



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“LA SUPREMA CORTE Y LOS CONTROLES
CONSTITUCIONALES ¿TRIBUNAL CONSTITUCIONAL O
POLÍTICO?”**

TESIS

QUE PRESENTA

ENRIQUE FLORES ORTIZ

MATRÍCULA: 206381587

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTOR: DR. ADRIÁN GIMATE-WELSH

JURADO:

**DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
DRA. KARINA ANSOLABEHERE SESTI
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA**

Iztapalapa, Ciudad de México, junio de 2010.

DEDICATORIAS

*A mis padres,
de quienes obtuve la vida
y la fortaleza para vivirla.*

*A mi esposa Lucía,
pues sin su apoyo cotidiano
y profesional no hubiera logrado estar aquí.*

*A mis hijos,
Lucía Anahí y José Enrique,
por el tiempo que dejé de darles.*

*A mis amigos:
Alberto, Francisco y David,
por las grandes discusiones emprendidas
y sus excelentes opiniones.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO	10
1.1 Contexto de la investigación	10
1.2 Especificaciones de la investigación	14
1.2.1 Objeto y justificación del estudio	14
1.3 Esquema conceptual	17
1.3.1 La terminología jurídica	17
1.3.2 Modelos para evaluar el desempeño del órgano jurisdiccional	19
1.4 Orientación metodológica	22
1.5 Originalidad del estudio	31
1.6 Estructura de la investigación	35
CAPÍTULO II. DIVISIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES, CONTROLES CONSTITUCIONALES Y PODER JUDICIAL.	40
INTRODUCCIÓN	40
2. Las teorías de la división y equilibrio de poderes.	44
2.1 Montesquieu y el principio de separación de poderes.	44
2.2 El equilibrio de poderes en el sistema presidencial.	50
2.3 El objetivo del Poder Judicial	64
2.4 El origen de los controles constitucionales	68
2.4.1 Las bases de la acción de inconstitucionalidad en la sentencia Marshall.	72
2.4.2 Origen de las controversias constitucionales	74
2.5 Enfoques teóricos sobre el desempeño de los jueces	75
2.5.1 Modelo jurisprudencial-legalista	76
2.5.2 Modelo de Acción Estratégica	79
2.5.3 Modelo Neoinstitucional	82
2.5.4 Modelo Actitudinal	88
RECAPITULACIÓN	90
CAPÍTULO III. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN MÉXICO. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y SU CONFIGURACIÓN COMO ACTOR POLÍTICO	93
INTRODUCCIÓN	93
3.1 Antecedentes.	95
3.1.1. Etapas de reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	99
3.2 La autonomía del poder judicial en la fase 1994-1999. Las propuestas del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León	102
3.2.1 La reforma de 1994.	102
3.2.2 La valoración de la reforma sobre la Suprema Corte y los controles constitucionales.	106
3.2.3 Las reformas constitucionales de 1996 y 1999.	116
3.3 La Suprema Corte, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.	119
3.3.1 Las controversias constitucionales.	119
3.3.2 Las acciones de inconstitucionalidad	125
3.4 El esquema sobre el desempeño jurisdiccional de la Suprema Corte como un nuevo actor político en un sistema democrático	129
3.4.1 Discusión del órgano jurisdiccional como actor político.	130
3.4.2 La Suprema Corte ante las controversias constitucionales.	136
3.4.3 La Corte ante las acciones de inconstitucionalidad.	145
RECAPITULACIÓN	152
CAPÍTULO IV. LA SUPREMA CORTE Y EL EQUILIBRIO DE LAS BALANZAS EN EL DECRETO QUE MODIFICA LAS LEYES FEDERALES DE TELECOMUNICACIONES Y RADIO Y TELEVISIÓN.	156
INTRODUCCIÓN	156
4.1 Iniciativa que reforma la Constitución en materia de telecomunicaciones, radio y televisión.	158
Contexto político-electoral	
El impulso a la iniciativa en la Cámara de Diputados	
El debate legislativo y el aval del Senado de la República	

La aprobación del dictamen reformativo en materia de telecomunicaciones, y radio y televisión.	
4.2 La acción de inconstitucionalidad interpuesta por una minoría legislativa de senadores.	188
Los argumentos de la minoría del Senado. Origen de la acción de inconstitucionalidad.	
Versiones encontradas de las partes	
4.3 La sentencia de la Suprema Corte: Apego a los principios, a intereses políticos o a los poderes fácticos.	204
El debate de la Suprema Corte	
Los asuntos de fondo	
La interpretación del papel de la Suprema Corte en la construcción del equilibrio de poderes.	
Los poderes fácticos: ¿beneficiados o perjudicados?	
RECAPITULACIÓN	
CAPÍTULO V. LA SUPREMA CORTE ANTE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, RELATIVA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005.	222
INTRODUCCIÓN	222
5.1. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.	226
Contexto jurídico y político	
El comportamiento de las bancadas, en la Cámara de Diputados	
El debate legislativo	
La aprobación	
5.2 La controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo Federal.	252
Las observaciones del Presidente de la República al documento y su respuesta al órgano legislativo.	
Versiones encontradas entre ejecutivo-legislativo	
5.3 La sentencia de la Suprema Corte.	265
Inicio del procedimiento	
El debate en la Suprema Corte	
La resolución	
La reacción académica	
RECAPITULACIÓN	280
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	283
BIBLIOGRAFÍA	308
ANEXOS	315

INDICE DE CUADROS

1	Actores en las controversias Constitucionales	123
2	Partes de las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte entre 1995 Y 1998	125
3	Controversias Constitucionales de 1999 a 2006	137
4	Acciones de inconstitucionalidad de 1996 a 2008	146
5	Conformación porcentual de Legislaturas Federales (2000-2006)	227
6	Artículos constitucionales que respaldan la posición de la Cámara de Diputados ante la Corte	263
7	Resolución de la Suprema Corte relativa a la Controversia Constitucional del PEF-2005	266

ÍNDICE DE TABLAS

1	Características de las acciones de inconstitucionalidad	128
2	Conformación LVIII y LIX Legislaturas Federales (2000-2006)	162
3	Votación emitida al dictamen de reforma las leyes de telecomunicaciones, radio y televisión	168
4	Posición de candidatos presidenciales en algunas las encuestas	175
5	Artículos impugnados por la minoría senatorial ante la Corte	190
6	Comportamiento de grupos parlamentarios en votaciones del PPEF* período 1998-2004	230
7	Comparativo General del PEF 2005. Proyecto Presidencial-Decreto Oficial	233
8	PEF 2005. Votación particular a los artículos reservados y turnados para su votación en conjunto	249

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación, se presenta un estudio sobre el comportamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la aplicación que ésta realiza de los controles constitucionales (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) en asuntos competentes a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como en temas en los cuales se ven involucradas las minorías y mayorías legislativas.

La investigación expone la forma en la que a partir de 1994, con la reforma constitucional en materia de justicia, el arribo de la Suprema Corte a la esfera política resultó una novedad. La instrumentación de los controles de constitucionalidad dinamizó su actividad jurisdiccional. Desde el momento de la reforma constitucional, esta situación arrojó un conjunto de estudios académicos algunos de los cuales, mostraron su preocupación por considerar que la política entraba al campo de la judicialización. Otros, en cambio, vieron en este nuevo esquema la oportunidad para que el Poder Judicial dimensionara su presencia ante la sociedad y, ante ella, legitimara su actuación.

Poca importancia se prestó a la trascendencia que más tarde tendría la Suprema Corte al enfocar parte de su actividad a equilibrar el ejercicio de los

poderes públicos. En este último aspecto, las razones tuvieron su fundamento en la presencia y dominio político que hasta ese momento conservaba el PRI y el gobierno emanado de este partido (1994-2000). Era lógico pensar que una Corte compuesta por miembros propuestos por el Ejecutivo y ratificados por senadores priístas posiblemente respondería a los intereses de esta clase política.

En el renglón que aborda esta investigación, de 1995 al año 2000, la Suprema Corte tuvo pocas oportunidades para mostrar su nueva faceta, de hecho sólo hubo dos casos: en uno falló a favor del Ejecutivo y de las mayorías legislativas y, en otro, contra el Ejecutivo y a favor de un Congreso plural (2000).

Entre los elementos encontrados, observamos a un Poder Legislativo respaldado por instrumentos de defensa contra el poder presidencial. Así mismo, vemos una actuación activa de parte de las minorías legislativas y la forma en la que pueden derribar una legislación aprobada no sólo por una mayoría sino también por el Ejecutivo.

Asimismo, distinguimos cómo ha tenido lugar el acotamiento de cada una de estas ramas del poder y la manera en la que la Suprema Corte ejerce su fuerza en la defensa de la supremacía constitucional y con ello, en la conservación del estado de derecho. Para los ministros, este esfuerzo es complejo dado que la toma de decisiones implica –como lo veremos en los estudios de caso– enfrentarse en el escenario político a intereses diversos, puesto que diversos son los actores.

En este contexto, la mediación de la Suprema Corte resalta en virtud de que su intervención política y jurídica es ejercida estratégicamente desde un plano autónomo e imparcial pero en la línea del marco constitucional vigente. Este trabajo arroja elementos para considerar a la Suprema Corte como un órgano político discreto, con capacidad para actuar estratégicamente en la relación Ejecutivo-Legislativo y someter al orden jurisdiccional los intereses divergentes entre minorías *vs* mayorías legislativas. Con ello, la actividad jurisdiccional centra su ejercicio en salvaguardar el equilibrio de poderes y el estado de derecho.

Para el desarrollo de esta investigación, partimos delimitando el espacio metodológico que permitió indagar, sistemáticamente, nuestro objeto de

estudio (Capítulo I). Posteriormente, revisamos el esquema teórico a fin de contextualizar el ámbito en el que tiene lugar el desempeño de la Suprema Corte mexicana (Capítulo II). Luego, estudiamos los casos suscitados en el período 1995-2008 en el ámbito de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (Capítulo III). De cada figura constitucional seleccionamos el caso más relevante, de tal manera que, de ahí se desprenden los estudios de caso. El Capítulo IV, está dedicado al análisis de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radio y televisión). En él distinguimos el juego de una minoría senatorial *vs* las mayorías de ambas cámaras legislativas, así como la presencia del Ejecutivo Federal. En este caso, la actuación arbitral de la Suprema Corte expuso frente al espacio público un asunto de interés nacional y su desempeño se observó inteligente, discreto y convincente, en su función interpretativa, frente al interés de distintos actores y ante el papel desempeñado por los medios de comunicación electrónicos. La decisión judicial expuso, determinadamente, que en el sistema político mexicano, el poder de las mayorías será nulificado en la medida que éstas intenten debilitar las áreas estratégicas del Estado y con ello, quebrantar el orden constitucional establecido.

El capítulo V está dedicado a revisar la intervención de la Suprema Corte en el tema presupuestal ejercida mediante la controversia constitucional interpuesta por el Poder Ejecutivo, asunto en el que éste último consideró como una invasión a sus facultades, de parte de la Cámara de Diputados la modificación de su propuesta presupuestal para el año fiscal 2005. En la misma medida, el órgano jurisdiccional hizo valer su facultad interpretativa al reubicar la función constitucional asignada a cada una de las partes en conflicto. La decisión judicial, sin embargo, expone la necesidad de dotar a la Suprema Corte de instrumentos más eficaces de tal manera que las partes en conflicto acaten al pie de la letra sus sentencias.

En la medida que esto tenga lugar, podremos señalar que el Estado mexicano cuenta con un Auténtico Poder Constitucional Autónomo. De lo contrario, sólo observaremos lo que esta investigación sostiene: un poder judicial estratégico, apegado al orden constitucional en sus decisiones, con capacidad para equilibrar la fuerza de los actores políticos, en la medida de sus facultades, y por ello, un conjunto de ministros inteligentes, audaces y cuya capacidad para desenvolverse en la arena política los convierte en un poder político de alto rango.

CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO

1.1 Contexto de la Investigación

En los últimos 20 años, hemos visto un proceso de transformación política cuya repercusión, en el ámbito federal, está centrado en la relación entre los órganos del poder público. Durante el verano de 1997 se efectuaron elecciones federales intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados. Los resultados arrojaron un cambio en el congreso mexicano al registrar la pérdida de la mayoría parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, organización que hasta esos momentos mantenía el control de la Presidencia de la República. A partir de ahí, el sistema político mexicano inició una nueva etapa al abrir sus puertas a la llegada de una modalidad distinta de gobierno: el “gobierno dividido”.

Esta situación colocó a la figura presidencial en un esquema diferente (1997-2000) al enfrentarse a un cuerpo camaral dominado por la pluralidad y donde la fracción legislativa de su partido se vio en la necesidad de construir puentes de entendimiento y negociación con las otras fuerzas parlamentarias.

Este nuevo cuadro político incrementó el interés por estudiar, desde el campo de la ciencia política, el desempeño del congreso en su interacción con el ejecutivo federal. Así, aparecieron análisis politológicos inmersos en la dinámica congresional y valorando la modalidad y funcionalidad de los “gobiernos divididos”.

De esta manera, observamos que la renovación del poder legislativo ha conducido a reactivar su misión y dejado de ser un ente institucional de poca influencia, con lo cual, se convierte en un foco de atención para especialistas de la ciencia política. En tal virtud, desde distintos ángulos este cuerpo de politólogos está analizando la producción legislativa, el comportamiento de los legisladores y el funcionamiento de la estructura orgánica camara¹.

En el caso de la actuación institucional que guardan ejecutivo y legislativo, dentro del esquema del gobierno dividido, su relación también se ha traducido en un centro de interés para un conjunto de académicos especialistas en el tema² pues uno de los aspectos sustantivos de esta modalidad es la proclividad

1 Uno de los trabajos que aborda el papel del Congreso en el tema de la fiscalización de las finanzas públicas lo ofrece la investigación de Ugalde, Luis Carlos: **Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público**. Ed. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura. México, 2000.

2 Véanse por ejemplo Alonso Lujambio Estudio introductorio en **Gobiernos Divididos de la Federación**, (Comp.) Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996; Casar, María Amparo. *Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999*, en **Política y**

a la generación de negociaciones y pactos en el seno del legislativo. Es decir, la formación de coaliciones parlamentarias, las cuales debemos entender como todos aquellos actos celebrados entre actores (partidos políticos, grupos parlamentarios) circunscritos a la generación de pactos o acuerdos colectivos³.

En suma, en México el estudio sobre el presidencialismo y la división de poderes ha tenido lugar a partir de las concepciones antes expuestas. Sin embargo, la ingeniería constitucional del sistema presidencial confiere la presencia del otro órgano del Estado, es decir, la rama judicial.

Sobra decir que desde la vertiente constitucionalista, el tema ha sido abordado desde el siglo XIX, hasta nuestros días. En su tratamiento, regularmente la atención estuvo centrada en el análisis estructural y funcional del Poder Judicial como órgano encargado de impartir justicia. Aún así, durante años algunos trabajos relevantes se preocuparon por profundizar sobre la naturaleza

Gobierno. CIDE, vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000; María Amparo Casar. Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México, en *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coords.). CIDE- TAURUS, México, 2002, Béjar Álgazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (Coords.). **El congreso mexicano después de la alternancia**. Ed. Sedano de la República LVIII Legislatura-AMEP. México, 2003entre otros.

³ Existe un cuerpo de trabajo amplio desarrollado sobre esta modalidad. Consúltense, entre otros, Duverger, Maurice. **Los partidos políticos**. FCE., Ed. 1ª, 1957, reimp. 14ª, México, 1994, pp. 356-360; Lijphart, Arend. **Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países**. Ed. Ariel, México, 2000, pp. 95-100; Riker, William. **The theory of political coalitions**. Greenwood Press, publishers. New Haven, Yale University Press, 1962, 32.

independiente que el aparato judicial debería asumir en relación con el Ejecutivo Federal⁴.

Con base en las razones antes expuestas, distinguimos que sobre el poder judicial existen pocos trabajos elaborados desde el campo de la ciencia política. En este sentido, notamos que todavía no se profundiza en el estudio y análisis sobre la actuación de esta otra rama del poder público. La explicación que al respecto podríamos encontrar nos la ofrece el jurista Héctor Fix Fierro quien comenta que: “En México, el Poder Judicial, más que tercer poder, era considerado un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos”⁵.

En virtud de lo antes expuesto, consideramos pertinente iniciar una investigación cuyo parámetro fuera el análisis del nuevo rol institucional de la

4 Véanse al respecto los trabajos de Emilio Rabasa. **La constitución y la dictadura; La organización política de México;** y **El juicio constitucional**. Los estudios efectuados por Ignacio Burgoa en **Derecho constitucional mexicano**, Ed. Porrúa, México, 1989. Así como la obra de Felipe Tena Ramírez **Derecho constitucional mexicano**, Ed. Porrúa, México, 1985. Estos últimos especialistas abordan el tema del poder judicial no sólo desde el carácter orgánico adquirido sino generando una discusión teórica sobre el ámbito de sus competencias en la relación con los otros poderes federales. Por último, un trabajo reciente que analiza la evolución de éste órgano estatal y la problemática que mostraba hasta antes de 1994 es el de los constitucionalistas Fix Zamudio y Cossío Díaz. Sin embargo, conviene aclarar que el texto no alcanza a tocar la reforma constitucional que justamente, al final de ese año, el congreso federal aprobó. Véase Fix Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz. **El poder judicial en el ordenamiento mexicano**. Ed. FCE, México, 1994.

5 Fix Fierro, Héctor. *La reforma judicial en México ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?.* en **Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia**. Núm. 2º Julio-Diciembre, 2003. IIJ-UNAM, p. 252.

Suprema Corte de Justicia de la Nación fundado, a través del control constitucional, en el contexto de la relación ejecutivo-legislativo y en el marco del sistema presidencial. En el siguiente apartado enunciamos las motivaciones que fundan nuestra investigación.

1.2 Especificaciones de la Investigación

1.2.1 Objeto y justificación del estudio

Esta investigación indagará el papel desempeñado por la Suprema Corte al instrumentar los controles constitucionales (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) en conflictos suscitados entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como en asuntos relacionados con la producción legislativa en un escenario donde permean los intereses de dos figuras legislativas minorías *vs* mayorías.

Conviene subrayar que desde el año de 1996, la figura de este órgano jurisdiccional se ha visto involucrada en diversos puntos de disenso protagonizados entre los dos órganos de representación popular a grado tal, que han requerido su intervención. Entre estos casos encontramos, por ejemplo, el asunto del Fobaproa (1999-2000), la revisión de la Cuenta Pública,

la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2005, entre otros. De igual modo se observa el panorama en el contexto mayorías *vs* minorías. Uno de los casos, materia de esta investigación, es el relativo a modificaciones legales en los ámbitos federales de telecomunicaciones, así como de radio y televisión.

