

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

Alberto Escamilla Cadena*

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, en conflictos donde han estado involucrados el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En particular, se abordan dos casos, las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión aprobadas en 2006, que motivaron 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: controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley Federal de Radio y Televisión.

Introducción

Desde hace más de una década, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México ha intervenido de manera recurrente para resolver los diversos conflictos que la clase política no ha podido dirimir. Para llevar a cabo su función de arbitraje, este órgano cuenta con el instrumento de los controles constitucionales. Este trabajo trata sobre su aplicación, particularmente en situaciones donde han estado involucrados los poderes Ejecutivo y Legislativo. La intervención de

* Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor investigador de tiempo completo de la UAM Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: <aescamillac@hotmail.com>.

la Suprema 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, referido a la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones que se llevó a cabo en 2006.¹ Las resoluciones de la Suprema Corte en los casos que involucraron a los poderes federales tienen consecuencias políticas pues sus fallos producen ganadores y perdedores en las relaciones de poder político. De ahí que cabe preguntar, ¿cómo ha ejercido la SCJN en México los controles constitucionales en los conflictos suscitados entre los poderes Ejecutivo y 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, cuya práctica se expresa de formas variadas

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, cuando 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. En el primer caso, estaban en juego intereses de un poder fáctico como son las televisoras. Se trataba de una reforma que había sido 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 cuanto al 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. Además, los dos casos centraron la atención de los medios de comunicación y dividieron las posturas de la clase política.

como el freno, la vigilancia, la revisión, la inspección y la fiscalización, entre otros (Huerta, 2010: 103). El control al poder político se realiza con el fin de evitar que tanto el ejecutivo como el legislativo abusen de sus facultades y se extralimiten. De acuerdo con Manuel Aragón, “el control [es] el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder” (1986: 87). Para Karl Lowenstein, el control sobre las acciones de la política implica “la presencia de un órgano que puede exigir responsabilidad” (1976: 36). Existen tres tipos de control dirigidos a limitar las acciones de los órganos representativos y de gobierno: los políticos, los administrativos y los jurisdiccionales (Hesse, 1983: 20). 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” (1983: 20); 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 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 (Medina y Nieto, 2005: 7). 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. Cuando 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 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. En 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” (SCJN, 2004: 54). 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” (SCJN, 2004: 50).

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, lo cual genera incertidumbre entre los actores involucrados pues no tienen certeza sobre el 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 con 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” (2002: 147). 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 político” (1988: 33). 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” (1996: 236). 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” (1981: 353). 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” (2000: 136). 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 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 Suprema 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” (2000: 185). 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” (2001: 99); ello contribuiría, según este autor, a que la Suprema 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 confirió a la Suprema 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 que estableció en la Constitución 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 Suprema Corte pueda declarar la invalidez de una norma impugnada, tiene que reunir una mayoría de cuando menos ocho votos del total de los once ministros que conforman el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Cabe mencionar que son las minorías parlamentarias quienes recurren a este mecanismo con mayor frecuencia para solicitar la revisión judicial de una legislación aprobada por una mayoría del Congreso.²

² Sobre la efectividad de las acciones de inconstitucionalidad, Robert Dahl (1998: 142) 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.

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, y esto potenció la posibilidad de que sus iniciativas de ley o reforma pudieran ser rechazadas por la oposición. Después de aquel 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 los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que el presidente ha debido usar con mayor frecuencia sus facultades de decreto para emitir reglamentos, sobre todo en el 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 del número de controversias entre estos dos poderes, y ha dado 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 del Ejecutivo. La mayoría de los conflictos suscitados 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 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 donde estuvieron involucrados únicamente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los casos expuestos son aquellos que tuvieron lugar después de las reformas de 1994 y 1996, cuando la corte comenzó a procesar conflictos con mejores instrumentos. La primera controversia constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo tuvo lugar en 1999, en tanto que la primera acción

de inconstitucionalidad entre ambos poderes se presentó en 1996. Los casos expuestos tienen un corte hasta el año 2009. De acuerdo con el cuadro 1, de las doce controversias constitucionales habidas 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.

