderes públicos, generó un ganador (una minoría senatorial) y un perdedor (el ejecutivo y una mayoría de senadores) en un caso que puede considerarse políticamente relevante, pues también estaban en juego los intereses de un poder fáctico como los consorcios televisivos.²⁷ Por ello, este tema no ha dejado de ser materia de debate entre la clase política, los especialistas y las televisoras.

La actuación de la Suprema Corte de Justicia en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2005.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es uno de los aspectos más importantes del proceso legislativo, pues define la forma en que se distribuye el gasto público en los diferentes niveles de gobierno y en las diversas áreas del Estado. Aunque constitucionalmente corresponde al titular del ejecutivo definir el PEF, la Cámara de Diputados tiene la atribución constitucional de revisar, discutir y aprobar la propuesta. Desde que se instauró el formato de gobierno sin mayoría en 1997 y hasta la actualidad, han aparecido una serie de dificultades para lograr su aprobación. En el año 2005, bajo el mandato de Vicente Fox, se presentó una situación límite en donde ni éste ni la cámara pudieron alcanzar un acuerdo, por lo que debió intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Previo a este acontecimiento, cabe recordar que en aquel sexenio, la relación que se estableció entre el presidente y el congreso estuvo marcada por una permanente confrontación, lo que obstaculizó la posibilidad de materializar una serie de reformas estructurales.

El 8 de septiembre de 2004, el titular del ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el paquete económico que comprendía las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005. En los días subsecuentes, las fracciones del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia revisaron el documento y sugirieron una serie de correcciones con el objetivo de que se modificara la asignación de recursos en determinados ramos y

²⁷ Sobre este punto, el actual presidente de la SCJN, Juan Silva Meza, reconoció que “Los poderes constitucionales y fácticos ejercen constantemente presión sobre los tribunales en función de sus intereses, algunos legítimos y otros cuestionables, aunque los jueces deben tomar decisiones de manera independiente”. *El Universal*, “Invaluable, la autonomía del Poder Judicial”, 29 de Abril de 2012.

partidas. La siguiente tabla muestra los componentes del PEF-2005, las cifras presidenciales propuestas, así como las modificaciones propuestas por la coalición legislativa.

Cuadro 3
Comparativo General del PEF 2005.
Proyecto Presidencial - Decreto Oficial

CONCEPTO	PROYECTO PRESIDENCIAL	REDUCCIONES	AMPLIACIONES	REASIGNACIONES
<i>GASTO NETO TOTAL</i>	1744370.6	39515.6	113586.7	74071.1
GASTO PROGRAMABLE	1,238,192.6	26,765.6	105,676.8	78,911.2
Gobierno Federal	831,874.1	17,135.8	99,935.1	82,799.3
Ramos Autónomos	40,025.3	5,800.0	274.4	-5,525.6
Dependencias	378,047.0	13,834.5	68,354.7	54,520.1
Ramos Generales	453,827.1	3,301.3	31,580.4	28,279.1
Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	537,136.8	3,829.8	5,467.3	1,637.5
GASTO NO PROGRAMABLE	506,178.0	12,750.0	7,909.9	-4,840.1

Fuente: Elaboración propia tomada de la información del *Comparativo del Proyecto-Decreto del Presupuesto de Egresos 2005*, publicado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Dirección electrónica: www.cefp.gob.mx

Conforme a esta tabla, los aspectos que transformaron la iniciativa del ejecutivo fueron los siguientes: a) la Cámara de Diputados aprobó un incremento del Gasto Neto Total (mismo que se obtiene de la suma del Gasto Programable más el Gasto No Programable) de 74 071.1 mdp, por lo que aumentaba un 4.25 %; b) para el caso de las dos cámaras del Poder Legislativo y de la Auditoría Superior de la Federación, los diputados propusieron un recorte de 230 mdp; c) en cuanto al Poder Judicial la reducción era de 188.7 mdp; d) para el IFE, su presupuesto se ampliaba 200 mdp; e) para la Comisión Nacional de Derechos Humanos el incremento era de 4.1 mdp; f) para la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación se estableció una reducción de 216.5 mdp para la primera y 665.3 mdp para la segunda; g) en cuanto a las paraestatales (PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, el IMSS y el ISSSTE), los legisladores también aprobaron reducciones presupuestarias. En la sesión plenaria del 15 de noviembre se aprobó el dictamen con las modificaciones hechas por diputados del PRI y del PRD. Se emitieron 323 votos a favor, 137 en contra y una abstención; de los votos en contra, 135 correspondieron al PAN.