Bajo este planteamiento, hemos visto que existe materia suficiente para estudiar el papel que juega la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la relación que tienen las otras ramas gubernamentales federales. Para alcanzar este propósito ha sido necesario: 1) analizar las bases o fundamentos teórico-jurídicos y valorativos que subyacen en algunas sentencias emitidas por la Suprema Corte, en virtud de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad promovidas ante esta instancia por los agentes mencionados; y 2) indagar la fundamentación utilizada por la Corte en su búsqueda por salvaguardar el estado de derecho, limitar algunas competencias de los poderes públicos y equilibrar su actuación través de los controles constitucionales.

Para alcanzar tales propósitos, hemos planteado como *objetivo general* analizar el sentido de las sentencias –derivadas de los controles

constitucionales- emitidas por la Suprema Corte en asuntos competentes a los poderes ejecutivo y legislativo, así como entre minorías vs mayorías parlamentarias, durante el período 1994-2008, a fin de valorar los efectos de la intervención judicial en el equilibrio de los poderes públicos y sus repercusiones en el fortalecimiento del estado de derecho. Bajo esta lógica, efectuaremos una interpretación política de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de este objetivo, se desprende el problema que determinó la presente investigación: indagar si con su intervención, la Suprema Corte ha contribuido a conformar un equilibrio en el ejercicio de los poderes del Estado y en qué medida atiende y resuelve las tensiones suscitadas entre minorías vs mayorías parlamentarias. En consecuencia, considerando que nuestro referente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desarrollamos dos estudios de caso cuyo propósito es valorar y explicar, desde distintos enfoques teóricos, la forma en la que tiene lugar la intervención judicial, en el ejercicio público de los poderes de la Unión.

1.3 Esquema conceptual

1.3.1 La terminología jurídica

Una de las tareas del Poder Judicial consiste en controlar el ejercicio que desarrollan las ramas del poder público. En virtud de que el punto nodal de la presente investigación consiste en indagar la forma mediante la cual, el órgano superior del Poder Judicial instrumenta los mecanismos de control constitucional para equilibrar las relaciones entre los poderes públicos, así como las relaciones entre minorías vs mayorías legislativas, en momentos en que cada uno de esos actores entran en conflicto, precisaremos en qué consisten los dos instrumentos de control.

Por *acción de inconstitucionalidad* debemos entender como 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”.⁶

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. **¿Qué es el poder judicial de la federación?** 2ª ed., México, 2004. p. 54.

En cambio, la controversia constitucional es un juicio que se inicia ante el órgano jurisdiccional en caso de conflictos entre poderes federales –Ejecutivo, Legislativo o Judicial- o entre distintos niveles de gobierno que puede ser federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, en los que se considere la existencia de invasión de esferas de competencia, que quebran ten los principios establecidos en la Constitución.⁷

A lo largo de la investigación, estos conceptos conducirán a distinguir cómo se aplica el control jurisdiccional a los órganos del poder público; en qué consiste dicho control y qué diferencia existe entre los conceptos: poder jurisdiccional, jurisprudencia, principio de legalidad y control de legalidad. Asimismo, distinguiremos la importancia que tienen los principios de autonomía e independencia del órgano jurisdiccional para hacer efectivo el control de la constitucionalidad de las leyes.

⁷ En este sentido, señala que para que este instrumento jurídico tenga aplicación, “es necesario que el ámbito de competencia de quien promueve el juicio, se vea afectado por una acto concreto o una disposición de carácter general –por ejemplo, una ley, reglamento o decreto excepto los de materia electoral-, que sea contrario a lo que dispone la Constitución Federal”. Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación. **¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?** 2ª ed. México, 2004. p. 50.

1.3.2 Modelos para evaluar el desempeño del órgano jurisdiccional.

A partir de la consideración de la terminología referida líneas arriba, ha sido fundamental analizar la forma en la que su aplicación tiene lugar. Es decir, para nuestros propósitos, es imperativo indagar los factores que gravitan e incluso, influyen y determinan, la aplicación del control jurisdiccional. En tales circunstancias, planteamos las siguientes preguntas: ¿Cómo votan los ministros de la Suprema Corte de Justicia mexicana? En la instrumentación de los elementos constitucionales ¿qué factores influyen? ¿el contexto social tiene alguna relevancia en sus decisiones? ¿estas decisiones impactan en la esfera política? En su tarea de controlar la actuación de los actores políticos ¿la interpretación constitucional qué papel desempeña?

La labor para dar respuesta a dichas interrogantes resulta compleja. En esta lógica, recurrimos a la revisión de un cuerpo de modelos teóricos surgidos en la literatura contemporánea norteamericana que analizan, el desempeño de la rama judicial desde distintas vertientes. No existe un solo modelo que brinde una explicación en su totalidad, sin embargo, encontramos elementos de vinculación entre ellos.

Los principales trabajos que analizan el desempeño de los jueces han surgido en el sistema político norteamericano. Sin embargo, esta tendencia novedosa se ha extendido hasta algunos países del Continente Europeo, incluso, las decisiones judiciales del Parlamento de la Unión Europea ha sido analizadas a partir de estas vertientes teóricas. En los países latinoamericanos las propuestas de estos trabajos se han aplicado tanto en Argentina como en Ecuador. En México sólo hay dos trabajos relevantes que han recuperado las premisas de tales investigaciones pero en asuntos distintos a los que ocupa la presente investigación.

En este contexto, revisamos cuatro modelos teóricos que estudian el comportamiento de los jueces y la forma en la que tiene lugar la toma de decisiones en el órgano jurisdiccional. El primer enfoque interesado en valorar el desempeño de los jueces es el denominado *Modelo jurisprudencial-legalista*. Este modelo sostiene la idea de que los jueces actúan atendiendo los casos de acuerdo a las normas establecidas, sin responder a cuestiones internas ni externas de ninguna naturaleza. Es decir, existe una aplicación del derecho *in estricto sensu*.⁸

8 Ackerman, Bruce. **Why the people 1**. Foundations. 1a ed. Cambridge. Harvard University Press, 1991. Citado por Basabe Serrano, Santiago. “Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional de Ecuador”, en **Revista América Latina Hoy**. Universidad de Salamanca, España, 2008, p. 159.

Un segundo modelo sugiere, en cambio, observar a los jueces como actores racionales, actores que actúan en el esquema *costo-beneficio*. Confieren que antes de formular y dar cuerpo a sus decisiones, los jueces calculan estratégicamente los efectos que éstas puedan tener en la arena política. Este es el denominado Modelo de Acción Estratégica iniciado por Herman Pritchett quien, por ejemplo, comenzó a distinguir que el trabajo de los jueces es similar al que desempeñan los congresistas,⁹ tal distinción surge en virtud de que ambos actores elaboran e instrumentan políticas públicas.

El tercer modelo en consideración, en esta literatura, es el enfoque que utiliza elementos de análisis, tales como: los mecanismos que utilizan tanto el poder Legislativo como el Ejecutivo para elegir y designar a los miembros del órgano jurisdiccional, los incentivos que tanto en su desempeño como en los casos que suelen resolver enfrentan los jueces, así como también la valoración que hacen de la misma norma que es puesta a su consideración. Para este modelo, son factores que influyen en las decisiones de los miembros del órgano jurisdiccional. Desde estas perspectivas tiene su desarrollo el denominado enfoque *Neoinstitucional*.

9 Cfr. Pritchett, C.H. "The voting behavior of The Supreme Court, 1941-42." *Journal of Politics*, 4. 1942. p. 491.

Un enfoque más que es analizado en la presente investigación es el llamado *Modelo Actitudinal*. Este sostiene que los jueces se comportan de acuerdo a sus preferencias políticas, por lo que a través del voto buscan alcanzar los resultados más cercanos a sus propósitos.¹⁰

Serán estos los modelos que, a partir del tercer capítulo, guiarán nuestra investigación a fin de valorar el desempeño de la Suprema Corte de Justicia mexicana en el juego del poder, que subyace en la actuación de las otras ramas del Estado. El estudio de cada uno de estos enfoques coadyuvará en el análisis de la actuación de los ministros del máximo órgano colegiado de justicia de la Nación.

1.4 Orientación metodológica

Inicialmente partimos de la pregunta central a la que pretendemos dar respuesta, expresada en los siguientes términos: *Con el conjunto de casos resueltos y, específicamente, las resoluciones relativas a la Controversia Constitucional en materia presupuestal (PEF-2005) y la Acción de Inconstitucionalidad en asuntos competentes a telecomunicaciones y radio y*

¹⁰ Cfr. Basabe, op. cit. p. 162.

televisión (2006) ¿Qué efectos ha tenido la aplicación de los controles constitucionales, por parte de la Suprema Corte de Justicia, en la relación ejecutivo-legislativo, así como entre minorías vs mayorías legislativas, en el fortalecimiento del Estado de derecho y en el equilibrio de poderes durante el período 1994-2008?

Hemos de sostener que la Suprema Corte está iniciando el siglo XXI con un protagonismo distinto al que mostró a lo largo del siglo anterior. Su intervención en la esfera política luce cada vez más presente y activa. En esta esfera, desde un punto central, somete a revisión jurídica los actos de los otros dos poderes de la Unión. La toma de decisiones, concretada en sentencias, impacta en el seno de ambos poderes. Observamos con ello, que su actuación no sólo está equilibrando el ejercicio público de ambos órganos de poder sino también la actividad parlamentaria desempeñada por grupos minoritarios y mayoritarios cuando los primeros exponen una queja ante la Suprema Corte al considerar que la aprobación de una enmienda constitucional atenta contra los principios establecidos en la Constitución Política.

Frente al nuevo contexto del sistema político mexicano, entendemos como *equilibrio de poderes* el esquema político en el cual, las ramas del poder

Ejecutivo y Legislativo ven acotado su campo de acción, en el ámbito constitucional, mediante la intervención política y jurídica de la Suprema Corte de Justicia que, fundada en instrumentos constitucionales, es capaz de rechazar enmiendas a la Constitución bajo el término “inconstitucionalidad”. Con este hecho, el desempeño del órgano jurisdiccional lo convierte en el actor que interviene en la agenda de los actores políticos, al someter a revisión judicial algunos asuntos promovidos ante éste y con ello, aprueba o rechaza los actos de los órganos representativos al sujetarlos al marco normativo superior.

Desde esta perspectiva las *hipótesis* de trabajo formuladas para la presente investigación son las siguientes: *A partir de la reforma constitucional de 1994, que dotó de autonomía al Poder Judicial:*

- 1) *La Suprema Corte de Justicia, a través de su intervención en la esfera política, ha instrumentado estratégicamente los denominados controles de constitucionalidad para equilibrar el ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin embargo, aún carece de instrumentos normativos que lo eleven a la categoría de Auténtico Tribunal Constitucional Autónomo cuyas resoluciones, al fundarse en un*

esquema de interpretación jurídica, sean acatadas por los poderes públicos en los términos expresamente planteados en el marco de las controversias constitucionales.

- 2) *Con la aplicación de la acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte equilibra estratégicamente la actuación de minorías y mayorías legislativas en momentos en que éstas entran en tensión. En el caso de la reforma legal a telecomunicaciones, radio y televisión, la instrumentación de este control, permitió proteger el principio de constitucionalidad, las áreas exclusivas del Estado mexicano ante la presencia de poderes mediáticos, con lo cual, derribó el interés de la mayoría al favorecer la queja de una minoría parlamentaria.*

En la presente investigación consideramos tres agentes institucionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y dos figuras legislativas: minorías y mayorías. En términos constitucionales, cada uno de ellos está facultado para interponer controversias y/o acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. Esta última, a su vez, cuenta con la atribución legal para emitir fallos o sentencias. Para el desarrollo del trabajo, las unidades de análisis que utilizamos fueron los fallos emitidos por la Corte (en lo tocante a los controles constitucionales).

A continuación referimos los indicadores aplicados y su especificidad en la investigación:

a) El número de controversias interpuestas por el Legislativo y/o Ejecutivo permitió valorar la cantidad en la que cada uno de estos poderes sugirió la intervención de la Suprema Corte y el acto reclamado con el que acudió. Así, encontramos 10 casos, de los cuales, cinco correspondieron al Congreso de la Unión y cinco al Poder Ejecutivo. Los reclamos de los legisladores giraron en torno a temas como omisión de solicitudes de información por parte del Poder Ejecutivo; la invasión de competencias al emitir dos Decretos, el primero, modificatorio en materia del Servicio Público de Energía Eléctrica y, el segundo, en la exención de pago de impuestos a contribuyentes; la transmisión de spots publicitarios en materia electoral; y la promulgación del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de nombramientos y ratificaciones de magistrados.

En lo tocante al Poder Ejecutivo, los actos de reclamo con los que acudió a la Suprema Corte fueron en temas tales como: revisión de la Cuenta Pública, modificación hecha por el Senado a la lista de magistrados no propuestos por el Ejecutivo; modificación por parte de los diputados al PPEF-2005; y la

solicitud de invalidez al documento “pliego de observaciones” hecha por la Auditoría Superior de la Federación.

b) El número de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el Legislativo y/o Ejecutivo; la utilidad que brindó este indicador nos condujo a ubicar a cada uno de los actores promoventes tanto por parte del Congreso de la Unión como del Poder Ejecutivo. De tal modo, encontramos que de nueve casos, en cinco de ellos fueron las minorías legislativas (cuatro de diputados y uno de senadores) quienes solicitaron la revisión judicial. En los cuatro restantes, fue el Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría General de la República (PGR) quien promovió la invalidez de ciertos actos. La temática de los actos reclamados por los diputados fueron las siguientes: disposiciones sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley de Ingresos de la Federación 2003 y acumuladas de 2002, 2003 y 2004; y diversas disposiciones en materia fiscal, tenencia de vehículos y de Impuesto sobre Producción y Servicios. En lo que toca a la minoría senatorial, el asunto correspondió a la invalidez sobre diversas disposiciones federales en materia de telecomunicaciones y radio y televisión.

En cuanto al Poder Ejecutivo, fueron cuatro los casos mediante los cuales solicitó la revisión judicial contra las dos Cámaras del Congreso de la Unión, en asuntos tales como: disposiciones sobre Vías Generales de Comunicación; Ley de Impuesto Sobre la Renta; Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; y nombramiento de comisionados en materia de competencia Económica.

c) El número de fallos en contra del Presidente de la República, este indicador permitió observar el sentido de las sentencias emitidas por la Suprema Corte que no favorecieron el interés del Poder Ejecutivo. Así, encontramos que en lo relativo a las Controversias Constitucionales, en cinco casos encontró el sentido de la sentencia a su favor y, en uno más, la Corte dividió la votación a su favor, en una parte y, en la otra, a favor de la Cámara de Diputados. En cuanto a las Acciones de Inconstitucionalidad, la Corte falló a su favor en dos momentos; en uno con la mayoría legislativa y en dos al compartir la queja junto con la minoría.

d) El número de fallos en contra del Legislativo, la utilidad que proporcionó este indicador condujo a la presente investigación a encontrar que en cinco Controversias el fallo de la Corte no le favoreció. En lo que se refiere a las

Acciones de Inconstitucionalidad, como minoría perdió una sentencia; cinco más al ir juntas las dos Cámaras del Congreso de la Unión; y dos más al compartir la queja la mayoría senatorial con el Poder Ejecutivo.

e) El acatamiento de los fallos por parte del Presidente y/o Legislativo. Observamos con este indicador que en la mayoría de las sentencias emitidas por la Suprema Corte ambos poderes acatan las resoluciones. La salvedad fue el asunto relativo al PEF-2005 donde los diputados mostraron un comportamiento omiso a la sentencia judicial.

f) La votación de los ministros, recogida en cada uno de los fallos. Mediante este indicador pudimos observar la forma en la que los ministros estudian e interpretan todos y cada uno de los asuntos que les son turnados para luego, mediante la argumentación jurídica fundamentar el sentido de su voto.

La *variable independiente* utilizada es: el sentido de las sentencias (es decir, a favor de qué actor se inclinó).

Las *variables dependientes* son: 1) el ámbito de acatamiento institucional del actor Ejecutivo ante las sentencias de la Suprema Corte; y 2) el ámbito de acatamiento institucional del actor Legislativo ante las sentencias de la

Suprema Corte: a) Comportamiento del Congreso de la Unión, b) Comportamiento de mayorías legislativas y c) Comportamiento de minorías legislativas.

Con este ejercicio se efectuó el análisis de la presente investigación a fin de indagar el papel del Poder Judicial en el acotamiento de algunas competencias propias de las otras dos ramas del poder público. Esta situación permitirá ver el contexto que guarda la defensa del estado de derecho y la manera en la que tiene lugar el equilibrio de los poderes públicos en el sistema político mexicano.

Asimismo, para el desarrollo de esta investigación consideramos pertinente hacer uso de los métodos histórico e inferencial. El método histórico ofreció la siguiente utilidad: 1) estudiar la dinámica y el carácter fenomenológico que tuvieron las reformas al sistema judicial implementadas a lo largo del siglo XX. Es decir, indagar las razones y causas sociales que sirvieron de marco a estas enmiendas; y 2) estudiar los argumentos y consideraciones formuladas por los promoventes de las enmiendas en el orden jurídico.

En el caso del método inferencial, esto es, mediante el análisis de los argumentos esgrimidos por los jueces, nos apoyamos en las herramientas que ofrece la teoría argumentativa a fin de llegar a una conclusión sobre las explicaciones teórico-jurídicas empleadas por la Corte en sus decisiones. De igual forma se trata de una investigación de carácter exploratorio que indaga el papel del poder judicial al acotar y limitar en algunas competencias a los poderes públicos federales. Por tanto, desarrollamos un estudio de caso (México) cuya temporalidad comprende de 1994 a 2008, teniendo así la modalidad de una investigación de corte longitudinal que abarca el periodo de tiempo mencionado.

1.5 Originalidad del estudio

La presente investigación cobra originalidad por las razones siguientes:

Primera. Desde el campo de la Ciencia Política, en México, existe una amplia gama de investigaciones desarrolladas sobre el sistema político, particularmente, relacionadas con el sistema presidencial. En igual medida, a partir de 1997 esta línea de investigación se fortaleció al entrar en la escena política el congreso mexicano, específicamente, la Cámara de Diputados.

Segunda. Con la creación del IFE (1990), y las reformas político-electorales de 1994 y 1996 cobraron importancia el sistema de partidos y el sistema electoral. Ambos sistemas se convirtieron en fuente de análisis para la Ciencia Política desprendiéndose de ahí, un conjunto amplio de trabajos que, sin lugar a dudas, contribuyeron en el fortalecimiento de las instituciones políticas y electorales en los ámbitos federal y local; y

Tercera. A pesar de la reforma constitucional de 1994, que modificó la estructura y dotó de nuevos mecanismos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta disciplina continuó relegando en sus análisis el trabajo de la Corte mexicana.

En esencia, esta investigación espera contribuir al desarrollo de la Ciencia Política al estudiar el comportamiento de la Suprema Corte a través de un conjunto de resoluciones en las que, al utilizar los controles constitucionales, trata de equilibrar el ejercicio constitucional y facultativo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de las minorías y mayorías parlamentarias. Para tal efecto, se realiza una exposición minuciosa de dos casos paradigmáticos en conflicto, como lo fueron la reforma constitucional a las

leyes federales de telecomunicaciones y radio y televisión, así como el relacionado con el PEF-2005.