De acuerdo con el cuadro 1, de las doce ocasiones en que la SCJN debió dirimir controversias constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, siete veces falló a favor del primero, y cinco, del segundo. Por su parte, los ministros de la corte votaron en ocho ocasiones por la vía de la unanimidad, 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 y el presidente solicitó la invalidez de dicho pliego (caso siete); en la cuarta, el Ejecutivo 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 Protec-

ción 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) emitido 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 (IPAB) 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 del presidente Vicente Fox en los que, en tiempos electorales, se mostraban los logros de sus programas sociales. 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 involucrados tanto el Ejecutivo como el Legislativo, durante el periodo que abarca de 1996 a 2008, en el cuadro 2 se presenta cada uno de los casos. En estas once acciones, las minorías parlamentarias recurrieron a la corte tres veces, y 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.

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 1); 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 2); en el tercero, igualmente, tanto la cámara alta como la baja impugnaron la Ley del Impuesto sobre al Renta (caso 3); en el cuarto y el quinto, el Senado solicitó invalidar la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004 (casos 5 y 6); en el sexto, nuevamente las dos

Cuadro 1. Controversias constitucionales, 1999-2009

| <i>Núm.</i> | <i>Promoviente</i> | <i>Acto reclamado</i> | <i>Fecha de solicitud</i> | <i>Resolución</i> | <i>Fallo a favor</i> | <i>Fallo en contra</i> |
|-------------|--------------------|---|---------------------------|---|----------------------|------------------------|
| 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) | 9/9/1999 | El Ejecutivo pondrá a disposición de la Cámara de Diputados la información solicitada por los diputados sobre los fidecomisos Unanimidad , 24/8/2000 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) | 4/7/2001 | Se declara la invalidez de los artículos reformados del RLSPEE emitidos en el decreto Mayoría de 8 votos , 25/4/2002 Expediente 22/2001 | CU | PEF |
| 3 | CD | Solicita invalidar el Decreto por el que el Ejecutivo exime del pago de impuestos a contribuyentes | 12/4/2002 | Invalidez del Decreto emitido por el Ejecutivo Unanimidad , 12/7/2002 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 | 4/2/2003 | Se invalida el dictamen aprobado por el Senado Unanimidad , 4/11/2003 Expediente: 9/2003 | PEF | SR |
| 5 | PEF | Durante la revisión de la Cuenta Pública del año 2000, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) suscribió 2 oficios en los que ordenó a la Secretaría de Hacienda y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario realizar determinados procedimientos administrativos con el objeto de revisar irregularidades | 22/4/2003 | Validez de los 2 oficios suscritos por la ASF dirigidos al IPAB y a la SHCP Mayoría de 8 votos , 4/11/2003 Expediente: 91/2003 | CD | PEF |
| 6 | PEF | Requerimientos administrativos que hace la Auditoría Superior de la Federación al secretario de Energía y al presidente de la Comisión Reguladora de Energía a través del Ejecutivo | 19/5/2004 | Invalidez de los requerimientos de la ASF Votación dividida, 6 votos a favor, 5 en contra , 12/4/2005 Expediente: 74/2005 | PEF | CD |

| | | | | | | |
|----|-----|--|------------|--|-----|-----|
| 7 | PEF | Se propone invalidar el "Pliego de Observaciones" emitido por la Auditoría Superior de la Federación y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y enviado al Ejecutivo por la Cámara de Diputados | 20/8/2004 | Invalidez del "Pliego de Observaciones"; no se invalida la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Unanimidad , 14/8/2006 Expediente: 84/2004 | PEF | CD |
| 8 | PEF | Impugnación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20/12/2004, por parte de la Cámara de Diputados, quien pretende obligar al Ejecutivo a ejecutar actos administrativos contrarios a la Constitución | 21/12/2004 | 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 , 17/5/2005 Expediente: 44/2005 | PEF | CD |
| 9 | SR | El Senado propone modificar el reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal en Materia de Nombres y Ratificaciones de Magistrados, expedido por el Ejecutivo y refrendado por el secretario de Gobernación | 22/9/2005 | El asunto quedó sobreesido por no existir materia de análisis Unanimidad , 6/9/2006 Expediente: 58/2005 | PEF | SR |
| 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 | 22/2/2006 | Se ordena al Ejecutivo la suspensión de los spots Unanimidad , 3/4/2006 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 | 6/2/2009 | 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 , 24/11/2009 Expediente: 7/2009 | PEF | CD |
| 12 | CD | Se solicita invalidar el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 4/9/2009, específicamente sus artículos 2º, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 | 16/10/2009 | 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 , 6/12/2010 Expediente: 97/2009 | PEF | CD |

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: <www.cddhcu.gob.mx>, <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; SR: Senado de la República.