Una vez que la Cámara de Diputados envió al ejecutivo el Decreto de Presupuesto con las modificaciones, éste lo regresó a dicho recinto el 29 de noviembre con cuatro observaciones generales y sesenta y seis puntuales, los legisladores rechazaron las observaciones y le turnaron nuevamente el documento al primer mandatario. A partir de aquel momento sólo quedaron dos alternativas posibles para el presidente después de que habían fracasado las negociaciones: publicarlo con las modificaciones hechas por la cámara o interponer una controversia constitucional ante la corte. El 21 de diciembre de 2004, el ejecutivo interpuso la controversia demandando la invalidez del Decreto de Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. El argumento expuesto era que se pretendía obligar al presidente a ejecutar actos administrativos contrarios a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también establecía que la cámara estaba invadiendo sus facultades en materia presupuestal. También sostuvo que tenía el derecho de veto que le confiere el artículo 72 constitucional para efectuar

observaciones a los proyectos de ley o de decreto, asentando que la cámara hizo uso de funciones que no le correspondían.

En este sentido, el entonces presidente Vicente Fox sostuvo que la mayoría legislativa había reasignado el gasto público a partir de sus intereses partidistas sin atender los principios establecidos en el Sistema Nacional de Planeación. Por lo que la discusión se centró en la facultad que el presidente tenía para vetar las modificaciones que había hecho la cámara en materia presupuestal, pues el titular del ejecutivo consideraba que sí podía llevar a cabo observaciones al Decreto de PEF aprobado en el recinto legislativo. Así, la corte debió decidir si la facultad de la cámara para modificar el PEF tenía limitaciones o era absoluta; además de resolver si estas modificaciones transgredían o no los poderes legislativos del presidente.²⁸

En lo que se refiere al debate en la SCJN, se trataba de la primera experiencia en donde el órgano judicial tenía en sus manos un asunto de esta naturaleza. En cuanto a los argumentos que se expusieron en el pleno, por principio, la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos puntualizó con claridad los términos del debate al señalar que “nuestro argumento toral, es determinar si el presidente tiene o no facultades para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación”.²⁹ En el caso del ministro Góngora Pimentel, su postura era que el presidente “no tenía facultad para vetar el PEF.”³⁰ Por su parte, el ministro Cossío Díaz manifestó la idea de “dejar que los dos poderes actuaran políticamente en la solución de este tipo de conflictos a fin de que la corte evitara incurrir en asuntos materiales y presupuestales que sólo a ellos compete.”³¹ Para el ministro Silva Meza, la controversia en cuestión debía resolverse “desde el ángulo de la división de poderes y, por lo tanto, lo que correspondía al órgano jurisdiccional no era decidir quién era el ganador y quién el derrotado sino establecer con claridad las atribuciones constitucionales

²⁸ En México, la prerrogativa de la iniciativa presupuestal corresponde exclusivamente al ejecutivo aunque el congreso tiene la facultad de modificar el paquete. Sin embargo, al final la última palabra la tiene el presidente. Al respecto véase, Casar, Ma. Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública” en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM, IJ, México, 2009, pp. 408.

²⁹ *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sesión ordinaria celebrada el día 09 de mayo de 2005.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

de cada uno de los dos poderes,”³² además de que resaltó el cuidado que debía tener el pleno de la corte para evitar entrar en particularidades del asunto del gasto público, tales como quién gasta y cómo lo gasta, pues dicha situación conduciría a suplantar el ejercicio de atribuciones constitucionales que corresponden a los otros poderes. De aquí que consideró que “la Cámara de Diputados sí puede hacer las modificaciones al presupuesto, pero no era una facultad absoluta, pues tiene limitaciones constitucionales, lo establecen las leyes secundarias y no podemos, como Tribunal Constitucional, ir más allá de nuestras atribuciones que son las de señalar la simetría constitucional en el ejercicio de las atribuciones de estos dos poderes.”³³