En el primer caso, relativo a la acción de inconstitucionalidad interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia por una minoría legislativa –senatorial-, si bien, el asunto gravitó en torno a una minoría *vs* mayoría parlamentaria, la litis del tema insertó la presencia del Poder Ejecutivo toda vez que, éste justificó y respaldó argumentativamente, el sentir del voto mayoritario que modificó la legislación referida.

En consecuencia, la Suprema Corte no solamente valoró los argumentos de ambos actores parlamentarios, sino también la posición del actor Ejecutivo. De modo tal que, del análisis interpretativo jurisdiccional derivó una sentencia que diversificó sus alcances e impactó en los intereses tanto de actores políticos y grupos sociales como de los intereses fácticos. Más aún, la litis del asunto propició emancipar el peso específico de la Suprema Corte como órgano supremo encargado de hacer valer la supremacía constitucional en aras de fortalecer el estado de derecho en bien del interés común.

En cuanto al segundo caso, la controversia constitucional relativa al PEF-2005 interpuesta por el Poder Ejecutivo, la decisión judicial sopesó los pesos y contrapesos al interpretar y subrayar los límites de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo en un asunto de capital importancia para la Nación, como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación. La litis del asunto se tradujo en la reinterpretación de los alcances del veto presidencial. Esta valoración sentó precedente en el terreno del equilibrio facultativo de los poderes al argumentar las razones por las cuales el Poder Ejecutivo es parte fundamental en el proceso legislativo, en un asunto en el cual está inmerso el interés de la Federación, dejando de lado los intereses de grupo. Al mismo tiempo, la resolución judicial dejó entrever las lagunas normativas que deberán cubrirse en aras de fortalecer las resoluciones de la Suprema Corte a grado tal que, los órganos políticos acaten constitucionalmente las decisiones judiciales toda vez que, la sentencia emitida no fue acatada por la parte legislativa en los términos planteados.

En esta secuencia, la originalidad del trabajo conlleva también, la dinámica que la Suprema Corte asume en cada uno de los asuntos controversiales que le son turnados, con lo cual, pretendemos ofrecer una aportación a la Ciencia

Política exponiendo el comportamiento estratégico del órgano jurisdiccional en esta nuevo escenario.

Cabe destacar que, para la disciplina referida, el escenario político se amplía con la presencia de la Suprema Corte ya que, por lo expuesto en esta investigación, se convierte en un actor que debe ser estudiado a la luz de vertientes cognoscitivas diseñadas con indicadores cualitativos y cuantitativos que exploren, con mayores alcances, la trascendencia de este órgano jurisdiccional.

1.6 Estructura de la Investigación

El segundo capítulo denominado *División y equilibrio de poderes, controles constitucionales y Poder Judicial*, inicia exponiendo, los planteamientos teóricos formulados sobre la existencia de los tres poderes estatales que tienen lugar en los sistemas políticos democráticos. Revisamos las teorías de la división y equilibrio de poderes centrándonos en las aportaciones de Montesquieu y en el modelo norteamericano de los *cheks and balances*. En seguida, indagamos la forma en la que surgieron los controles constitucionales y finalmente, exponemos los enfoques recientes utilizados en la literatura

norteamericana cuyo objetivo consiste en estudiar el comportamiento del órgano jurisdiccional.

El capítulo tres, *La Suprema Corte de Justicia en México. Evolución normativa y su configuración como actor político*, está dedicado al análisis de la dinámica histórica que atravesó el Poder Judicial en México desde la Constitución de 1917 hasta las reformas de 1999. En esta medida, exponemos la transformación sistemática que sufrió el poder judicial hasta llegar a las últimas dos décadas, particularmente, a partir de 1994, año en el cual tuvo lugar una reforma constitucional que transformó el papel de la Corte Suprema tanto en la letra constitucional como en el ejercicio jurídico y político.

Asimismo, expone las interpretaciones formuladas por un conjunto de especialistas mexicanos en los momentos en que fue impulsada la reforma del 94. El objetivo, en este caso, radica en someter a valoración dichas apreciaciones con los asuntos en los que ha tenido participación la Suprema Corte, utilizando los controles constitucionales.

A partir de ahí empezamos a observar la intervención de este órgano estatal en los pesos y contrapesos. El estudio de las acciones de inconstitucionalidad y

las controversias constitucionales interpuestas por los dos poderes y las resoluciones judiciales muestran elementos significativos en el sistema político mexicano, particularmente, en el equilibrio de poderes y en el control al que sujeta la actuación de las minorías y mayorías parlamentarias.

El capítulo cuarto *La Suprema Corte y el equilibrio de las balanzas en el decreto que modifica las leyes federales de telecomunicaciones y, radio y televisión*, está dedicado al análisis de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por una minoría senatorial plural en contra de las mayorías legislativas y el Ejecutivo Federal.

La resolución emitida por la Suprema Corte ha sido trascendental en el esquema del equilibrio de poderes y en el sistema político mexicano en general, por varias razones citaremos tres: 1) por primera vez otorga la razón a una minoría legislativa que derriba los intereses presidencial y mayoritario; 2) bloqueó la fuerza de los poderes fácticos al evitar que el Estado dejara de proteger una de sus áreas estratégicas como lo es el espectro radio-eléctrico; y 3) acotó el interés presidencial –bajo el mandato de Vicente Fox- y se ostentó como el guardián de la Constitución Política y del Estado mexicano.

En el capítulo quinto estudiamos *La Suprema Corte ante la controversia constitucional relativa al Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 (PEF-2005)*. Este apartado expone la dinámica legislativa que tuvo la discusión sobre el gasto público propuesto por el presidente Fox para el 2005. Asimismo, se estudia la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo una vez que la Cámara de Diputados rechazó tomar en cuenta sus observaciones. Si en el capítulo anterior observamos cómo la Suprema Corte acota el poder presidencial y de las mayorías, en éste apartado distinguimos cómo mediante un conjunto de interpretaciones, argumentos y razonamientos jurídicos los ministros deciden estratégicamente, después de varias sesiones, fortalecer el derecho de veto presidencial frente al legislativo.

Bajo el principio de la teoría de juegos, en la política presupuestal, todos ganan. No hay juego de suma cero. En este apartado, vemos que de acuerdo a la decisión de la Suprema Corte, con el PEF-2005 sí hubo juego de suma cero: el ganador fue el ejecutivo y el perdedor, la Cámara de Diputados.

Finalmente, dedicamos un apartado para la formulación de un conjunto de conclusiones, las cuales expresan en términos generales que México está viviendo una etapa en la que la actuación de la Suprema Corte, en la esfera

política, es determinante en el equilibrio de los poderes públicos, así como en el resguardo del estado de derecho y de los principios constitucionales.

No obstante, se sostiene la idea de que la Suprema Corte todavía no es un Tribunal Constitucional como suele afirmarse y aún así, ha logrado equilibrar el ámbito de competencias de las otras ramas del poder. De modo que, en este esquema, las decisiones de la Suprema Corte tienen consecuencias políticas pues, los actores inmersos las resienten económica, política y mediáticamente. Con ello, los ministros sientan precedente al sujetarlos, estratégicamente, al marco jurídico y legal vigente.

CAPÍTULO II. DIVISIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES, CONTROLES CONSTITUCIONALES Y PODER JUDICIAL.

INTRODUCCIÓN

Durante siglos, la noción de Estado ha sido definida desde diversos ángulos. Las primeras construcciones teóricas que tuvieron lugar en los tiempos modernos y que se propusieron explicar la estructura y funcionalidad del Estado fueron desarrolladas por filósofos como Tomás Hobbes y Juan Bodino¹¹. Más tarde aparecieron otros trabajos que contribuyeron a delimitar los componentes y tareas del Estado. En esta línea las contribuciones de Locke y Montesquieu resultaron significativas en la formación de los nuevos Estados.

De esa manera, en el curso de la historia, la doctrina clásica estableció que el Estado está llamado a cumplir tres funciones: la legislativa, cuyo papel se traduce en la producción de normas generales y abstractas; la jurisdiccional encargada a un cuerpo de jueces dedicados a verificar el cumplimiento de dichas normas y en resolver controversias cuando se violente el cuerpo normativo; y la ejecutiva que se ocupa de la aplicación de las normas en el

¹¹ Hobbes, en *El Leviatán* interpretó la figura del Estado como una persona artificial, construida con base en pactos formados entre los individuos y cuya finalidad consistía en asegurar la paz y defensa común. Bodino, por su parte, en su obra *Los seis libros de la República* determinó que el Estado era un conjunto de familias y posesiones comunes que estaban gobernados por el poder y la razón.

ámbito material y administrativo. Esta idea parte del principio de separación de poderes propuesta por Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*.

Es así que, en la democracia liberal representativa el Estado se caracteriza por delegar a un conjunto de representantes la función de gobernar al amparo de la ley. David Held, apoyado en las aportaciones de Dahl, refiere que la democracia liberal está caracterizada por la instrumentación de reglas e instituciones que hacen posible el funcionamiento del estado moderno, a saber: el control constitucional de la política gubernamental de los funcionarios públicos, la instrumentación de mecanismos constitucionales de elección y destitución de funcionarios; además de derechos fundamentales como, votar en elecciones periódicas, libres y transparentes, la libre expresión de ideas, el acceso a la información a través de aparatos autónomos, y la libertad de asociación.¹²

La existencia de estas modalidades son las que convergen en los Estados actuales. Esta convergencia, sin embargo, ha trascendido mediante una serie de tensiones entre el constitucionalismo y la democracia. Es lo que Elster

¹² Held, David. La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Ed. Paidós. Barcelona, 1997. p. 74.

denomina una “proyección bidimensional” de un problema, propiamente “tridimensional”,¹³ ya que lo que está de por medio y que marca la prioridad de los gobernados en los Estados es que la toma de decisiones gubernamental sea eficaz, en donde la participación popular y las restricciones constitucionales ocupen cabalmente su lugar.

Se dice, entonces, que un Estado está gobernado por una Constitución siempre y cuando ésta cumpla dos funciones: la protección de los derechos individuales y configurarse como un obstáculo procedimental a ciertos cambios políticos exteriorizados por el interés mayoritario. Esta cualidad de la Constitución es tal cuando está dotada de tres elementos:

1) Reglas que hagan del proceso de cambio una ruta realmente complicada. Este es el esquema de diseño que muestran las constituciones rígidas, en las que un cambio a un precepto constitucional requiere, entre otras cosas, la participación de múltiples actores políticos legitimados (Cámaras o Congresos y poder ejecutivo) y un espacio de tiempo previamente establecido.

¹³ Elster, Jon y Rune Slagstad. **Constitucionalismo y democracia**. FCE, México, 1999, p. 33.

2) La delegación de tareas gubernamentales a instituciones independientes y autónomas, que suelen constituirse en materias económica, electoral y de acceso a la información pública gubernamental, y

3) Facultades jurisdiccionales para declarar anticonstitucionales ciertos cambios. Para tal efecto se requieren dos elementos el juicio y la interpretación delegados ambos a un ente judicial.

En opinión de Elster, el problema que encarna el constitucionalismo radica en el dilema del poder que ostentan las mayorías, pues las decisiones que ésta tome en el presente tienden a afectar a las generaciones futuras. Surge entonces, en este terreno, el debate en torno a las funciones que cada uno de los órganos estatales está llamado a cumplir. En otras palabras, cobra fuerza el sistema de la división del poder en donde la discusión gira en torno al papel que los órganos estatales están llamados a desempeñar.

Sobre el particular existen dos posturas teóricas, que sentaron precedente en la historia política e institucional del mundo europeo, y una de las cuales fue recuperada y modificada en los países del Continente Americano en los siguientes siglos.

Este capítulo está compuesto de cuatro apartados. Iniciamos exponiendo los planteamientos de estos cuerpos teóricos relativos a la división y equilibrio del poder a partir de los dos primeros apartados. En el primero se efectúa la revisión del modelo propuesto por Montesquieu. El segundo aborda los planteamientos de la teoría del equilibrio de poderes en el sistema presidencial. El tercer apartado está dedicado al estudio del surgimiento de los controles constitucionales. Finalmente, el cuarto expone los enfoques recientes que se han utilizado para estudiar el desempeño del órgano jurisdiccional.

2. Las teorías de la división y equilibrio de poderes.

2.1 Montesquieu y el principio de separación de poderes.

En un sistema democrático, la estructura de las instituciones públicas se mueve en un terreno divisorio. Su ámbito de acción se encuentra previamente establecido en un ordenamiento jurídico, denominado Constitución. Esta tipificación tiene su punto de partida en el año de 1690 cuando John Locke publica su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*.

En su ensayo, Locke subraya el principio de que el poder de legislar debe separarse del poder de ejecutar la ley, a fin de evitar el abuso del poder que impera si las mismas personas que hacen las leyes tienen también el poder de ejecutarlas.¹⁴

Bajo este principio, Locke propuso la separación de poderes estableciendo una distinción sobre la función de la rama legislativa, ejecutiva y el poder que él denominó “federativo”. Así, consideró que el poder legislativo es el que debe contar con el derecho de elaborar las normas, adecuándolas al bien público, y estableciendo la forma en la que la sociedad política debe utilizar la fuerza ante sus miembros.

El poder federativo por su parte, debe encargarse de proteger los intereses del estado frente a otros, por ello, según Locke, esta rama debe estar investida con el derecho de declarar la guerra y preocuparse por el mantenimiento de la paz. Así como de crear alianzas y negociaciones en beneficio de las personas y de las mismas sociedades políticas ajenas. En tanto, el poder ejecutivo debe estar dedicado a la ejecución de las normas y quedar subordinado al legislativo.

¹⁴ Cfr. Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Ed. Nuevomar, 6ª ed, México, 1993. Capítulos XI y XII, pp. 86-92.

En opinión de Malberg, Locke no alcanzó a desarrollar su teoría con suficiente claridad, en primer lugar, porque su propuesta no fue una separación de poderes sino simplemente estableció una distinción de funciones. Más aún, en su ánimo de formular tal separación, formula la distinción de cuatro potestades, a saber: las de los poderes legislativo, ejecutivo, federativo y la prerrogativa, que en la interpretación de Malberg, “es el conjunto de los poderes discrecionales conservados todavía en aquella época por el monarca inglés”.¹⁵

Complementariamente, más tarde sería Montesquieu (1748) quien propusiera, en su estudio *Del espíritu de las leyes*,¹⁶ una clasificación a través de la cual contextualizó las distintas “especies” de gobierno a partir de las reglas y los principios que los sustenta.

No es nuestro propósito abundar demasiado en los trabajos de éste pensador sino subrayar que es a partir de esta clasificación -fundado en un conjunto de modelos que tuvieron lugar en distintas sociedades-, bajo la cual emite la teoría teniendo como marco de inspiración la Constitución inglesa pero que como lo señala Malberg, a diferencia de Locke quien sólo mostró el estado de

15 Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**. FCE, 2ª reimp. México, 2001.p. 742.

16 Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa, 9ª ed, México, 1992.

cosas prevaleciente en dicha Constitución vigente en esa época, Montesquieu “no considera ningún Estado en particular, sino que se refiere al Estado ideal; y lo que expone es un sistema de separación de poderes destinado a aplicarse, en principio, en cada Estado”¹⁷

En el capítulo IV, del Libro XI, Montesquieu inicia sus principios externando que “es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites”.

Inmediatamente añade que:

“Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Una constitución puede ser tal que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley, -y a no hacer las permitidas”.

Más adelante, este pensador enuncia la esencia de su teoría partiendo de la concepción de que en todos los estados existen tres clases de poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial. De modo tal que, la naturaleza de estos órganos debe ponderar la libertad política de los ciudadanos, pero para que esto surja es necesario deslindar el poder de cada uno de ellos en virtud de que.

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad...(añade que) No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo, (entonces) se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

¹⁷ Ídem, p. 743.

Todo se habría perdido si el mismo hombre...la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”¹⁸

Esta interpretación da pie para que el autor no sólo divida el poder, sino también lo limite, a fin de que “el poder contenga al poder”. Por ejemplo, atribuye al legislativo la tarea de hacer leyes y fiscalizar su ejecución pero sin obstaculizar las tareas del ejecutivo debido a que “la ejecución tiene sus propios límites en su naturaleza y es inútil limitarla”. Por su parte, el ejecutivo contará con la facultad de “restricción o veto” para no ver impedido su ejercicio. Sin embargo, no habrá de tomar parte en los temas del cuerpo legislativo, salvo en los asuntos que conciernan al gobierno.

En lo relativo al judicial, Montesquieu lo sujeta, lo considera un poder “nulo” al interpretar que quienes forman parte de este cuerpo “no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma”.¹⁹

De esta manera, la doctrina de Montesquieu queda planteada en los siguientes términos:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En

¹⁸ Ídem, p. 104.

¹⁹ Ídem, p. 108.

virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder, ejecutivo del Estado”²⁰

Lo anterior significa que la preocupación de Montesquieu no consistía en formular tan sólo una distinción o descripción de las funciones sino que iba más allá al concebir que esa separación constituye un factor en la defensa de las libertades, ese fue el punto nodal de este pensador.

Sin embargo, varios especialistas en la materia²¹, han refutado esta teoría y la han considerado como un ideal puesto que por un lado, los órganos del Estado estarían impedidos de cumplir con el cometido nominal al encerrárseles sólo dentro de una función material y privándoseles de participar en funciones distintas. Por otro lado, la naturaleza de los actos que las autoridades están encargadas de desarrollar implica la realización de múltiples actos y, por lo mismo, la convergencia de distintos actores.

En este renglón, Duverger, considera que los postulados de esta doctrina sufrieron una variante en la teoría liberal al distinguir la función legislativa asignada a un Parlamento dedicado a la hechura de las leyes; la función

²⁰ Ídem, p. 110.

²¹ Véanse por ejemplo las afirmaciones de Jelinek, Duguit, Moreau citadas por Malberg en op.cit, pp. 752-758.

ejecutiva confiada al Gobierno encargado de la aplicación de las leyes; y finalmente, la función jurisdiccional confiada a los jueces dedicados a dirimir los litigios surgidos a partir de la aplicación de las leyes.²²

Esta apreciación cobró fuerza en los trabajos de los Constituyentes de Estados Unidos de Norte América quienes, a partir de los planteamientos de Montesquieu, formularon la doctrina denominada *checks and balances* o de los pesos y contrapesos. Pasaremos a analizar cómo debe entenderse ante todo el concepto de “equilibrio”. Con tales propósitos damos paso al estudio de los aportes que dimensionaron este concepto, es decir, el equilibrio de poderes.