Cuadro 2. Acciones de inconstitucionalidad, 1996-2008

| <i>Núm.</i> | <i>Promoviente</i> | <i>Acto reclamado</i> | <i>Resolución de la SCJN</i> | <i>Fallo a favor</i> | <i>Fallo en contra</i> |
|-------------|--|---|--|--------------------------------|----------------------------|
| 1 | 167 diputados (PAN, PRD y PT) | Se solicita la invalidez de algunas disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública Fecha de solicitud: 9/1/1996 | Procedente, reconoce la validez de las disposiciones de la norma Unanimidad , 5/3/1996 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: 29/1/2003 | Se declara inconstitucional la legislación impugnada Unanimidad , 4/10/2003 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 la Renta Fecha de solicitud: 29/1/2003 | Procedente y fundada Unanimidad , 27/5/2003 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: 7/8/2003 | Se reconoce la validez de artículos impugnados Unanimidad , 8/6/2004 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: 30/1/2004 y 2/2/2004 | Procedentes y fundadas Unanimidad , 31/2/2005 Expediente: 8/2004 | PEF y minoría de diputados | Senado de la República |
| 6 | PEF y una minoría de diputados del PAN | En contra del art. 6º transitorio de las leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2002 y 2003 y también del art. 4º transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004 Fecha de solicitud: 3/2/2004 | Procedente y fundada Unanimidad , 9/11/2004 Expediente: 10/2004 | PEF y minoría de diputados | Las 2 cámaras del Congreso |

| | | | | | |
|----|---------------|---|--|----------------------------|--|
| 7 | PEF | Solicita la invalidez de 3 artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar Fecha de solicitud: 21/9/2005 | Desestima la acción de inconstitucionalidad Unanimidad , 9/7/2007 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: 4/5/2006 | Procedente y fundada la demanda Votación dividida , 7/6/2007 Expediente: 26/2006 | Minoría senatorial | PEF y mayoría senatorial |
| 9 | PEF | Se solicita la invalidez de la Ley Federal de Competencia Económica Fecha de solicitud: 1/8/2006 | Procedente y fundada Unanimidad , 10/5/2007 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: 4/10/2006 | Procedente y fundada Mayoría de 10 votos , 16/5/2008 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 Producción y Servicios Fecha de solicitud: 16 enero 2008 | Procedente y fundada, Mayoría de 10 votos , 12/5/2008 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 <www.scjn.gob.mx/ConsultaTematica>.

PEF: Poder Ejecutivo Federal.

cámaras pidieron invalidar la Ley Federal de Competencia Económica (caso 9); en el último, la Cámara de Diputados consideró inconstitucional la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (caso 10).

En cuanto a los casos en los que 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 4); 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 7); en el tercero, una minoría senatorial solicitó modificar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (caso 8); 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 Producción y Servicios (caso 11). 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 contra la Cámara de Diputados y otra contra 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 alguno de los actores en conflicto; y *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 donde puede ganar o perder; *b)* el Poder Judicial puede 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; *b)* las minorías parlamentarias han logrado vetar legislaciones aprobadas por las mayorías en el Congreso, 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 (sobre las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión aprobadas en 2006) y una controversia constitucional (referente a la aprobación del Presupuesto de Egresos 2005).

La actuación de la Suprema Corte de Justicia en el caso de las leyes federales 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 discutido 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.³

Por principio, el 22 de noviembre de 2005 el diputado del PRI Miguel Lucero Palma, asesorado por Javier Orozco Gómez, quien había sido abogado 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, y consideraba que con la legislación de aquel momento, la rectoría estatal estaba siendo rebasada. Amparado en los artículos 27 y 28 constitucionales, que establecen la pertenencia que tiene la nación 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

³ En el periodo referido, la conformación de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura (2003-2006) era así: 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, en tanto que el PAN tenía 46, el PRD 15, y 7 el resto de los partidos.