En la sesión que tuvo lugar en la corte el 17 de mayo, después del debate del pleno, se decidió en votación dividida - seis contra cinco -, las modalidades bajo los cuales el presidente puede vetar el Decreto del PEF. Asimismo, declararon la nulidad del presupuesto aprobado por los diputados y encomendaron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a que convocara a sesiones extraordinarias en la Cámara de Diputados para atender las observaciones.”³⁴ Con esta sentencia, la corte ordenaba al recinto legislativo a que tomara en cuenta las sesenta y seis observaciones que hizo el ejecutivo, aunque no estableció los mecanismos para sancionar en el supuesto de que el órgano legislativo desatendiera tales indicaciones, situación que finalmente ocurrió, pues la cámara se negó a atender la resolución. Con ello, la SCJN le otorgaba la razón al ejecutivo en el sentido de poder vetar las modificaciones hechas por los diputados al presupuesto.

A partir de aquel momento, cabía la posibilidad de que la SCJN entrara en una situación en donde podía terminar decidiendo el presupuesto, no en el sentido de definir los contenidos y distribución del gasto público, sino en otorgarle la razón a uno u otro actor. Este aspecto resultaba novedoso, pues no es común que una corte o tribunal supremo termine orientando la política presupuestaria. De aquí que el ministro Cossío Díaz se pronunció por que fueran “los propios poderes públicos, quienes en el terreno político, definieran

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sesión ordinaria celebrada el día 17 de mayo de 2005.*

las modalidades del presupuesto.”³⁵ La sentencia de la SCJN se publicó el 24 de octubre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

De esta forma, la corte entró por primera vez a un conflicto entre ejecutivo y legislativo en donde se definía un presupuesto. Al reconocer que el primero tiene la facultad - mediante el poder del veto - de neutralizar todo acto que considere contrario a los principios constitucionales, le otorgó al presidente la posibilidad de no atender las modificaciones de la cámara. El problema entre estos dos órganos de poder y la intervención de la Suprema Corte no necesariamente produce un juego de “suma cero”, pues en el caso de la aprobación del presupuesto, tanto el presidente como los grupos parlamentarios son quienes deciden la distribución de los recursos, por lo que se presenta más bien una situación en donde “todos ganan”. La dificultad para aprobar el PEF-2005 se debió a que privó un desacuerdo entre la clase política, dada la polarización que había entre los partidos por coyunturas políticas previas como el desafuero del ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, la división interna que en aquel momento había en el PRI y la sistemática confrontación que el ex mandatario Vicente Fox tuvo con la Cámara de Diputados durante su mandato.

A pesar de que el presidente mexicano tiene considerables facultades en materia legislativa (el veto, el decreto, la iniciativa, entre otros) y puede hacer uso de sus poderes reactivos,³⁶ el problema reside en que al cohabitar con una legislatura fragmentada y sin mayoría de su partido, se le dificulta la posibilidad de que salgan adelante sus propuestas. Durante el mandato del ex presidente Vicente Fox, la legislatura tuvo una actitud y un comportamiento obstruccionista, la aprobación del presupuesto fue una muestra de ello. .

Conclusiones

Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México no tienen una fuerza vinculatoria que obligue a los diferentes poderes públicos

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Los poderes legislativos reactivos del presidente son aquellos que le permiten vetar leyes, ningún proyecto puede convertirse en ley sin su aprobación. Al respecto véase Mainwaring, Scott, “Pluralismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil” en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Barcelona, 2002, pp. 70.

a sujetarse a sus sentencias, toda vez que no hay una sanción aplicable en caso de incumplimiento y desacato. Esto significa que existe la posibilidad de que los actores a quienes la corte no les otorgue la razón, no acepten sus resoluciones como sucedió en el caso de la aprobación del presupuesto para el año 2005. De aquí que la SCJN no pueda ser considerada un verdadero Tribunal Constitucional en la medida en que no tenga la capacidad de sancionar a los actores que no acatan sus fallos.

Al convertirse el Poder Judicial en un actor con capacidad de veto, se ha atenuado considerablemente la influencia que tenía el ejecutivo en el sistema de impartición de justicia. Desde que la corte hace uso efectivo de los controles constitucionales, no ha favorecido de manera sistemática al ejecutivo o al legislativo con sus sentencias, esto contribuye a que el órgano judicial legitime su actuación y sus procedimientos en aras de ganar credibilidad como garante del proceso democrático frente a la ciudadanía. Esto ha permitido que las relaciones entre los tres poderes tiendan a estar menos desequilibradas y, por consecuencia, mejor balanceadas.