2.2 El equilibrio de poderes en el sistema presidencial.

En el sistema presidencial -en el cual, la rama ejecutiva y legislativa cuentan con funciones constitucionales específicas y donde ambos actores están en permanente contacto-, debemos entender por equilibrio de poderes el sistema político en el que los dos poderes de representación popular (Ejecutivo y Legislativo) someten en algún momento el ámbito de sus acciones a la valoración e interpretación constitucional del máximo órgano jurisdiccional

22 •Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Ed. Ariel, Barcelona, 1996. p. 178.

arropado de autonomía e independencia; y, en esta medida, acatan sus decisiones en los términos establecidos.

La naturaleza que da origen a la teoría del equilibrio de poderes se encuentra suscrita en la obra *El Federalista*, que reúne los trabajos (comunicados) desarrollados por Hamilton, Madison y Jay.²³ Los esfuerzos de estos pensadores se encaminaron a sentar las bases para la configuración de un modelo de gobierno en el cual la actividad de los poderes públicos – legislativo, ejecutivo y judicial- estuvieran dotados de mecanismos que favorecieran su control.

En este renglón, en el comunicado 48, externan la idea de que “Todo mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes.”²⁴ Más adelante (comunicado 51) se agregaba el siguiente principio:

23 Hamilton, A. J. Madison y J. Jay. *El federalista*. Ed. FCE, 2ª ed. México, 2001. Comunicado XLVII, pp. 204-213.

24 Hamilton, op. cit. p. 210.

“Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, que hasta cierto punto se reconoce por todos los sectores como esencial para la conservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás”²⁵.

En esta cuestión, añadían la necesidad de establecer una división y organización de las distintas funciones de cada uno de los órganos, con el propósito de sentar las bases que sirvieran de freno a cada una de las ramas del poder, de modo tal, que el interés particular quedara salvaguardado y cada individuo se asumiera como vigilante de los derechos públicos.

En tales circunstancias, la propuesta se inclinó, primeramente, en marcar una división en el espacio legislativo -debido a la preeminencia que éste suele adquirir en un gobierno republicano-, y conceder al ejecutivo el derecho de veto limitado ante los actos del primero. .La solución quedó expuesta primeramente, en el comunicado que estamos aludiendo, en los siguientes términos:

“dividir en dos ramas diferentes procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí (tanto) como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad”²⁶.

²⁵ Ídem. p. 220.

²⁶ Ídem, p. 221.

En relación con la figura del veto, posteriormente (documento 73)²⁷, Hamilton lo expone atendiendo que:

“Es el veto limitado del Presidente respecto de las leyes o resoluciones de las dos cámaras legislativas; o en otras palabras, el derecho que le asiste de devolver todos los proyectos , acompañados de sus objeciones, con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmados posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo.”

Hasta el momento se ha hablado de la relación que en términos de esta teoría deben guardar las ramas ejecutiva y legislativa. Sin embargo, no se ha tocado el otro poder estatal, es decir, el judicial. El mismo Hamilton, en su comunicado 78, confiere que a este cuerpo corresponde la facultad de interpretar las leyes, fijar su significado y alcance. Agrega que, “los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a ésta última dentro de los límites asignados a su autoridad”.²⁸

En la línea de estos fundamentos se sustanció la relación estructural que guardarían los poderes en el régimen presidencial norteamericano. Elster,²⁹ interpreta este modelo como el diseño de una división del trabajo, que a su vez, establece una clara organización que desemboca en la distribución de

27 Ídem, p. 312.

28 Ídem, p. 332.

29 Cfr. Elster, op. cit, pp.249-252.

funciones correspondientes a cada rama del poder. De acuerdo a esa postura, esta situación trae como consecuencia dos cosas: eficiencia y especialización. La primera influye en las actividades gubernamentales, hecho que aumenta al generarse un alto grado de especialización en las labores de gobierno.

Según este autor, la especialización contribuye a la definición de las áreas jurisdiccionales con lo cual, se evita la confusión de funciones. Asimismo, tiene lugar la integración de sus miembros de forma distinta con lo cual se incrementa la variedad de intereses y perspectivas sociales que se reflejan en la toma de decisiones gubernamentales.

Al respecto, Guastini analiza tanto el modelo de la división del poder, propuesto por Montesquieu, que derivó en la teoría de los *checks and balances*, como el modelo de la separación de poderes³⁰. Para este especialista del Derecho, el primer modelo no considera la especialización de la función ejecutiva, ni legislativa, así como tampoco, la independencia recíproca entre Ejecutivo y Legislativo, razones por las cuales entran en el esquema de un sistema parlamentario. Estas cuestiones marcan la diferencia con el segundo modelo.

30 Guastini, Riccardo. Estudios de teoría constitucional. Ed. Fontamara-IIIJ, UNAM, México, 2001. p. 64.

El modelo de la separación de poderes, a decir de este autor, parte de la composición de dos principios: a) especialización de funciones y b) independencia recíproca de los órganos.³¹ Cada uno actúa mediante reglas específicas. En el primero, sostiene que “una función es especializada sí y sólo sí existen reglas que prohíben a cada órgano del Estado: 1) ejercer aquella función; 2) interferir en el ejercicio de esa función por parte del órgano al que está atribuida (obstaculizando o impidiendo el ejercicio), y 3) privar de eficacia los actos de ejercicio de esa función.”³²

En relación con la independencia de los órganos, refiere que los órganos pueden ser independientes en la medida que cada uno de ellos se encuentre libre de cualquier interferencia por parte de otro órgano en lo tocante a tres aspectos fundamentales: su formación, funcionamiento y duración.³³

Pero a pesar de las diferencias marcadas por el autor, en ambos modelos encuentra elementos comunes en lo que se refiere al Poder Judicial: ni los poderes Ejecutivo y Legislativo deben ejercer la función jurisdiccional en vistas a evitar lesionar el estado de derecho. Sobre todo, “ni el Legislativo ni

31 Ídem, p. 64.

32 Ídem, p. 65.

33 Ídem, p. 65.

el Ejecutivo deben estar autorizados para revocar o privar de eficacia las decisiones jurisdiccionales.³⁴

Arend Lijphart, analiza algunos modelos en los que tiene lugar la intervención del poder judicial y toma como punto de apoyo la experiencia histórica del sistema norteamericano, para sostener que es fundamental dotar de independencia y autonomía al poder judicial para que cuente con la capacidad de comprobar la constitucionalidad de las leyes emitidas por un aparato legislativo nacional.³⁵

Veamos, entonces, cómo quedó el diseño orgánico y funcional en la Constitución de 1787. En una vista general se puede decir que los pesos y contrapesos quedaron formalmente establecidos como a continuación se describe.

Al legislativo se atribuyó la facultad para el diseño y aprobación de las leyes, así como para atender la materia presupuestaria. Se le dotó de poder de decisión en la formación del gobierno pues otorga su “parecer” y “consentimiento” para que el Presidente pueda elegir a los miembros de su

³⁴ Ídem, p. 72.

³⁵ Lijphart, Arend. **Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo**. Ed. Ariel, 4ª ed, Barcelona, España, 1999, pp. 207-209.

gabinete. Después de la elección del primer Congreso, se estableció un sistema de comisiones con la facultad de vigilar la aplicación de las leyes. A este poder también se le facultó para suspender, rechazar o modificar los programas del Ejecutivo. Sin embargo, se le impidió cualquier atribución de derrocar al Presidente, en éste caso sólo serían separado de su encargo en caso de ser acusado y declarado culpable por faltas graves.

Al Ejecutivo, por su parte, los convencionales le facultaron para cuidar el cumplimiento y ejecución de las leyes aprobadas por el Congreso; se le cobijó con el poder de veto; es responsable ante el legislativo pues se estableció la obligación de informar a éste periódicamente sobre el estado que guarda la Unión; se le otorgó facultad de nombramiento de los ministros públicos, embajadores, cónsules y magistrados del Tribunal Supremo con el “consejo” y “consentimiento del Senado.

En este orden de ideas, al Poder Judicial se establecieron controles que bien pueden definirse como “bidimensionales” ya que en éste la convergencia de los dos poderes cobra relevancia. El Presidente propone al Senado el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo. Para tal efecto, el Senado deberá otorgar su “consejo” y “sentimiento”.

Asimismo, se facultó a la Presidencia para designar magistrados y jueces pero corresponde al Congreso fijar el número de miembros del Tribunal Supremo. Los jueces deben contar con el apoyo del Ejecutivo para aplicar sus decisiones. El Congreso cuenta con la facultad para limitar los poderes del Tribunal Supremo. Asimismo, se estableció como atribución legislativa, la enmienda constitucional, instrumento que puede implementarse en caso de que el Tribunal Supremo bloquee la aplicación de una ley.

En estos términos, los Constituyentes crearon una ley suprema compuesta por la Constitución federal, las leyes y los tratados federales. En este cuerpo jurídico, los pesos y contrapesos entre ejecutivo y legislativo ocuparon el centro del debate. A estas dos ramas se les dotó de facultades para controlarse así mismas y, más aún, sujetar la acción del poder judicial. Preguntémonos entonces, ¿de qué manera el papel de éste último adquiere relevancia? ¿De qué forma, entonces, tiene su aplicación el control jurisdiccional y en qué contexto surge, en los Estados Unidos de Norte América?

En el sistema político norteamericano una vez sentadas las bases para la acción gubernamental, fue la misma Constitución la que trajo consigo, lo que se denomina como, instituto de la *judicial review*. Éste no sólo admite la

interpretación de ser considerado como elemento consustancial a la propia constitución, sino que es a partir de él donde se materializa la protección de los intereses individuales.

Situados en éste punto, la situación difiere de la establecida en el mundo europeo pues mientras que en los Estados Unidos de Norte América la Constitución se convierte en un ordenamiento superior a la legislación producida ordinariamente por el Congreso, es la ley, la fuente del derecho y a ella debían sujetarse los intereses públicos y privados; en Europa, mientras tanto, en el Parlamento y su producción legislativa se acentuaba el punto del que emergía la protección no del interés individual sino colectivo³⁶.

No obstante, debe resaltarse que la historia de los estados europeos influía en la concepción misma sobre las fuentes y el objeto de la ley. En Inglaterra, la derrota del absolutismo derivó en la fuerte presencia del Parlamento que se hizo sentir por medio de la ley *-Rule of law and not of men-*. En otros países

³⁶ Principio sostenido en la doctrina roussoniana para quien el objeto de las leyes es siempre general puesto que “no hay a que preguntar a quién corresponde hacer las leyes, puesto que son actos de la voluntad general...(tampoco se debe preguntar)...si la ley puede ser injusta, puesto que no hay nada injusto con respecto a sí mismo”. Rouseau, Juan Jacobo. **Contrato Social**. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1975, pp. 63-64.

de la Europa occidental como Francia y Alemania la lucha contra el poder absoluto arribó en la consolidación de la Asamblea soberana.³⁷

En tal sentido, Daniel John Meador sostiene que son la división de poderes y la doctrina de la *judicial review* (revisión judicial) las dos características que hacen diferente el papel de los tribunales norteamericanos de los ingleses y los otros países.³⁸

De acuerdo a este especialista, la doctrina de la revisión judicial consiste en que

Un tribunal tiene facultad para decidir si un acto legislativo (una ley) es contrario a la Constitución federal, o bien, a una Constitución estatal, y por consiguiente, inaplicable. Del mismo modo, los tribunales también tienen poder para determinar como anticonstitucionales los actos de autoridad del Poder Ejecutivo. Este tipo de juicios constitucionales puede ocurrir en cualquier caso civil o penal. En Estados Unidos de América no existen los tribunales constitucionales especiales. Cualquier tribunal estatal o federal, puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o de un acto del Ejecutivo, estatal o federal, siempre que esto sea necesario para la resolución del caso que se trate. Los tribunales estatales tienen que aplicar tanto la Constitución estatal como la Constitución federal; si existe un conflicto entre ambas, la Constitución federal prevalecerá.³⁹

En el mismo orden de ideas, debemos precisar que en el sistema norteamericano continua vigente la tradición jurídica del derecho jurisprudencial o *common law*, que consiste en que una parte importante del organismo legal administrado en los tribunales estadounidenses proviene de la jurisprudencia.

37 Cfr. Zagrebelsky, Gustavo. **El derecho dúctil**. Ed. Trotta, 7ª ed, Madrid, 2007, pp. 24-25.

38 Meador, Daniel John. **Los tribunales de Estados Unidos**. Ed. Pereznieta, México, 1995. p. 2.

39 Ídem, p. 3.

La base de este sistema radica en la existencia de casos, principios y reglas derivados de opiniones escritas, consignadas por tribunales de apelación y de última instancia donde dan fe de sus decisiones. En opinión de Meador, la doctrina de los *precedents o stare decisis* establece que estas decisiones tienen carácter obligatorio, es decir, son decisiones obligatorias en casos futuros a menos que sean sobreseídos.⁴⁰

No obstante, el sistema referido no excluye la posibilidad de presentar casos ante los tribunales en los que la promulgación de leyes por parte de los órganos legislativos federales o locales atenten contra las reglas establecidas por el derecho jurisprudencial. En estos casos, cobra relevancia el papel de la Corte Suprema al contar con la atribución para declarar como inconstitucional una ley y cuyos alcances son generales a grado tal que los órganos del Estado están impedidos de volver a aplicarla, salvo la aprobación de una enmienda constitucional en la que los procedimientos para que ésta sea aprobada son varios.

Por eso, el estudio que Tocqueville hizo sobre las instituciones políticas norteamericanas lo sorprendieron y le llevaron a decir que de las tres ramas del poder, las judiciales ocupaban un lugar relevante por la influencia que

40 Ídem, pp. 4-5.

éstas ejercían en los ciudadanos angloamericanos. La impresión de este autor se elevó al revisar el cuerpo de atribuciones que los convencionales asignaron al Tribunal Supremo, algo que, en su opinión, se distanciaba notablemente de las naciones europeas y que en el mundo americano cobraba especial resonancia.

Al revisar la facultad de interpretación de las leyes atribuida al Tribunal Supremo, Tocqueville no duda en advertir que el papel de este órgano trasciende el umbral del orden jurídico hasta ubicarse en el espacio político. “Puede decirse que sus atribuciones son casi enteramente políticas –señala-, aunque su constitución sea enteramente judicial”.⁴¹

Así, en su análisis, Tocqueville entendió el papel del Tribunal Supremo en la relación establecida entre las otras dos ramas del poder; distinguió el lugar que los Padres Fundadores concedieron a la Constitución en el orden jurídico estadounidense y los alcances de la instancia judicial encargada de salvaguardar los principios establecidos en tal ordenamiento. En este orden de ideas, el autor sintetiza el control jurídico y político concedido al Tribunal en los siguientes términos:

⁴¹ Tocqueville, Alexis de. **La democracia en América**. Tomo I, (2 volúmenes), Ed, Sarpe, Madrid, 1984, p. 155.

”En manos de los siete jueces federales se hallan depositadas constantemente la paz, la prosperidad, la existencia misma de la Unión. Sin ellos, la Constitución es una obra muerta; es a ellos a quienes apela el poder ejecutivo para oponerse a los excesos del cuerpo legislativo; la legislatura, para defenderse contra las acciones del poder ejecutivo; la Unión, para hacerse obedecer de los Estados; los Estados para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática”⁴²

Queda visto entonces, que para Tocqueville, el juego de poder entre los órganos políticos está sujeto a las decisiones del aparato judicial. Para él, éste es la figura central, el cuerpo encargado de equilibrar las relaciones y evitar los excesos entre las otras ramas del poder. Bajo este supuesto, tiene lugar la aplicación del bagaje jurídico, es decir, el poder jurisdiccional, el principio de legalidad, el control de legalidad y el control de la constitucionalidad de las leyes, esas son las reglas bajo las cuales el órgano judicial ejercita ese equilibrio en aras de salvaguardar los principios constitucionales y conservar la estabilidad democrática.

2.3 El objetivo del Poder Judicial

En la perspectiva de Duverger, el Poder Judicial tiene dos objetivos, el primero se ubica en la protección del interés particular, ahí la tarea es “ordenar las discusiones jurídicas y reprimir las infracciones a las leyes penales”. El segundo consiste en “controlar a los gobernantes para que actúen dentro de los

⁴² Ídem, pp. 155-156.

límites del derecho, es decir, aplicando el principio de legalidad” que es el elemento fundamental de la democracia liberal.

Pero este control es ejercido por un órgano o conjunto de órganos creados para interpretar el derecho, es decir, “asegurar la aplicación de las reglas de derecho establecidas por los gobernantes”.⁴³

En este tenor, este órgano jurisdiccional los sujeta al apego del marco legal establecido mediante el principio de legalidad, que a decir de Guastini, debe entenderse como una regla en la que cada acto jurisdiccional y administrativo (es decir ejecutivo) debe estar fundado sobre una norma previa (general y abstracta) y, además, concretada conforme a ésta. En tal tesitura, dicho principio, garantiza la certeza del derecho y la igualdad en la aplicación del mismo.⁴⁴

En tal medida, el *poder jurisdiccional* es entendido como el conjunto de atribuciones que tienen los jueces o magistrados para interpretar los principios establecidos en el cuerpo jurídico que rige los destinos del Estado y sus individuos.

43 Duverger, op. cit, p. 221.

44 Guastini, op. cit. p. 69.

Asimismo, tomando en cuenta los cambios que se suceden a lo largo del tiempo, los textos jurídicos –Constitución, leyes, códigos y reglamentos- que tradicionalmente son rígidos, pueden entrar en un proceso de desfase que obliga a la interpretación hecha por el órgano jurisdiccional para que su aplicación al nuevo contexto tenga sentido. De este hecho se deriva la *jurisprudencia* concebida como “el conjunto de sentencias que aclara y completa los textos”⁴⁵.

El *control de legalidad*, por su parte, consiste en la observación que el órgano jurisdiccional debe hacer sobre la aplicación correcta de los actos jurídicos por parte de los órganos gubernamentales y administrativos. La aplicación de este principio, visto desde un ángulo político, cobra fuerza por dos razones: 1) afirma la sujeción jurídica del poder legislativo “de todas las demás autoridades del Estado”, y 2) otorga un poder imponente a los tribunales.

De este orden de ideas, se desprende pues, que son los tribunales los cuerpos encargados de interpretar los principios establecidos en el orden jurídico de los Estados. Esta interpretación se efectúa tomando como referente la norma superior, es decir, la Constitución, misma que de acuerdo a su forma,

45 Ídem, p. 221.

contenido y estructura lógica determinan la supremacía constitucional, de ahí que tanto los textos jurídicos del Estado como los actos de sus órganos deben quedar regulados por la norma superior.⁴⁶

Lo anterior es posible siempre y cuando, en el marco constitucional se estructuren órganos jurisdiccionales autónomos e independientes respecto de los poderes ejecutivo y legislativo. En consecuencia, la *autonomía* deriva de disposiciones constitucionales que se otorgan al órgano jurisdiccional en materia reglamentaria, administrativa y financiera.⁴⁷

En esta lógica, la *independencia* se adquiere en la medida que se implementan métodos de selección -para jueces y magistrados-, dotados de mecanismos de legitimidad, distantes de cualquier acercamiento político o de negociación con los miembros de los otros poderes,⁴⁸ lo cual exige el sentido imparcial que deben tener sus resoluciones.⁴⁹

46 En esta aseveración se incorporan las aportaciones de Herman Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen, Cfr. Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el régimen mexicano” en Tamayo y Salmorán, Rolando (coord.). **La interpretación constitucional**. IJ-UNAM, México, 1975, pp. 16 y 17.