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 una sesión a la que asistieron 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 porque, en primer lugar, se trataba de 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.⁴

Después de la aprobación de la reforma, algunas organizaciones civiles, productores independientes, cineastas, académicos y escritores, expresaron su rechazo hacia la reforma⁵ al considerar que las únicas be-

⁴ Durante los primeros 15 días de diciembre de 2005, la prensa escrita (*Reforma*, *La Jornada*, *El Universal*, entre otros) criticó y cuestionó el contenido de estas modificaciones, pues consideró que beneficiaban claramente al llamado duopolio televisivo.

⁵ 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

neficiadas 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” (Guerrero, 2006).

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 expertos. El 11 de abril, el proyecto de decreto fue enviado al Ejecutivo para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Este capítulo fue conocido como “Ley Televisa”. Posteriormente, varios 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 ligada a la industria de las telecomunicaciones pudiera ser nombrada comisionado” (Guerrero, 2006).

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” (Guerrero, 2010: 278). Esto fue interpretado por un sector de la opinión pública y la prensa escrita como un sometimiento de la clase política a 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,

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.

ni enfrentar un conflicto con las principales televisoras. Sin embargo, hubo una minoría de senadores que no pensaban 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 a 36.7% del total— promovieron ante la Suprema 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 13 artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 30 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 transexenal dados los tiempos en que tendrían lugar los cambios de su integración, ya que el presidente electo en 2006 no nombraría a los comisionados, y solo 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 violentaban los principios de igualdad y libre concurrencia en la adquisición de concesiones, debido al trato desigual que se daba a los concesionarios y a los particulares tanto en el caso de la radiodifusión como en el de las telecomunicaciones. Esto suponía, de acuerdo con 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 plazos. 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.⁶ 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 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.⁷

Por su parte, el ministro Valls Hernández sostuvo 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”.⁸ 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”.⁹

De ahí que la SCJN decidió, en primer término, respetar la facultad reglamentaria que tenía el titular del Ejecutivo en materia de nombramiento 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 de comunicaciones, la Suprema Corte sostuvo que dicha rectoría no puede quedar en manos

⁶ 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.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 24 de mayo de 2007.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

del mercado tecnológico, sino que, más bien, es este último quien debe quedar sujeto a los principios constitucionales, por lo que otorgó la razón en esta discusión a la minoría senatorial. Así, la Suprema 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 favorable 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.

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.¹⁰ 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 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 Vicen-

¹⁰ 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”, 29/4/2012)

te Fox, se presentó una situación límite en donde ni el presidente ni la cámara pudieron alcanzar un acuerdo, por lo que debió intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Antes de 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 dictaminaron las iniciativas y modificaron la asignación de recursos en determinados ramos y partidas. El siguiente cuadro muestra los componentes del PEF 2005, las cifras propuestas por el Ejecutivo, así como las modificaciones aprobadas por la coalición legislativa.

Cuadro 3. Comparativo general del PEF 2005
Proyecto presidencial - Decreto oficial (millones de pesos)

| <i>Concepto</i> | <i>Proyecto presidencial</i> | <i>Reducciones</i> | <i>Ampliaciones</i> | <i>Reasignaciones</i> |
|---|------------------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|
| Gasto neto total | 1'744,370.6 | 39,515.6 | 113,586.7 | 74,071.1 |
| 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. Disponible en: <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 mi-

llones de pesos (mdp), por lo que aumentaba 4.25%; *b*) para el caso de las dos cámaras del Poder Legislativo y de la Auditoría Superior de la Federación, los diputados efectuaron un recorte de 230 mdp; *c*) en cuanto al Poder Judicial, la reducción fue de 188.7 mdp; *d*) para el IFE, su presupuesto se amplió en 200 mdp; *d*) para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el incremento fue de 4.1 mdp; *e*) 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; *f*) en cuanto a las paraestatales (Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, IMSS e 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, este lo regresó a dicho recinto el 29 de noviembre con cuatro observaciones generales y 66 puntuales. Los legisladores rechazaron las observaciones y le turnaron nuevamente el documento al primer mandatario. A partir de aquel momento, toda vez que habían fracasado las negociaciones, solo quedaron dos alternativas posibles para el presidente: publicarlo con las modificaciones hechas por la cámara o interponer una controversia constitucional ante la Suprema 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 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, y que la cámara había hecho 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 y sin atender los principios establecidos en el Sistema Nacional de Planeación. La discusión se centró en la facultad que el presidente tenía para vetar las modificaciones hechas por la cámara en

materia presupuestal, pues el titular del Ejecutivo consideraba que sí podía llevar a cabo observaciones al Decreto de Presupuesto 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.¹¹