Esto ha implicado, de acuerdo al resultado de las sentencias de la corte en los casos donde estuvieron involucrados el ejecutivo y el legislativo, que sus procedimientos tienden hacia un ejercicio imparcial que parecen estar más apegados a al principio de la legalidad, y ya no necesariamente orientados e influenciados por intereses de carácter político. El periodo de tiempo estudiado indica, una menor influencia del ejecutivo, lo que ha contribuido a atenuar su preeminencia dentro del régimen político. Los controles ejercidos por la SCJN han resultado ser un factor que ha contribuido a ello.

En cuanto al Poder Legislativo, la instauración de un gobierno dividido en las dos cámaras ha permitido que este órgano haga uso de sus facultades para fiscalizar la actividad del ejecutivo. Después de la alternancia en el año 2000, sus funciones de control político han comenzado a ser efectivas al no aprobar iniciativas que provienen de la presidencia, ha vigilado a través de la Auditoría Superior de la Federación el gasto público y ha condicionado y restringido la aprobación del presupuesto, también ha tenido en algunos momentos un comportamiento no cooperativo y obstruccionista hacia las políticas del ejecutivo. Los conflictos entre estos dos poderes se han suscitado, en la mayoría de los casos, por diferencias en el manejo de la administración pública

federal. La fiscalización que lleva a cabo el congreso ha conducido a una serie de conflictos en donde las partes solicitan la intervención de la SCJN, pues el presidente ha tenido que recurrir de manera más recurrente a la emisión de decretos. La vigilancia de las finanzas públicas por parte del congreso y los reglamentos suscritos por el ejecutivo al interior de la administración pública han derivado en diferencias que son difíciles de conciliar. Esto muestra que los tres tipos de control (político, administrativo y jurisdiccional) están comenzando a funcionar. Las consecuencias para la democracia y el Estado de derecho son significativas, pues por un lado, se ha modificado el esquema de relaciones de poder político permitiendo que aparezca un sistema de pesos y contrapesos, en donde la toma de decisiones es producto de consensos partidistas; por otro lado, la aplicación de estos tres tipos de control han atenuado su discrecionalidad en el manejo de la administración pública, el proceso legislativo y el sistema de impartición de justicia, aunque ello no necesariamente se ha traducido en una presidencia más responsable.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Manuel, "Interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986.

Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. IJ-UNAM, México, 2000.

Casar, Ma. Amparo, "Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública" en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM, IJ, México, 2009.

Cossío, José Ramón "La Suprema Corte y la teoría constitucional" en *Política y gobierno*, Vol. VIII. Núm. I. Primer Semestre, CIDE, México, 2001.

Dahl, Robert. *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1998.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.

Ely, J. H., *Democracy and distrust: A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, FUNDAP, México, 2002, 147 pp.

Hesse, Konrad, *Concepto y cualidad de la constitución. Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, UNAM, México, 2010, tercera edición, 186 pp.

Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, IJ, México, 2001.

Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.

Lowenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

Mainwaring, Scott, "Pluralismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil" en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Barcelona, 2002.

Manuel, Alejandro Guerrero, "Regulación Jurídica de los medios de comunicación en México", Ponencia presentada durante el Seminario *Internacional de Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México*, San Luis Potosí, México, 2006.

-----, "Los medios de comunicación y el régimen político" en Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México, Tomo XIV, Instituciones políticas*, El Colegio de México, México, 2010.

Medina, Yamile y Santiago Nieto, "Reglas y principios en el sistema jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal", en Santiago Nieto y Yamile Medina (comps.), *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, UNAM, México, 2005, 1-11 pp. .

Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *¿Qué es el Poder Judicial de la federación?* 2ª ed., México, 2004.

Fuentes Periodísticas

El Universal

Documentos Oficiales

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Sesión Pública Ordinaria celebrada el día 09 de mayo de 2005.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sesión Pública Ordinaria celebrada el día 17 de mayo de 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 24 de mayo de 2007.

Páginas Electrónicas

www.cddhcu.gob.mx

www.dof.gob.mx y www.scjn.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.cefp.gob.mx

Artículo recibido el 9 de mayo de 2012 y aceptado el 18 de octubre de 2013.