47 La primera, de estas tres últimas disposiciones, se refiere a la atribución que tiene el poder judicial para autorregularse, es decir, para formular su propia normatividad interna. La segunda hace referencia a la atribución del órgano jurisdiccional en cuanto a la administración, vigilancia y disciplina, así como para determinar su organización interna, en otras palabras, se le dota de facultades para nombrar y remover a su personal. La tercera consiste en la atribución con que cuenta para formular su presupuesto y remitirlo al ejecutivo para su inclusión en el presupuesto anual.

48 Por ejemplo, Duverger comenta que el sistema de selección de los jueces que se implementa los Estados en el sistema estadounidense no ha promovido buenos resultados debido a que no ofrece garantías de competencia jurídica y el sistema de elección en ocasiones ha obligado a los candidatos a aliarse con los

En tales circunstancias, cuando el órgano jurisdiccional cuenta con autonomía e independencia en los términos expuestos, su actuación frente a los otros dos poderes adquiere consistencia. Es entonces, cuando la defensa de los principios que sustentan el orden jurídico superior se ven protegidos. Es así como adquiere sentido el tema del control constitucional de las leyes.

El *principio de la constitucionalidad de las leyes*, tiene lugar en la medida que la Constitución contenga una Declaración de derechos y límites de control que hagan de ella una Constitución rígida. Es decir, procedimientos específicos que eviten su modificación por parte del Parlamento, como pueden ser, la existencia de una asamblea especial de revisión constitucional y la presencia de mayorías calificadas. De tal modo que, en un esquema en el que la Constitución sea flexible y la norma pueda modificarse con suma facilidad no existe tal control.⁵⁰

En tal virtud, y tratándose de una Constitución rígida, nos encontramos ante una *supremacía constitucional* y en la terminología de Duverger, esto

partidos políticos, situación que impide a la actividad jurisdiccional ubicarse en el terreno de la imparcialidad. Ver. Duverger, op. cit, pp. 227-228.

49 Guastini comenta que “donde los jueces fueran nombrados y/o revocados por los otros dos poderes, no estaría asegurada su imparcialidad”. Cfr. Guastini, op. cit. p. 72.

50 Aunque ya desde la década de los setentas, Carpizo y Fix Zamudio, comentaban que esta división entre Constituciones rígidas y flexibles creada por James Bryce ya no operaba, con excepción de Gran Bretaña, Nueva Zelandia e Israel. Cfr. Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio, op. cit. p. 11

significa que cuando una ley ordinaria contradice los principios de la ley superior, o Constitución, no tiene aplicación. En palabras del autor, “Este es el principio de la constitucionalidad de las leyes, pero sólo puede aplicarse en la práctica, si la violación de la Constitución por una disposición legal es constatada oficialmente y si el órgano que la constata tiene poder para sacar de ello las debidas consecuencias”.

De cara a la comprensión del concepto, el *control de la constitucionalidad de las leyes* consiste, pues, en una “operación de verificación, que debe conducir normalmente a la anulación o a la aplicación de la ley”.⁵¹ Veamos entonces el proceso mediante el cual tuvo lugar la configuración del control constitucional.

2.4 El origen de los controles constitucionales

En este punto, Duverger resalta la existencia de dos modalidades: a) el que se practica en los sistemas alemán⁵² e italiano,⁵³ en donde tanto los ciudadanos

⁵¹ Ídem, p. 242.

⁵² En el sistema alemán existen cuatro tipos de control: 1) “recurso constitucional” en el que se tutelan los derechos fundamentales; 2) “control concreto o difuso” que efectúan todos los tribunales cuando se trata de disposiciones generales que no tienen carácter de leyes ordinarias como lo son reglamentos y decretos; 3) “concentrado” que se aplica cuando se trata de ordenamientos legislativos aprobados después de expedida la Constitución de la Constitución federal de 1949, en éstos, puede participar el juez local que cuenta con capacidad para suspender el procedimiento y elevar los casos ya sea al Tribunal Constitucional local o Federal

como las ramas gubernamentales pueden acudir ante un tribunal encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes; y b) el que tiene vigencia en el sistema norteamericano en el cual, se faculta a los ciudadanos para acudir ante cualquier tribunal ordinario “planteando una excepción de inconstitucionalidad”. Al mismo tiempo, corresponde al Tribunal Supremo salvaguardar el control constitucional de las leyes. Pero aquí la cuestión radica en explicar a partir de qué interpretaciones se configuró este control.

De acuerdo a Tena Ramírez, la clasificación establecida en cuanto al sistema de defensa constitucional resalta la existencia de dos grupos “atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa”.⁵⁴

para que sea alguno de ellos quien determine la inconstitucionalidad del acto; y 4) “control abstracto” en el que pueden participar el gobierno federal, un gobierno local, un tercio de los miembros de la Asamblea Federal. Este escenario surge cuando se discute la constitucionalidad de una ley federal o local; o bien, cuando se trata de una contradicción entre un ordenamiento provincial y otro de carácter federal. En caso de estimarse inconstitucional el acto, surte efectos generales. Cfr. Cappelletti, Mauro. **La justicia constitucional**. UNAM, México, 1987, p. 85.

53 En el caso italiano, se faculta al Tribunal de competencias para juzgar sobre 1) la constitucionalidad de las normas primarias que pueden ser leyes, decretos legislativos y decretos-ley, del Estado y de las regiones; 2) los conflictos de competencia entre poderes del Estado, desde el nivel nacional hasta el local; 3) la responsabilidad por alta traición y atentado contra la Constitución, por parte del jefe de Estado; y 4) la admisibilidad de los referenda abrogativos. En este caso, se afirma que el Tribunal no sólo es un árbitro entre las instituciones sino que asume un papel político, en virtud de que no sólo aplica las normas sino que también valora sus fines y efectos. Además, su papel lo obliga a velar por las libertades de los individuos de acuerdo a como lo establece la propia Constitución, a grado tal, que su rol lo ha llevado a sentar jurisprudencia en cuanto a la libertad de expresión y reglamentación en materia de radio y televisión.. Cfr. Laura Sturlese. “Tribunal Constitucional y Sistema Italiano” en Instituto de Investigaciones Jurídicas- Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. **Justicia constitucional comparada**. UNAM, 1993. pp. 167-179.

54 Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa, México, 1985, p.492.

El primero confía la defensa constitucional a un órgano político que puede ser el Legislativo o el Ejecutivo. Tena alude al caso alemán en el cual la propuesta de Carl Schmitt postulaba en 1920 la idea de que fuera el Presidente del Reich quien se ostentara como el protector de la Constitución ubicándose como un poder independiente, neutro y con capacidad para salvaguardar la Constitución.

Pero esa propuesta fue refutada por Kelsen en 1931 cuando éste, al cuestionar los argumentos de Schmitt, propuso la creación de un Tribunal Constitucional realmente independiente, ubicado por encima de los poderes públicos y encarnando la defensa de la Constitución desde un ángulo neutro. Solo así, sostuvo, podría defenderse la Constitución.⁵⁵

En cuanto al segundo grupo, corresponde velar por la Constitución a uno de los tres poderes estatales, que es el judicial. En este sentido, Tena confiere que el ejemplo de esta tendencia lo constituye la Constitución estadounidense. Pero a parte de esta clasificación, lo que el autor destaca es lo referente a los alcances que puede tener el control de la constitucionalidad ya que una de sus

⁵⁵ Cfr. Kelsen, Hans. **¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?**. Ed Tecnos, Madrid, 1995.

características es que sus definiciones o determinaciones son de alcance general.

El punto sobre el que es fundamental precisar es que en cuanto al control judicial de la constitucionalidad de las leyes, existe una diferenciación entre los sistemas europeo y el norteamericano. El primero, que tiene su raíz en la Constitución austriaca propuesta por Kelsen, es considerado como un sistema *concentrado* debido a que es un órgano especial –Tribunal Constitucional- el que tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las normas legales. En este modelo, la acción se efectúa a solicitud de determinados órganos ejecutivo y políticos. Los efectos de las sentencias tienen carácter general, es decir, se anula la decisión de la ley que fue puesta en cuestión ante el Tribunal Constitucional.⁵⁶

En el modelo norteamericano o *difuso*, se atribuye a todos los tribunales la facultad para conocer la constitucionalidad de las normas. Es decir, cuando un juez o tribunal considera que, en el litigio de un caso concreto, una ley es inconstitucional simplemente la inaplica, en ese caso concreto.

⁵⁶ Véase al respecto Kelsen, Hans. **La garantía jurisdiccional de la constitución**. (Tr. Rolando Tamayo y Salmorán). Ed. UNAM, México, 2001.

Una peculiaridad de este sistema consiste en que en Estados Unidos de Norte América al aparecer la *revisión judicial*, surge también la facultad atribuida a la Corte Suprema para efectuar el control de constitucionalidad, como explicaremos en el siguiente punto.

2.4.1 Las bases de la acción de inconstitucionalidad en la sentencia Marshall.

Los antecedentes del control de la constitucionalidad se ubican en el año de 1800, en la sentencia del juez Marshall al resolver el caso *Marbury vs Madison*,⁵⁷ donde la Corte resolvió, primero, que la ley federal que otorgaba al Tribunal Supremo el derecho de nombrar a los jueces de los tribunales inferiores era anticonstitucional. Segundo, determinó la supremacía de la Constitución escrita ante la ley, y tercero, resolvió que el Poder Judicial se

⁵⁷ En ese año, se efectuaron elecciones presidenciales. En dichos comicios el grupo considerado como antifederalistas ganó las elecciones. A partir de ese momento, el presidente estadounidense John Adams (considerado como federalista) efectuó varios nombramientos de jueces, que eran puestos vitalicios. En 1801, el Senado compuesto por una mayoría federalista, aprueba el nombramiento propuesto por el presidente Adams, para que John Marshall ocupara el cargo de Presidente del Tribunal Supremo. La comisión aprobada no había sido sancionada cuando el presidente republicano Tomás Jefferson, asumió el cargo. Éste, mediante el ministro Madison, se negó a sancionar las asignaciones de los jueces designados por su antecesor. Los jueces afectados buscaron la protección de una autoridad administrativa que les hiciera efectivo su nombramiento. Marbury fue uno de ellos y ante el Tribunal Supremo levantó una queja contra Madison con el propósito de obtener su nombramiento. Véase al respecto Manuel González Oropeza. "Un juez con problemas: Marbury versus Madison" en Cienfuegos Salgado, David (comp.) **Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional**. Ed. Laguna. México, 2005. pp. 63-95.

extiende a todos los casos emanados de la Constitución. La sentencia quedó establecida en estos términos:

“...todos aquellos que han elaborado constituciones escritas las consideran la ley fundamental y suprema de la nación y, consecuentemente, la teoría de cualquier gobierno de ese tipo debe ser que una ley repugnante a la Constitución es nula.

“Si una ley contraria a la Constitución es nula, ¿obliga a los tribunales a aplicarla no obstante su invalidez? O, en otras palabras, no siendo ley, ¿constituye una norma operativa como lo sería una ley válida? Ello anularía en lo práctico lo que se estableció en la teoría y constituiría, a primera vista, un absurdo demasiado grande para insistir en él...

“Sin lugar a dudas, la competencia y la obligación del poder judicial es decidir qué es ley. Los que aplican las normas a casos particulares deben, necesariamente, exponer e interpretar esa norma. Si dos leyes entran en conflicto entre sí el tribunal debe decidir acerca de la operatividad de cada una.

“De igual modo, cuando una ley está en conflicto con la Constitución y ambas son aplicables al mismo caso, de modo que el Tribunal debe decidirlo ya conforme a la ley, desechando la Constitución, ya conforme a la Constitución desechando a la ley, el Tribunal debe determinar cuál de las normas en conflicto es aplicable al caso. Esto constituye la esencia misma del deber de administrar justicia”.⁵⁸

La sentencia del juez Marshall cobraría fuerza en las décadas posteriores, pues, en su esencia radican las bases para la interpretación del órgano judicial, como poder del estado con capacidad para aplicar el control de legalidad, factor que se traduce en puente para incorporarse a la esfera política en el juego entre los poderes ejecutivo y legislativo que tiene lugar en el sistema presidencial, sustentado en principios democráticos.

En tal escenario, la presencia de la Corte como poder interpretativo se desliza bajo la modalidad de actor político que hace sentir su presencia a través de

58 Corte Suprema de los Estados Unidos de América. “La sentencia de Marbury versus Madison” en Cienfuegos Salgado, op.cit., pp. 200-201.

instrumentos constitucionales como lo son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

2.4.2 Origen de las controversias constitucionales

La figura de la controversia constitucional tiene su origen en la Constitución de los Estados Unidos de América, del año 1787. En primer término, los convencionales suscribieron en ese documento, que la Constitución instituye el Poder Judicial, mismo que “será confiado a una Corte Suprema y a los Tribunales menores cuya formación sea ordenada por el Congreso en distintas oportunidades” (Art. III).

Asimismo, en el artículo III, sección 2 se señalan las partes que podrán actuar en casos de conflicto y los alcances de la Corte como se indica a continuación:

Art. III. Secc. 2. “El Poder Judicial se extenderá a todos los casos de Derecho y Equidad que surjan bajo esta Constitución, a las Leyes de los Estados Unidos de América y a los tratados que se celebren o vayan a celebrarse bajo su autoridad, a todos los casos que involucren a embajadores, cónsules, y otros ministros públicos; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en las que los Estados Unidos de América sea una de las partes; a las controversias entre dos o más estados (entre un estado y los ciudadanos de otro estado), entre ciudadanos de dos o más estados; entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras bajo concesiones de otros estados y entre un estado, o los ciudadanos del mismo, y Estados extranjeros (ciudadanos o súbditos)”.

Esta configuración jurídica más tarde se reprodujo en los países del Continente Americano. México fue uno de ellos, pues en el año de 1824 los

Constituyentes la introdujeron.⁵⁹ Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1857 cuando en los artículos 97 y 98 se recogen los principios de la Constitución norteamericana, aunque sólo se refirió a los conflictos suscitados entre los Estados y en aquellos en los que la Federación formara parte. En este caso, la sola creación de la controversia, sin el acompañamiento de una ley reglamentaria, trajo consigo varios conflictos entre los estados en los que la participación del senado de la República fue fundamental.⁶⁰

2.5 Enfoques teóricos sobre el desempeño de los jueces

Estudios efectuados por la literatura norteamericana, con relación al comportamiento individual que asumen los jueces en la discusión, análisis e interpretación de asuntos que son de su competencia, sostienen que las decisiones judiciales muestran a los jueces antes que nada, como seres humanos y como tales, su comportamiento en la actividad judicial obedece a distintos factores entre ellos, institucionales y sociales.

59 En este momento, se concedió como atribución de la Suprema Corte de Justicia la facultad de “Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia (Art. 137, frac, I).

60 Véase al respecto estudio realizado por Manuel González Oropeza en “Cuadernos constitucionales México-Centro América. **Las controversias entre la Constitución y la política.** Ed. Centro de Estudios Constitucionales México-Centro América e IJ-UNAM, México, 1993.

Se dice también que en muchos casos ponen de manifiesto sus preferencias, principios ideológicos y morales.⁶¹ En este sentido, dichos estudios consideran que el desempeño individual de los miembros del órgano jurisdiccional responde a distintos factores⁶² y en sus decisiones subyacen los intereses que, en casos concretos, están en juego. En seguida retomamos las distintas propuestas que a lo largo del siglo XX tuvieron lugar.

2.5.1 Modelo jurisprudencial-legalista

El primer enfoque interesado en valorar el desempeño de los jueces es el denominado *Modelo jurisprudencial-legalista*. En este modelo se ubica a un grupo de especialistas en Derecho que desde principios del siglo XX y hasta la década de 1940 encabezaron un movimiento denominado “American Legal Realism”.⁶³ Los primeros estudiosos empezaron a indagar la forma en la que era aplicado el marco legal en casos concretos y en la sociedad misma.

61 Véase por ejemplo el trabajo realizado por Pablo T. Spiller y Rafael Gely. **Strategic Judicial Decision Making**. NBER Working Paper No. 13321. August 2007. JEL No. K0,K4.

62 Christopher J. W. Zorn comenta dos de esos factores: influencia y coherencia de los jueces. En el primero subyace el poder de negociación, persuasión y coerción. Lo que expone a un órgano colegiado judicial en cuyo seno, los jueces se influyen mutuamente. El segundo, señala que “los jueces de la Corte Suprema, por regla general, presentan patrones de votación homogénea a lo largo de sus carreras”. Cfr. Christopher J. W. Zorn. **GEE Models of Judicial Behavior**. Department of Political Science. Emory University. Atlanta, GA 30322. czorn@emory.edu. Abril 1, 1998.

63 Cfr. Fisher, William W; Horwitz, Morton J. y Redd Thomas A. **American Legal Realism**. New York. Oxford University Press, 1993.

Se entendió que, lejos de ser esclavos de las costumbres y tradiciones, los jueces interpretaban el derecho dentro de la tradición jurídica pero a la vez, manipulándolo en su propio beneficio. Al respecto, Brian Leiter recupera en su obra una referencia de Jerome Frank –uno de los juristas inmersos en este movimiento- quien señaló que “la manera de ganar un caso es que el juez quiere decidir en su favor y, a continuación, y sólo entonces, alude a los precedentes que justifiquen esa determinación”.⁶⁴

En este movimiento se encuentran algunas premisas teóricas cuyos propósitos consistieron en revolucionar la educación jurídica norteamericana desarrollada hasta esa etapa y sentar las bases teóricas que las diferenciara de la tradición alemana y británica.⁶⁵

Así, esta corriente cuestionó la jurisprudencia “dominante” y “formal” del siglo XIX aplicada en el Derecho norteamericano. Sostuvo que “el examen empírico cuidadoso de cómo los tribunales realmente resuelven los casos revela que deciden, no principalmente, debido a la ley, pero con base (esto es) en el sentido de lo que sería "justo" en los hechos del caso”.⁶⁶

64 Frank, Jerome. **Law and the Modern Mind**. New York, Bretano's, 1930, citado por Brian Leiter, **American Legal Realism**. Public Law and Legal Theory Research Paper No. 42. p. 7

65 Cfr. Idem, p. 2

66 Ídem. p. 2

En esta línea, Bruce Ackerman continúa sosteniendo que los jueces se comportan de forma tal que sus fallos constituyen el resultado de la interacción entre el caso sometido a decisión y el conjunto de normas aplicables.⁶⁷ Algunos especialistas cuestionan esta postura por el hecho de observar una preocupación profunda por estudiar en el juez la forma en la que atiende la norma antes que observarlo como un actor político más.⁶⁸

Si aplicamos este modelo al caso mexicano, observaremos que, regularmente, esa fue la tónica a lo largo del siglo XX. Pero no por eso, la sociedad mexicana concibió a los ministros de la Suprema Corte de Justicia como agentes apegados a la norma. Dadas las características del sistema político y la dinámica que atravesó el proceso de conformación judicial, la conciencia social ubicó su comportamiento en la línea de intereses políticos. De manera palpable, esto no se observó en el espacio mediático sino hasta que la Suprema Corte adquirió autonomía y, mediante los instrumentos constitucionales, fue posible verla arribar al escenario político.