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 total, es determinar si el presidente tiene o no facultades para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación”.¹² En el caso del ministro Góngora Pimentel, su postura era que el presidente “no tenía facultad para vetar el PEF”.¹³ 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”.¹⁴ 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 de cada uno de los dos poderes”,¹⁵ además de que resaltó el cuidado que debía tener el pleno de la corte para evitar entrar en particularidades 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 ahí 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

¹¹ En México, la prerrogativa de la iniciativa presupuestal corresponde exclusivamente al Ejecutivo aunque el Congreso tiene la facultad de modificarla. Sin embargo, la última palabra la tiene el presidente. Al respecto véase, Ma. Amparo Casar, “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*, México, UNAM-IIIJ, 2009, p. 408.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 9 de mayo de 2005.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

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”.¹⁶

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 las cuales el presidente puede vetar el Decreto de Presupuesto. Asimismo, declararon la nulidad del presupuesto aprobado por los diputados y encomendaron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que convocara a sesiones extraordinarias en la Cámara de Diputados “para atender las observaciones”.¹⁷ Con esta sentencia, la corte ordenaba a la cámara que tomara en cuenta las 66 observaciones formuladas por 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 ahí que el ministro Cossío Díaz se pronunció por que fueran “los propios poderes públicos, quienes en el terreno político, definieran las modalidades del presupuesto”.¹⁸ 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 los poderes Ejecutivo y Legislativo en donde se definía un presupuesto. Al reconocer que el primero tiene la facultad –mediante el poder de 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

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 17 de mayo de 2005.

¹⁸ *Idem.*

poder y la intervención de la Suprema Corte no necesariamente producen 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 existente 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 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,¹⁹ 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 presidente Vicente Fox, la legislatura tuvo una actitud y un comportamiento obstruccionista, y 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 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 ahí 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 desacatan sus fallos.

¹⁹ 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 Scott Mainwaring, “Pluralismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 70.

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 Poder Ejecutivo o al Legislativo con sus sentencias, lo cual 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, en consecuencia, mejor balanceadas.

De acuerdo con el resultado de las sentencias de la corte en los casos donde estuvieron involucrados los poderes Ejecutivo y Legislativo, los procedimientos de aquella tienden hacia un ejercicio imparcial que parece estar más apegado al principio de legalidad, y ya no necesariamente orientado e influenciado 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, vigilar a través de la Auditoría Superior de la Federación el gasto público y condicionar y restringir 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 frecuente a la emisión de decretos. La vigilancia de las finanzas públicas por parte del Congreso, y los reglamentos suscritos por el Ejecutivo referentes a 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 de ello 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 ha 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

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

Cárdenas Gracia, Jaime F.

2000 *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IIJ-UNAM.

Casar, Ma. Amparo

2009 “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*, México, UNAM-IIJ.

Cossío, José Ramón

2001 “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. I, primer semestre, México, CIDE.

Dahl, Robert

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

Duverger, Maurice

1996 *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.

Ely, J. H.

1981 *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1981.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo

2002 *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap.

Hesse, Konrad

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

Huerta, Carla

2010 *Mecanismos constitucionales para el control político*, México, UNAM, 3ª ed.

Guastini, Riccardo

2001 *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-IIJ.

Guerrero, Manuel Alejandro

2006 “Regulación jurídica de los medios de comunicación en México”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México, San Luis Potosí (México).

2010 “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*, México, El Colegio de México.

Kelsen, Hans

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

Lowenstein, Karl

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

Mainwaring, Scott

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

Medina Pérez, Yamile, y Santiago Nieto

2005 “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*, México, UNAM, pp. 1-11.

Requejo, Paloma

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación

2004 *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, México, 2ª ed.

Fuentes periodísticas

El Universal, diario de circulación nacional, México, 2013.

Documentos oficiales

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 9 de mayo de 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 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.cefp.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.dof.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.scjn.gob.mx

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