67 Ackerman, Bruce. **Why the people 1. Foundations. 1a ed. Cambridge. Harvard University Press, 1991.** Citado por Basabe Serrano, Santiago. "Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional de Ecuador". **Revista América Latina Hoy.** Universidad de Salamanca, España, 2008, p. 159.

68 Cfr. Fisher, William W; Horowitz, Morton J. y Reed, Thomas A. op. cit.

Resulta interesante pues, indagar la forma en la que actúan los ministros mexicanos ante casos de su competencia provenientes de las otras dos ramas del Estado mexicano. Para tal efecto recurrimos al estudio de otros modelos que puedan contribuir al objeto de análisis que nos ocupa.

2.5.2 Modelo de Acción Estratégica

El segundo modelo que nos ocupa, tiene lugar en los campos politológico y jurisprudencial norteamericanos. Ahí, un conjunto vasto de especialistas ve a los jueces como actores racionales, actores que actúan en el esquema costo-beneficio. Confieren que antes de formular y dar cuerpo a sus decisiones, los jueces calculan estratégicamente los efectos que éstas puedan tener en la arena política.

Herman Pritchett, por ejemplo, comenzó a distinguir que el trabajo de los jueces es similar al que desempeñan los congresistas.⁶⁹ En opinión de Pablo T. Spiller y Rafael Gely, en esta distinción subyace la idea de que “tanto los

69 Cfr. Pritchett, C.H. “The voting behavior of The Supreme Court, 1941-42.” *Journal of Politics*, 4. 1942. p. 491.

políticos y los jueces deciden cuestiones importantes de política pública, formulan opiniones y emiten un voto gozando de gran discreción”.⁷⁰

Bajo estas consideraciones inicia la configuración del *Modelo de Acción Estratégica*. Será Although Marks⁷¹ quien más tarde determinara este modelo de análisis, al discutir cómo tienen lugar los distintos arreglos institucionales en el Congreso, y la forma en la que afectan la flexibilidad de la Corte, para imponer su política alternativa preferida.

En opinión de Spiller y Gely, el enfoque estratégico, por un lado, asume que los jueces tienen una comprensión sofisticada⁷² del proceso legislativo y de las preferencias políticas del Congreso y, por otro, emerge el principio de que el Congreso tiende a aceptar las decisiones de la Corte.⁷³

En tal tesitura, se sostiene que en el seno de la Suprema Corte tiene lugar lo que se denomina “voto estratégico”. Basabe Serrano explica al respecto que “Cuando en un escenario teórico de juegos un actor considera las diversas

70Pablo T. Spiller y Rafael Gely. **Strategic Judicial Decision Making**. NBER Working Paper No. 13321, August 2007, JEL No. K0,K4. p. 3.

71 Marks, B.. “A model of judicial influence on congressional policy-making”. Grove City College v. Bell.’ en **Political Science**. Hoover Institution, 1988. pp. -87-88, citado por Spiller y Gely, ídem. p. 3

72 Esto es en el sentido de que conocen, perfectamente, las reglas parlamentarias y cuentan con elementos argumentativos e interpretativos que los lleva a distinguir perfectamente los límites jurídicos e institucionales que prevalecen en el terreno parlamentario.

73 Spiller y Gely, op cit. pp. 3-4.

derivaciones que podrían sobrevenir de sus acciones; y a partir de tal análisis, y de la información que le es disponible, decide optar por la jugada que de mejor forma responde a una situación determinada, se considera que ha actuado estratégicamente”.⁷⁴

Uno de los trabajos que ilustra este modelo de toma de decisiones es el efectuado por Maltzman, Spriggs y Wahlbeck al estudiar la Corte Suprema norteamericana. El conjunto de datos que utilizan incluye registros de los proyectos que les son distribuidos a los jueces, opiniones de los asuntos abordados, así como cartas y memorandos. La metodología implementada está diseñada en cuatro etapas:

a) Asignación inicial de la opinión de la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte, sobre algún caso en particular; b) la redacción del proyecto de dictamen; c) las respuestas al proyecto de dictamen, y d) la reacción posterior del autor del dictamen valorando la posición doctrinal.⁷⁵

74 El autor explica este argumento retomado de Segal, Jeffrey A. y Spaeth Harold. **The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited**. Cambridge. Cambridge University Press, 2002.

75 Cfr. Forrest Maltzman, James F. Spriggs y Paul J. Wahlbeck. **Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 26.

A partir del proceso de revisión de estos elementos, los autores argumentan que el comportamiento de los jueces se explica con base en las preferencias asumidas por otros actores ubicados en la arena judicial, legislativa o ejecutiva. Es decir, el comportamiento de los jueces está sujeto a factores de presión tanto internos como externos.

En la coyuntura de los casos seleccionados en la presente investigación (capítulos IV y V) observaremos las presiones que enfrentan los ministros de la Suprema Corte de Justicia mexicana, no solamente de las que provienen de las tres arenas referidas en el párrafo anterior sino también, de distintos sectores sociales, empresariales y académicos. Este modelo ofrece elementos de utilidad para el presente trabajo.

2.5.3 Modelo Neoinstitucional

El tercer modelo que prevalece en esta literatura es el *Neoinstitucional*. Este recupera el planteamiento estratégico pero, a su vez, incorpora otros elementos de análisis, tales como: 1) mecanismos de selección, 2) los incentivos que enfrentan los jueces y 3) el contenido mismo que compone la norma que es

puesta a su consideración. Son factores que influyen en las decisiones de los miembros del órgano jurisdiccional.

Segal, Howard y Timpone contrastan, en una investigación reciente,⁷⁶ una de las hipótesis planteadas por Rober Dahl en 1957 en el sentido de que una de las formas en las que los Presidentes intentan ejercer influencia política duradera es mediante el nombramiento de jueces a la Corte Suprema afines a las preferencias presidenciales.⁷⁷

Estos autores concuerdan con Dahl al señalar que, efectivamente, esto se observa en el corto plazo, pero en la medida que pasa el tiempo (largo plazo), los jueces muestran un comportamiento distinto al esperado por el Presidente que los nombró. Por tal razón, tanto para Dahl como para estos investigadores, el sistema de nominaciones de los miembros de la Suprema Corte norteamericana cobra importancia ya que se ha convertido en la principal batalla partidista e ideológica.⁷⁸

76 Segal, Jeffrey A. Richard J. Timpone y Robert M. Howard. "Buyer Beware? Presidential Success through Supreme Court Appointments", en **Political Research Quarterly**, Vol. 53, No. 3 (Sep., 2000), pp. 557-573

77 Dahl, Robert A. "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker", en **Journal of Public Law**. No. 6: 1957. pp. 279-95.

78 Segal, op. cit. pp. 557-558.

El estudio lo realizaron para el período 1937-1994. Analizaron el proceso mediante el cual fueron nombrados los jueces y el sentido de los votos que emitieron en sus resoluciones, en casos relacionados con política social y economía, desde la presidencia de Franklin D. Roosevelt hasta la administración de Bill Clinton. Estadísticamente, aplicaron una encuesta con politólogos, especialistas en asuntos presidenciales. Asimismo, el estudio recupera posturas encontradas en cuanto al comportamiento de los jueces en su relación con los Presidentes que los nombraron.

Entre los que no observan tal correspondencia se encuentra Michael Comisky, quien a manera de ejemplo señala que el Presidente “Franklin Roosevelt, frustrado por la nulidad de la Corte Suprema de varias de sus iniciativas de New Deal, introdujo la legislación para agregar magistrados adicionales a la Corte Suprema en 1937. El proyecto de ley fue ampliamente denunciado como ‘Tribunal empaquetado’ –por lo que- el proyecto de ley sufrió una ‘humillante’ derrota en el Congreso controlado por los demócratas”.⁷⁹

En el lado opuesto, otras investigaciones sustentan que en un 75% de los casos resueltos por la Suprema Corte han resultado favorables a las preferencias

79 Comisky, Michael.. "Can Presidents Pack the Supreme Court?" **Congress and the Presidency**, 1995, citado por Segal, idem, p. 559.

presidenciales. De estos análisis nace la idea de que regularmente los Presidentes consiguen lo que quieren. Robert Scigliano, encontró por ejemplo que “aproximadamente tres cuartas partes de los jueces se ajustaban a las expectativas de los Presidentes que los han nombrado”.⁸⁰ En la misma tesitura David Rohde y Harold Spaeth encontraron que entre 1909 y 1971, menos de una cuarta parte de los jueces votó en contra de los deseos del Presidente”.⁸¹

Bajo este modelo se interpreta que un conjunto de constreñimientos formales endógenos y exógenos influyen en las decisiones de los jueces. A decir de Basabe Serrano, el diseño, orden y actor que elabora la agenda de trabajo, así como la valoración de informes de la Corte, constituyen las variables institucionales endógenas. Mientras que las variables exógenas están compuestas por la amenaza de enjuiciamiento o sanción proveniente de los órganos legislativos, así como la referente a la restricción presupuestaria.⁸²

Los supuestos bajo los cuales tiene lugar la aplicación del modelo neoinstitucional consisten en que los jueces: 1) toman decisiones orientadas a alcanzar ciertos objetivos o metas; 2) actúan estratégicamente en cuanto sus

80 Scigliano, Robert. **The Supreme Court and the Presidency**. New York, Free Press. 1971 citado por Segal, op. cit. p. 159.

81 Rohde, David, and Harold Spaeth. **Supreme Court Decision Making**. San Francisco, CA: Freeman, 1976, citado por Segal, idem, p. 159.

82 Sobre estas interpretaciones Cfr. Basabe Serrano, op.cit. p. 161.

decisiones dependen de las expectativas acerca de las elecciones asumidas por otros actores, y 3) sus elecciones están estructuradas por el marco institucional dentro del que se desenvuelven.⁸³

Existen otros trabajos cuya preocupación radica en recuperar el enfoque estratégico orientándolo hacia los indicadores neoinstitucionales, por lo que la tendencia consiste en fortalecerlo en la medida que el estudio sobre las decisiones judiciales cobra ímpetu.⁸⁴

En este punto resulta fundamental el estudio comparado entre las cortes argentina y mexicana realizado por la Doctora Karina Ansolabehere y plasmado en la obra *La política desde la justicia*⁸⁵. La autora estudia, desde los enfoques *neoinstitucionalista histórico* y de la *judicial politics* el esquema bajo el cual los miembros de las cortes supremas formulan sus decisiones, en el marco del sistema democrático⁸⁶. Uno de los indicadores que utiliza para

83 Cfr. Basabe Serrano, ídem. p. 161.

84 Cfr. Lee Epstein y Jack Knight. "Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, A Look Ahead", publicado en **Political Research Quarterly**, 2000, p. 626. Vale apuntar que, en este documento, los autores revisan varios modelos sobre el estudio de la política judicial y en la línea del modelo neoinstitucional dimensionan el análisis estratégico y consideran que es un fenómeno de estudio amplio. Ellos proponen cuatro formas para efectuarlo: (1) incorporando la lógica de la acción estratégica en la investigación interpretativa histórica, (2) instrumentando la opción estratégica para la construcción de las concepciones de la toma de decisiones judiciales; (3) recuperar las teorías microeconómicas para razonar por analogía, y (4) el análisis del equilibrio formal. p. 642.

85 Ansolabehere, Karina. **La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México**. Ed. FLACSO MÉXICO-Fontamara, México, 2007.

86 Ídem, pp. 59-68.

analizar la relación de la Corte con el poder político, es el de los alcances que tienen las decisiones jurisdiccionales al hacer uso de los controles constitucionales.

Ansolbehere distingue la intervención de la Suprema Corte en el espacio de la política, antes y después de la reforma de 1994. Dicha distinción la lleva a afirmar que con la reforma, la Corte se ha convertido “en un actor metapolítico con atribuciones fundamentales para la resolución del conflicto político”⁸⁷. Pero más aún, la Doctora Ansolbehere observa que el trabajo jurisdiccional de la Corte revela la forma en la que ésta interpreta el espacio de la política y sus actores institucionales. En el siguiente enunciado expresa la labor del máximo órgano judicial mexicano: “a cada cual según el momento”⁸⁸.

La afirmación referida pudiera causar asombro, en la perspectiva de que los ministros son los guardianes de la supremacía constitucional. En ese esquema permanecen desde mediados de la década de los noventa, sólo que ahora el desempeño de los ministros de la Suprema Corte es ejercido en una esfera distinta y con un diseño argumentativo diferente. Por ello, sin desprendernos

87 Ídem, p. 121.

88 Ídem, p. 221.

de la aseveración de Ansolabehere, en la presente investigación observaremos mediante un análisis empírico el comportamiento de la Corte.

2.5.4 Modelo Actitudinal

Un cuarto enfoque es el llamado *Modelo Actitudinal*. Este sostiene que los jueces se comportan de acuerdo a sus preferencias políticas, por lo que a través del voto buscan alcanzar los resultados más cercanos a sus propósitos.⁸⁹ Desde esta interpretación, se observa al juez como un actor con capacidad para diseñar políticas públicas ordenando sus preferencias desde un bagaje ideológico adquirido previamente.

Los asuntos en los que se enfoca este análisis regularmente conciernen a temas relativos a las libertades civiles, matrimonios entre personas del mismo sexo, entre otros. A pesar de los instrumentos que utiliza para su instrumentación, existen algunas observaciones que indican que este enfoque requiere de mayores elementos para darle mayor solidez.

⁸⁹ Cfr. Basabe, op. cit. p. 162.

Segal y Cover comentan que aunque suele suponerse que los votos de los jueces “reflejan sus actitudes, valores y preferencias políticas personales. Sin embargo, este supuesto nunca se ha probado adecuadamente con medidas independientes de los valores ideológicos de los jueces”.⁹⁰ No obstante, reconocen que es a través de técnicas de análisis de contenido de las cuales se derivan medidas independientes que arrojan elementos que proporcionan un fuerte apoyo a este enfoque.⁹¹

Para el caso mexicano, estas apreciaciones son sintomáticas. En primer lugar debemos apuntar que los casos en los que tiene lugar la aplicación de este enfoque están ubicados en el terreno de lo que se denomina juicio de amparo, es decir, en el campo en el cual es atendida la defensa de las garantías individuales y sociales. Este asunto no compete a la presente investigación, en virtud de que los casos que atendemos están ubicados en el ámbito de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad donde los asuntos competen a temas de carácter administrativo, económico y político. En segundo lugar y, desde este último punto, la tradición jurídica en nuestro sistema político enuncia, particularmente, que el desempeño que tienen los

90 Jeffrey A. Segal and Albert D. Cover. “Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices” en **The American Political Science Review**. Vol. 83, No. 2 (Jun., 1989). P. 557.

91 Como prueba de este esfuerzo consúltese Jeffrey A. Segal, Lee Epstein, Charles M. Cameron, Harold J. Spaeth. “Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices Revisited” en **The Journal of Politics**, Vol. 57, No. 3 (Aug., 1995), pp. 812-823.

ministros de la Suprema Corte está sujeto al marco jurídico que vivifica el Estado mexicano. En esa medida, existe el supuesto de que la interpretación que hacen en casos concretos, encuentra su respaldo en los principios normativos.

RECAPITULACIÓN

Con el propósito de ubicar teóricamente nuestro objeto de investigación, en este capítulo partimos, inicialmente, explorando las aportaciones de Locke y Montesquieu en el ámbito de la teoría de la división de poderes. Como pudimos apreciar, de sus contribuciones no sólo emergió un amplio debate teórico sino también, las bases para la configuración de los sistemas políticos del Estado contemporáneo.

De esta manera, observamos que la esencia de estas propuestas influyó determinadamente en el diseño del sistema político norteamericano. A partir de su discusión y revaloración, institucionalmente se organiza la estructura del modelo de equilibrio de poderes. Pero como destacamos, este diseño se vino fortaleciendo en la medida que la rama judicial generó instrumentos de control constitucional de modo que, realmente, cobrara importancia la función jurisdiccional.

En tal situación, Tocqueville reconoció en su análisis la posición adquirida por la Suprema Corte norteamericana. Este esquema institucional, cobró relevancia en los países latinoamericanos al convertirse en inspiración en la conformación de los Estados que en el siglo XIX sistemáticamente fueron adquiriendo su independencia.

Entre los elementos que recuperaron el modelo norteamericano ubicamos lo relativo al Poder Judicial. En este apartado subrayamos el objetivo de la rama judicial y la forma en la cual fueron moldeándose los instrumentos de control constitucional en su afán de ejercer control en el ejercicio de los otros dos poderes estatales.

Finalmente, en este capítulo recuperamos los enfoques teóricos que se han desarrollado en su afán de analizar el comportamiento de quienes integran el órgano jurisdiccional. Este cuerpo de estudios enfatiza su atención en observar la postura de los jueces en los momentos en que toma las decisiones en la resolución de casos concretos.

Así, distinguimos los trabajos que ofrecen explicaciones observando al juez apegado a Derecho (Modelo Jurisprudencial-Legalista); otros que los estudian

valorando sus acciones mediante el análisis de un conjunto de documentos en los que los jueces manifiestan sus interpretaciones (Modelo de Acción Estratégica); quienes por su parte, interpretan que la actuación de los miembros del órgano jurisdiccional responde a cuestiones estratégicas pero atendiendo el marco jurídico establecido (Modelo Neoinstitucional) y, finalmente, quienes consideran que en los fallos de la Suprema Corte existen elementos ideológicos y morales (Modelo Actitudinal).

A partir de este marco teórico, en el siguiente capítulo analizaremos el proceso de configuración de la Suprema Corte de Justicia en México y empezaremos a valorar su desempeño jurisdiccional a través de un conjunto de casos.

CAPÍTULO III. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN MÉXICO. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y SU CONFIGURACIÓN COMO ACTOR POLÍTICO

INTRODUCCIÓN

Si durante la etapa posrevolucionaria se configuró una figura presidencial predominante, arropada en facultades derivadas del marco jurídico de 1917 y conjugadas con las extrajurídicas, y en la ruta final del siglo XX la Presidencia dejó de ser el eje de la vida pública nacional al acotarse sistemáticamente su poder, resulta fundamental preguntarnos, pues, sobre el rol de la Suprema Corte, ¿En qué medida y bajo qué circunstancias adquirió posicionarse en el sistema político mexicano? ¿Cuál ha sido su desempeño en momentos en que los poderes Ejecutivo y Legislativo entran en tensión? ¿Qué posición asume este órgano jurisdiccional ante las quejas promovidas por los grupos parlamentario minoritarios y/o mayoritarios?

A lo largo de este capítulo daremos respuesta a estas interrogantes, por el momento iniciaremos señalando que en los tres últimos lustros, la Suprema Corte de Justicia, ha hecho acto de presencia en la vida política nacional. Esta representación obedece a varias enmiendas constitucionales que tuvieron lugar

en el período 1988-1999 y que modificaron su estructura y funciones, dotándosele de atribuciones que dimensionaron su papel en el escenario político mexicano.

El desempeño de este órgano colegiado; en esta nueva etapa, está respaldado por el reforzamiento y aparición de los controles de constitucionalidad los cuales, han conducido al órgano jurisdiccional a formular sentencias y resoluciones que toda autoridad –en casos de conflicto – está obligada a atender.⁹²

Mediante estos actos, la Suprema Corte “legitima o deslegitima las decisiones del poder público –actos de autoridad, leyes, reglamentos y demás normas de carácter general-, fundamentalmente a través de tres procedimientos jurisdiccionales, a saber: el juicio de amparo⁹³, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.⁹⁴

92 El artículo constitucional 105 establece que, en caso de incumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte, se aplicará el procedimiento establecido en el primer párrafo de la fracción XVI, del artículo 107, que indica la separación inmediata del cargo y la consignación ante un juez de distrito.

93 En esta investigación no abordamos este control constitucional, en virtud de que, no aplica en los casos que vinculan la relación entre los poderes estatales sino sólo en asuntos relacionados con las garantías individuales o derechos civiles.

94 Compeán, Miguel y Peter Bauer. **Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del poder judicial.** Ed. Cal y Arena, México, 2002 p. 28.

Este capítulo está dedicado al estudio de la Suprema Corte. Su diseño comprende cuatro apartados: el primero analiza los antecedentes que originaron la estructura del Poder Judicial, así como las etapas que dieron pauta a su configuración orgánica de 1917 a 1994. En el segundo apartado se estudia la reforma de 1994. Dedicamos un espacio para la valoración realizada desde los ámbitos académico y público; de igual manera, exponemos el contenido de otras dos enmiendas constitucionales (1996 y 1999) sobre el Poder Judicial. El tercer apartado, analiza las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, instrumentos de control que adquieren consistencia a partir de la reforma del 94. Finalmente, el apartado cuarto valora el comportamiento de la Suprema Corte, frente a casos que motivaron su intervención y la aplicación de los controles de constitucionalidad.

3.1 Antecedentes.

El diseño institucional, plasmado en la Carta Magna por el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, estableció como voluntad del pueblo mexicano, la constitución de una República, representativa, democrática y federal (art. 40). Reafirmó el sistema presidencial y configuró la división del

poder entre los órganos del Estado mexicano -legislativo, ejecutivo y judicial-, distribuyendo para cada uno de ellos, un ámbito de competencias específico.⁹⁵

José Ramón Cosío Díaz, refiriéndose al Poder Judicial, comenta que las ideas rectoras inmersas en su diseño “tuvieron su origen en concepciones clásicas del sistema de frenos y contrapesos, de la defensa de las garantías fundamentales frente a actos del Estado, de la necesaria imparcialidad de jueces, magistrados y ministros, de la autonomía del Poder Judicial, y de la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales. Por ello –añade- las ideas sociales y democráticas introducidas en el Constituyente tuvieron poca influencia en su diseño”.⁹⁶

En teoría, esta noción se convirtió en la base para regular las relaciones de poder entre los órganos estatales. No obstante, en su interpretación y aplicación, el Poder Judicial careció de un soporte estructural y jurídico que inhibió su ejercicio en la visión plasmada por el constituyente del 17.

95 A decir de José Ramón Cossío Díaz, la estructura institucional plasmada en la Carta Magna recogió la propuesta original de Venustiano Carranza misma que subrayó ideas de corte liberal (a las cuales, según el mismo autor, se añadieron algunos elementos de carácter social suscritos en los artículos 3, 27 y 123) al contener aspectos tales como: “garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e Iglesia” Cossío Díaz, José Ramón. “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en **Política y gobierno**. CIDE, Vol. VIII. Núm. I. Primer semestre, México, 2001. p.69.

96 Cossío Díaz, op. cit. , pp. 75-76.

En opinión de Felipe Tena Ramírez,

“De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema⁹⁷.

Bajo esta concepción, debemos apuntar dos aspectos: 1) que la aplicación del derecho de amparo como juicio de garantía constitucional, en su sentido original, se sustenta en la fórmula Otero lo que establece una limitante: los efectos de sus sentencias se apartan del beneficio general o *erga omnes*⁹⁸; y 2) al hecho de que la Suprema Corte careciera de autonomía y fuerza material contribuyó también, en los términos plasmados en la Constitución del 17, la ausencia de mecanismos que hicieran efectivo el control constitucional, es decir, se le privó de atribuciones para dirimir controversias entre los poderes federales.⁹⁹

Tanto en el campo de la ciencia política como en la jurídica, esta situación propició el desarrollo de varios estudios, al ver que en los hechos, la relación

97 Tena Ramírez, op.cit. p. 253.

98 Esta particularidad ha conducido a interpretar la fórmula Otero como un instrumento que infringe el principio de igualdad de los gobernados ante la ley. Al respecto, véase Cárdenas Gracia, Jaime. **Transición política y reforma constitucional en México**. Ed. IJ-UNAM. México, 1994. p. 87.

99 Sobre el particular, véase Oropeza, González Manuel. *Las controversias entre la Constitución y la política*. op. cit.

entre el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial no siempre se mantuvo en una línea de equilibrio, a lo largo del siglo XX.¹⁰⁰

En la interpretación de Jorge Carpizo, en la Constitución del 17 subsisten dos principios en el ejercicio y competencia de los órganos estatales, los cuales se apartan de la denominación referida en el título tercero del ordenamiento en comento que subraya la división de poderes, existiendo en la práctica: 1) el principio de colaboración, que se observa en el proceso legislativo a través del diseño y la formulación de leyes y 2) la noción de funciones formales y materiales, las cuales, pocas veces coinciden, pues “el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales”.¹⁰¹

Al amparo de estas interpretaciones, resulta necesario analizar la evolución de la Suprema Corte y ver cómo su presencia en el orden jurídico mexicano ha

100 Por ejemplo, al considerar la existencia de los tres órganos estatales establecidos en el ordenamiento jurídico y de su clara referencia a una división del poder (art. 50), Carpizo ha cuestionado, entre otros elementos, el significado de la expresión “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio”. En este sentido comenta que “La fórmula anterior proviene del liberalismo y nosotros afirmamos que es falsa, porque generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominancia. Así, en 1857, el órgano poderoso fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo”. Véase, Carpizo, Jorge. **La constitución mexicana de 1917**. Ed, Porrúa, 6ª ed. México, 1983, p. 201.

101 Ídem, p. 203.

venido modificándose formalmente, hasta llegar al final del siglo XX a constituirse como un órgano fundamental del Estado.

3.1.1. Etapas de reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde nuestra perspectiva, el curso que ha tenido el diseño del Poder Judicial y en particular, la integración de la Suprema Corte comprende tres etapas.¹⁰²

En cada una de ellas, la función de la Corte ha estado sujeta a condicionamientos políticos y sociales que la condujeron a un sitio especial en su relación con los otros dos poderes federales.

En la primera etapa concurrieron varias modificaciones durante las administraciones de los gobiernos posrevolucionarios¹⁰³ En la segunda, destacan las realizadas bajo cinco mandatos presidenciales¹⁰⁴ En la tercera etapa el diseño y esquema funcional del aparato judicial fue modificado (1994).

102 En el estudio de las modificaciones al diseño del Poder Judicial de la Federación, Cossío Díaz distingue en conjunto cuatro etapas de reformas en su organización y funcionamiento: la primera en 1916-1917; la segunda de 1928 a 1944; la tercera de 1951 a 1982 y la cuarta de 1988 a 1994. Sobre este punto, consúltese, Cossío Díaz, op. cit. pp. 76-110.

103 Plutarco Elías Calles, 1928; Lázaro Cárdenas, 1934; y Manuel Ávila Camacho, 1944.

104 Miguel Alemán Valdés, 1951; Gustavo Díaz Ordaz, 1967; José López Portillo, 1977; Miguel de la Madrid Hurtado, 1987; y Carlos Salinas de Gortari 1993.

De este modo, en la primera etapa –de 1928 a 1944- se observan esfuerzos por configurar la integración de la Suprema Corte y las condiciones para su funcionamiento (art. 94 Const.) acordes a intereses políticos¹⁰⁵ y a un programa de trabajo vinculado con los principios de la Revolución¹⁰⁶. De 1917 a 1944 existió una variación constante en la composición del órgano jurisdiccional en cuanto a: a) designación y duración en el cargo de los ministros, y b) sus atribuciones constitucionales (Consúltese Anexo I). Estas alteraciones no se dieron obedeciendo a una teoría constitucional sino, a factores de carácter político y social determinantes.

En la segunda fase de reformas¹⁰⁷ el abanico se abrió con el propósito de otorgar mayores posibilidades de acción al aparato judicial en la realización de sus funciones y crear nuevos órganos, dotados de funciones específicas para

105 Así, Héctor Fix-Zamudio observa que entre 1928 y 1934, la figura del Poder Judicial estuvo supeditada al Ejecutivo Federal en tres aspectos: 1) la atribución del Presidente de la República con la participación del Senado, para nombrar a los miembros de la Suprema Corte suprimiendo con esto la facultad original del Congreso de la Unión; 2) suprimiendo la inamovilidad de los ministros de la Corte y jueces federales; y 3) atribuyéndose la facultad al Presidente de la República para la resolución de conflictos en asuntos agrarios eliminando con esto la participación de los tribunales federales. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. *El ejecutivo federal y el poder judicial*, en **El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones**. Ed. Porrúa, México, 1979, p. 290.

106 Consúltese al respecto a Cossío Díaz, Ídem, p. 110 y Córdova, Arnaldo. **La política de masas del cardenismo**. Ed. Era, 12ª reimp. México, 1993, pp. 38-39.

107 A diferencia de Cossío, quien integra las modificaciones hechas al Poder Judicial, y en particular a la Suprema Corte, desde el gobierno de Alemán hasta el mandato de Zedillo Ponce de León, nosotros ubicamos en esta etapa tales reformas desde el mismo Alemán pero las cerramos con Carlos Salinas, en razón de que la reforma de 1994 transforma todo el aparato judicial y al mismo tiempo fortalece la función de la Corte como un poder interviniente en los asuntos competentes a los otros dos órganos federales.

su desempeño¹⁰⁸. En esta fase, se alcanzaron otras reformas significativas que impactaron en la Suprema Corte¹⁰⁹ (Consúltese Anexo II.).

En esta dinámica la figura de la Suprema Corte se modificó interna y funcionalmente. Sin embargo, su independencia y autonomía respecto del ejecutivo no estuvieron totalmente definidas. En los comienzos de la tercera etapa se sientan las bases para constituirse como un poder con capacidad constitucional para mediar en las relaciones institucionales de los poderes ejecutivo y legislativo.

108 En la reforma impulsada por el Presidente Miguel Alemán, el argumento esencial fue el rezago que enfrentaba la Corte, razón por la cual, se integraron tribunales colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, así como la incorporación de 5 ministros supernumerarios sin integrar el pleno (art. 94). Al mismo tiempo, se modificaron las bases bajo las cuales se podrían interponer las controversias referidas en el artículo 103 constitucional. De igual forma, se amplió la competencia de la Corte en casos de reclamación de la inconstitucionalidad de reglamentos en materia federal, sentencias o actos de cualquier autoridad, en materia agraria, ejidal o comunal (art. 107).

109 Tuvo lugar la reforma efectuada en la administración del Presidente Díaz Ordaz. Durante los gobiernos de Luís Echeverría y de José López Portillo, el artículo 94 no sufrió modificaciones, sin embargo, fue con éste último en 1977, cuando se facultó a la Suprema Corte para iniciar averiguaciones sobre hechos que constituyeran la violación del voto público (art. 97 Const). (Ver Anexo II). Durante el mandato de Miguel de la Madrid le fueron otorgadas más facultades al Pleno de la SCJ para emitir acuerdos generales con el objeto de establecer una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer al mismo órgano judicial (art. 94); se otorgó al Poder Judicial de la Federación, la facultad de dirimir competencias suscitadas entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o entre los de un estado y los de otro (art. 106). En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el artículo 102 fue modificado a fin de crear organismos de Derechos Humanos. Se adjudicaron atribuciones a la Suprema Corte para conocer controversias suscitadas entre uno o más estados y el DF; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del DF sobre la constitucionalidad de sus actos (art. 105 Const.).

3.2 La autonomía del poder judicial en la fase 1994-1999. Las propuestas del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

3.2.1 La reforma de 1994.

El 5 de diciembre de 1994, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma a 26 artículos de la Constitución Política Federal. La propuesta consistió en reformar la estructura y funciones del Poder Judicial, así como efectuar una reestructuración de la Seguridad Pública y mejorar la Procuración de Justicia.¹¹⁰

El argumento de fondo fue: fortalecer el estado de derecho y consolidar la autonomía de la Suprema Corte de Justicia, razones por las cuales, la propuesta planteó una modificación sustantiva a su estructura orgánica y jurisdiccional.¹¹¹

110 Véase al respecto Senado de la República. **Diario de los Debates** (11). : Legislatura LVI. Año : I, Primer Período Ordinario, diciembre 6 de 1994..

111 Más aún, se afirmó que “se trata de una reforma profunda que es parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un estado de derecho fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del estado de derecho”.

En esta perspectiva, el documento ponderó siete puntos, entre los cuales destacaban las controversias y acciones de inconstitucionalidad (Ver Anexo III). Así como 10 artículos transitorios, algunos de ellos provocaron desconcierto entre los actores políticos y distintos sectores de la opinión pública, puesto que se estipuló el retiro, con la entrada en vigor del Decreto, de los ministros miembros de la Suprema Corte (Art. Segundo). Al mismo tiempo, se dejaba sin integrantes al órgano jurisdiccional hasta en tanto ocurriera la nueva designación. En consecuencia, sería la Comisión de Gobierno y Administración de la misma Suprema Corte la encargada de atender los asuntos administrativos competentes (Art. Quinto).

El tema se convirtió de inmediato en un foco de discusión en los espacios académicos, en los medios de comunicación electrónicos y en la prensa escrita.¹¹² El sentido de la reforma, en relación con la Suprema Corte, no sólo

112 Al respecto, el jurista Héctor Fix Fierro comenta que la iniciativa tuvo su origen en la propia Suprema Corte de Justicia quien se encargó de elaborar las propuestas y enviarlas al Ejecutivo. De igual forma, señala que dada la amplia cobertura al tema en discusión, sectores empresariales, no gubernamentales y académicos inclinaron su simpatía hacia la reforma. De esta manera, añade que la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM organizaron sendas mesas redondas sobre este tema que recibieron amplia cobertura en la prensa. Igualmente comenta que en aparente respuesta a las opiniones de distintos actores interesados, el Senado introdujo varios cambios a la iniciativa presidencial". Fix-Fierro, Héctor. "La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?" en **Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia**. Número 2. Julio-Diciembre México, 2003. p. 261. También debemos señalar que, según se aprecia, la iniciativa del presidente Zedillo recogió algunas propuestas suscritas por un grupo de ciudadanos y firmadas durante la campaña electoral, por todos los candidatos a la Presidencia de la República, este documento denominado "20 compromisos por la democracia" se pronunció fundamentalmente por "Promover una reforma integral del Poder Judicial". Entre los promotores de estos compromisos estuvieron Julio Faesler, Amalia García, Enrique Sada y Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, Elba Esther Gordillo, Federico Reyes Heróles, Demetrio Sodi, Jorge Castañeda, entre otros.

impactaba en la dogmática constitucional¹¹³ sino también en el ejercicio del poder estatal y en una sociedad que hasta ese momento mantenía sus reservas sobre la actuación del Poder Judicial.¹¹⁴

El curso legislativo de la iniciativa presidencial en el Congreso Federal fue el siguiente: en el Senado el estudio y análisis arrancó durante varios días una serie de comentarios parlamentarios y públicos.¹¹⁵ El 17 de diciembre las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera Sección sometieron al Pleno del Senado de la República el dictamen. Al fijar su posicionamiento, el punto originó una discusión intensa entre los grupos parlamentarios (PAN, PRI y PRD).¹¹⁶ En esa misma sesión, el asunto fue aprobado turnándose de inmediato a la colegisladora.¹¹⁷

113 Sobre la distinción entre dogmática jurídica y dogmática constitucional, véase el trabajo publicado por José Ramón Cossío y Luis Raigosa “Régimen político e interpretación constitucional en México” en la Revista **Isonomía**. Núm, 5 de octubre de 1996, pp. 41 a 43.

114 Cf. Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)” en **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. Núm, 97, enero-abril de 2000, pp. 503-603.

115 El 6 de diciembre del mismo año la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa para su conocimiento, estudio y, en su caso, aprobación, a las Comisiones Ordinarias de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera Sección. El día 9 del mismo mes tuvo lugar una conferencia con miembros de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados. La finalidad de este evento consistió en conocer “los contenidos y alcances de las reformas propuestas”. Cfr. **Diario de los Debates**, op. cit. En este tenor, el 14 de diciembre, el Senado realizó un foro de consulta en la ciudad de Durango teniendo como punto central las reformas al Poder Judicial de la Federación. Dos días después, por su parte, la Cámara de Diputados efectuó otro foro sobre el mismo tema.

116 Senado de la República. **Diario de los Debates** (15). Legislatura LVI. Año I. Primer Período Ordinario. Diciembre 17 de 1994.

117 Una vez discutido el dictamen en lo general y en lo particular, tuvo lugar la modificación de varios artículos constitucionales (21, 95, 76, 89, 96, 97, 100, 102, apartado A, 105, 107 y 122) que recogieron la aprobación de la asamblea en votación económica. Al final, el dictamen se aprobó con 108 votos a favor de los miembros presentes. Cfr. Senado de la República. **Diario de los Debates** (15). Legislatura LVI. Año I. Primer Período Ordinario. Diciembre 17 de 1994.

En la Cámara de Diputados, las comisiones dictaminadoras dejaron en los mismos términos el contenido de la minuta. El 21 de diciembre el Pleno cameral la sometió a debate para la discusión y, en su caso, aprobación. Las posiciones de los grupos parlamentarios y la argumentación esbozada fueron similares a las suscitadas en la cámara de origen.¹¹⁸

Con la aprobación de ambas cámaras, el decreto de reforma se envió a los Congresos locales los que a su vez, concedieron la aprobación. La reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1994 en el DOF.¹¹⁹

118 El grupo parlamentario del PAN en voz del diputado Gerardo Arellano Aguilar sustentó el voto a favor de la minuta en virtud de que, las propuestas de su fracción fueron incorporadas en los trabajos realizados en la cámara de origen. Por su parte, el diputado Leonel Godoy Rangel a nombre de la bancada perredista fijó la posición en contra de la minuta por considerar, entre otras razones, que “para nosotros, para la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, el que hoy pueda ser aprobado este dictamen legislativo en materia de justicia, que aparte de ser incompleto e insatisfactorio, nos puede llevar a un extremo nunca ocurrido en México, que un Presidente de la República tenga el poder de proponer y, en los hechos, nombrar y remover a todos los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto es, la intromisión del Ejecutivo en el Poder Judicial llegará a precedentes escandalosos, ya que no sólo se designará a todos los ministros de la Corte con un solo perfil jurídico y político, cosa que sólo se da en los regímenes dictatoriales, sino que además, mediante la creación del consejo de la judicatura federal, aparte de quitarle facultades importantes a la Suprema Corte de Justicia en ese órgano novedoso, introduce a un representante del Presidente para participar en el desempeño de las poderosas funciones presupuestarias del Poder Judicial y de nombramiento de quienes dirán el derecho en materia federal”. En su turno, el diputado Fructuoso López Cárdenas del PRI fijó la posición de su grupo parlamentario a favor de la iniciativa presidencial y de la minuta senatorial por encontrar congruencia, de parte del Presidente Ernesto Zedillo, al incorporar las propuestas formuladas en la campaña electoral presidencial en la iniciativa enviada al Congreso. En tal sentido, señaló que “El presidente Zedillo, siendo candidato de nuestro partido, manifestó su convicción de presentar una propuesta para consolidar a México como un país de leyes, de instituciones, como un país de seguridad jurídica y con certidumbre”. Finalmente, la minuta se aprobó en lo general con 381 votos a favor y 66 votos en contra. Cabe destacar que el documento sufrió modificaciones en los artículos 101, 105 y 122. Cámara de Diputados. **Diario de los Debates** (26). Legislatura LVI - Año I - Período Primer Período Ordinario. Diciembre 21 de 1994.

119 **Diario Oficial de la Federación** del 31 de diciembre de 1994. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

3.2.2 La valoración de la reforma sobre la Suprema Corte y los controles constitucionales.

A raíz de esta reforma, surgieron en el espacio académico diversos análisis sobre su contenido. En este punto destacamos las interpretaciones sobre la nueva figura de la Suprema Corte y los mecanismos estipulados para la instrumentación de los controles constitucionales.

Para Jaime Cárdenas Gracia, la figura de la Suprema Corte es un “Tribunal Constitucional a medias incrustado en el Poder Judicial, y el Poder Judicial Federal no tiene, se les olvidó, el Tribunal Supremo”. En cuanto al régimen jurídico de los ministros, señala que responde a las características de un Tribunal Constitucional pero no de “un Tribunal Supremo. No obstante, el método de designación de los ministros sigue siendo insatisfactorio, porque la intervención del Ejecutivo además de causar sospechas en la independencia de los designados ha sido tradicionalmente el mejor vehículo de control y sometimiento al presidente de la República”.¹²⁰

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

Cossío Díaz, agrega en el mismo sentido, que si se quería lograr que la Corte cumpliera su función al estilo de un ‘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, pues justamente eso es lo que caracteriza a los tribunales constitucionales como el que se aspiraba a realizar, y ello es lo que permite que tales órganos se constituyan en garantes del proceso democrático”.¹²¹

Jorge Carpizo, comentó que las modificaciones al funcionamiento de la Suprema Corte fueron importantes, sin embargo, externó su desacuerdo con algunas fórmulas integradas debido a que no fueron las mejores ni las más adecuadas. No obstante, consideró positiva la reducción de los integrantes de la Corte de 26 a 11 ministros toda vez que 1) “los tribunales constitucionales realizan una labor altamente especializada” y no es indispensable e incluso resulta perjudicial, un número elevado de sus integrantes; 2) esos órganos no deben ocuparse de materias ajenas a la interpretación constitucional; y 3) “la experiencia que se encuentra en el derecho comparado: las cortes y los

121 José Ramón Cossío. *La Suprema Corte y la teoría constitucional*, op. cit, p.99.

tribunales constitucionales se integran con un número reducido de magistrados que generalmente no pasan de once”.¹²²

Compean y Bauer observaron que las modificaciones “representan una de las grandes transformaciones del Poder Judicial de la Federación durante la vigencia de la Constitución de 1917”.¹²³ Sobre el procedimiento de nombramiento de ministros, lo consideraron favorable ya que tiende “a garantizar la independencia de la Corte del Poder Ejecutivo, pues su intervención se limita ahora a proponer ternas al Senado para que de entre ellas sea éste quien elija, por el voto favorable de las dos terceras partes de los senadores, al nuevo ministro”.

Sin embargo, distinguieron que dados los nuevos mecanismos establecidos queda “la posibilidad de que sea el mismo Presidente de la República quien designe al ministro: en el supuesto de que dentro del plazo de 30 días previsto en el artículo 96 constitucional, el Senado no resuelva quién ocupará el cargo

122 Asimismo, el autor confiere que esta reforma “refuerza a nuestra Suprema Corte como un tribunal constitucional, al cerrar el ciclo que se perfeccionó grandemente en 1988, con la supresión que sufrió de facultades administrativas y de gobierno y con la creación y el fortalecimiento de garantías constitucionales-procesales para la defensa de la Constitución”.Cfr. Carpizo, Jorge. *Reformas constitucionales al poder judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994*, en **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. Nueva Serie. Año XXVIII, Núm. 83, Mayo-agosto, México, 1995, p. 810.

123 González Compeán, Miguel y Peter Brauer. **Jurisdicción y democracia en México. Los rumbos del poder judicial en México**. Ed. Cal y Arena, México, 2002, p. 142.

de ministro, o en el supuesto de que sean rechazadas la primera y la segunda ternas propuestas por el Ejecutivo”.¹²⁴

En relación con las modificaciones al mecanismo de las controversias constitucionales, el punto acarreó comentarios encontrados. Cárdenas Gracia lamentó que en este mecanismo aún prevalecieran fuera de sus alcances otros órganos (Banco de México, Consejo de la Judicatura, CNDH, IFE y el TEPJF). Añadió que “entonces se entienden como un mecanismo jurisdiccional para proteger el Estado federal y las competencias de los poderes tradicionales cuando podrían tener una función genérica en la delimitación de las competencias constitucionales de los principales órganos del Estado”.¹²⁵

Para Carpizo, la reforma fue sustantiva en virtud de que “revive uno de los procesos integrantes de nuestra jurisdicción constitucional... (ya que) desde 1917 se encuentra en el artículo 105c, pero que ha sido muy poco utilizada porque nuestra Ley Fundamental se refería a ella en términos generales que

124 Ídem. p. 144.

125 Cárdenas Gracia, op. cit. p. 185.

nunca fueron reglamentados a través de la ley respectiva que no llegó a expedirse”.¹²⁶

En efecto, las limitaciones que tuvo la Corte para la resolución de controversias respondieron a este aspecto técnico, pero también existió otro factor de capital importancia, como lo apuntan Compeán y Bauer quienes comentan que si bien, la Constitución del 17 dotó a la Suprema Corte de este mecanismo, en la realidad se vio restringido por dos factores, el jurídico y el político.¹²⁷

El primero, derivado de las mismas razones que comenta Carpizo y el segundo y “quizá el más determinante, se debió a la composición del sistema político que privó durante muchos años en México, donde los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno eran generalmente resueltos por la vía política con la intervención del Presidente de la República en turno o de los funcionarios que éste delegara”.¹²⁸

Por tal razón, resaltaron que analizando esta situación “no resulta extraño que en el período comprendido entre 1917 y 1994 la Suprema Corte sólo haya

126 Carpizo, op. cit. pp. 830-831

127 Compeán, Op. cit. p. 150.

128 González Compeán, op. cit. p. 150.

conocido de 42 expedientes relacionados con controversias constitucionales y que con motivo de las reformas constitucionales de 1995 en el período 1995-1997, se hayan planteado ante la Corte 116 controversias constitucionales”.¹²⁹

Las opiniones derivadas de la introducción de las acciones de inconstitucionalidad en la reforma referida fueron las siguientes: Cárdenas Gracia cuestionó los mecanismos establecidos para la instrumentación de este instrumento puesto que

“resulta muy criticable, desde el llamado derecho a la justicia y desde la óptica del Estado de derecho, que los ciudadanos no puedan ocurrir a esos instrumentos, y que exclusivamente se faculte al 33% de los legisladores ... así como al procurador general de la República para iniciar acciones de inconstitucionalidad; y aún más censurable es que las leyes electorales no sean susceptibles del escrutinio constitucional, pues las deja fuera del control de la constitucionalidad, y se violenta con ello el principio de la supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución”¹³⁰.

En el mismo sentido, Carpizo mostró su desacuerdo con la técnica legislativa establecida y los alcances constitucionales estipulados. Expresó que

“así como estoy de acuerdo en que de la controversia constitucional se haya suprimido la materia electoral... en la acción de inconstitucionalidad, no, porque no existe un conflicto o litigio sobre ese aspecto entre entidades públicas, sino es un análisis ‘en abstracto’ sobre si la norma contraría o no a la Constitución y en este campo no debería de haber ninguna excepción porque se lesiona el principio de supremacía constitucional”¹³¹.

Otros cuestionamientos formulados por este especialista al punto de referencia fueron 1) los tiempos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad (30 días

129 Ídem. p. 151.

130 Cárdenas Gracia, op. cit, p. 185.

131 Carpizo, ídem., p. 836.

naturales) por considerarlo un tiempo muy corto para el estudio de los casos; 2) el porcentaje legitimado de legisladores para interponer la acción de inconstitucionalidad (33%) la interpretó como “bastante restrictiva”; y 3) consideró esencial legitimar a otros organismos como la CNDH, en este esquema.

En suma, la valoración de Carpizo sobre este punto se sintetizó en los siguientes términos: “lo que está muy claro es que el Poder Revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso. Tal y como quedó establecida, probablemente va a ser poco utilizada”.¹³²

Compean y Bauer coincidieron con Cárdenas y Carpizo en cuanto a las limitantes establecidas para la interposición de estos mecanismos. Sin embargo, distinguieron que estas reformas encuentran “un alcance mayor a la pura reestructuración judicial. (Pues) se dota a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las atribuciones necesarias para desempeñarse como un tribunal constitucional, órgano límite del orden jurídico mexicano e instancia

¹³² Carpizo, ídem, p.836.

equilibradora de los poderes federales y de los distintos niveles de gobierno”.¹³³

En igual sentido, a esta última referencia, Cossío Díaz expone que tanto las acciones como los efectos –de los controles constitucionales- hacen que la Suprema Corte se acerque “a aquellos que caracterizarían a un tribunal constitucional”.¹³⁴

Antes de continuar creemos que existe la necesidad de detenernos un poco a fin de apuntar algunas acotaciones. Primero, en los días que estuvo en el debate este conjunto de enmiendas tanto la oposición, en el Congreso Federal, como algunas voces de especialistas, en los medios de información, promovieron su postergación con el propósito de pulir su contenido y encausarla de mejor manera hacia los fines que perseguía, que era el fortalecimiento del Estado de derecho. Se prestó oídos sordos a tal sugerencia y su aprobación se hizo con apresuramiento.

133 El plazo reducido para interponer estas acciones (30 días) así como “el problema del alto porcentaje de los legisladores –33%- requerido para promover la acción, sobre todo en el actual escenario legislativo, que se destaca por la pluralidad de las posiciones políticas ahí representadas. González Compean, op. cit, p. 162 y 170.

134 Cossío Díaz, op. cit, p. 100.

De ahí, que en un estudio más detallado Elisur Arteaga haya encontrado varios defectos en sus alcances y en la técnica legislativa utilizada, al menos en lo que corresponde al punto referente a la Corte y los controles constitucionales. En su apreciación, la reforma estuvo “mal elaborada, peor calculada y, sobre todo, fue hecha con precipitación e ignorancia”.¹³⁵

Segundo, en nuestra perspectiva, las enmiendas a la Corte se efectuaron en tres vertientes: a) orgánica, b) jurisdiccional y c) política. La primera en el sentido de que se adelgazó su composición con la idea de ajustar su funcionamiento al control de la constitucionalidad, propósito que se justificó con la creación del Consejo de la Judicatura; la segunda vertiente, consistió en la adecuación de la controversia constitucional y la introducción de la acción de inconstitucionalidad, así como de su ley reglamentaria.

Finalmente, en la tercera vertiente, la política, creemos que existieron varias razones que motivaron en el Ejecutivo la necesidad de impulsar tal reforma,

135 Son varios los defectos que este autor encuentra, entre ellos mencionaremos los siguientes: 1) La reglamentación no sólo quedó en la ley reglamentaria a que se refiere el artículo 105, frac. II, sino que se incluyó también en la Ley Orgánica del PJP; 2) Se desvirtuaron los fines de la controversia mediante el procedimiento y los plazos fijados para su desarrollo; 3) Se nombró a ministros sin la experiencia necesaria para las nuevas tareas de la Corte; 4) La redacción del artículo 105 en sus incisos h), i) y j) hacen suponer que la Corte conocerá y resolverá asuntos competentes únicamente a los tribunales locales; 5) Se introduce la figura del Municipio como si fuera un Poder cuando formalmente este no tiene ese carácter; y 6) Existe un mal manejo en los conceptos entidad, poder y órganos. Cfr. Arteaga Nava, Elisur. **La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco.** Ed. Monte Alto. México, 1996, p. 5. Sobre las debilidades técnicas del artículo 105, que apunta este autor, véanse los capítulo 2 y 3, pp. 3-62.

entre ellas, el proceso electoral de 1988 y las consecuencias político-electorales en las que éste derivó; los hechos de 1994¹³⁶ que sacudieron al sistema político mexicano y el avance sistemático de las fuerzas políticas de oposición.

Ante este panorama, resultaba indispensable renovar el discurso orientándolo hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, en el cual, el ejercicio de los órganos estatales queda sujeto al control judicial, es decir, la política se ajusta al imperio de la ley y el derecho. En esta óptica, una de las líneas que cobra sustancialidad es la independencia del poder judicial frente a los actos de los poderes ejecutivo y legislativo.¹³⁷

Ahora bien, si la intención adquiría notoriedad, las formas de su instrumentación desvirtuaron su esencia, toda vez que, con la entrada en vigor de las enmiendas aprobadas, se hizo efectiva la renuncia de los ministros en el cargo, este hecho marcaría de nueva cuenta el papel estelar del Ejecutivo en el diseño de las ternas, aunque con la salvedad de quedar sujetas las propuestas, a la aprobación del Senado de la República.

136 El movimiento Zapatista en el Estado de Chiapas, la muerte del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y la crisis económica de diciembre de ese año.

137 Cf. Fernando Vallespín "El estado liberal" en Del águila, Rafael (Editor). **Manual de ciencia política**. Ed. Trotta, Madrid, 1997, pp. 78-79.

De la lectura sobre el procedimiento para el nombramiento de ministros de la Corte es justo destacar dos hechos, 1) que la reforma a final de cuentas concede preponderancia al Ejecutivo pues le otorga la facultad de nombramiento si después de haber presentado dos ternas, el órgano legislativo se las desecha, y 2) hasta ese momento, ya se veía que en el trabajo legislativo, a los grupos parlamentarios del PRI y PAN no les era difícil el formar coalición para la aprobación de políticas. En tal virtud, no se desecha la idea de que el Presidente de la República haya considerado este esquema que en el terreno de los hechos, legitimaría su actuación ante la sociedad y a su vez, continuaría manteniendo el control del aparato judicial. (ANEXO IV).

3.2.3 Las reformas constitucionales de 1996 y 1999.

En el mismo mandato del Presidente Zedillo, tuvieron lugar otras dos enmiendas constitucionales: 1996 y 1999. La reforma político-electoral (DOF/22/agosto/1996),¹³⁸ transformó por completo el sistema de partidos y el sistema electoral en nuestro país. En este asunto, el conjunto de fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal se vieron inmersos en una esfera de consensos y negociaciones que condujeron a

138 Las modificaciones que la Carta Magna sufrió quedaron contenidas en 17 artículos: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 106, 108, 110, 111, 116 y 122.

la reforma más significativa en los últimos tiempos dentro del sistema político mexicano.¹³⁹

Esta enmienda contenía un punto relevante que tocó al Poder Judicial, el relativo a la jurisdicción electoral, al incorporársele el Tribunal Federal Electoral dotado de autonomía. Este derivó en la modificación total del artículo 99 para establecer a la letra que

“El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.¹⁴⁰

Pero este hecho, no deja fuera de toda esfera a la Suprema Corte pues, aunque el Tribunal Electoral sea la máxima autoridad en la materia y sus resoluciones “definitivas e inatacables, también es cierto que el control constitucional en materia electoral queda en última instancia dentro de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.¹⁴¹

139 Véanse al respecto Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. **La mecánica del cambio político en México**. Ed. Cal y Arena, México, 2000, pp. 363.

140 En efecto, el artículo 105, en su fracción II señala que “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos: ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.

141 El caso lo ilustran, Compeán y Bauer, comentando que cuando la tesis pronunciada por el Tribunal Electoral Pleno de este órgano contravenga las tesis emitidas por alguna de las salas o el Pleno de la Corte, a petición de parte, la misma Corte decidirá cual de ellas debe predominar. En tal virtud, este hecho, añaden, “revela que la Suprema Corte de Justicia es el máximo órgano de definición constitucional en el orden jurídico mexicano, y que, en este sentido, la facultad controladora de la constitucionalidad de los actos por parte del Tribunal finalmente está supeditada a la última decisión de la Suprema Corte de Justicia”. Cfr. González Compeán, op. cit, p. 178. En las páginas 179 a 182, los autores exponen un caso en el que se disputa el control constitucional de las leyes electorales.

La última reforma al Poder Judicial (DOF/11/junio/1999) repercutió en el contenido de los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales. Esta obedeció a una iniciativa enviada por el Ejecutivo al Senado de la República (29/marzo/1999). Uno de los argumentos esgrimidos en el documento fue que la finalidad de estas enmiendas respondía a la necesidad de fortalecer el carácter de tribunal de la Suprema Corte de Justicia.

La reforma no abordó temas como los controles constitucionales. El planteamiento consistió en separar de la Suprema Corte todas las tareas administrativas canalizándolas al Consejo de la Judicatura Federal, mediante el otorgamiento de independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones.

3.3 La Suprema Corte, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

3.3.1 Las controversias constitucionales.

Originalmente, este instrumento quedó establecido en la Constitución de 1857.¹⁴² El Constituyente de 1917 recogió ese mismo procedimiento asentándolo en el artículo 105 constitucional, en los siguientes términos:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Sin embargo, este procedimiento pocas veces tuvo su aplicación en las relaciones entre los órganos federales dadas las características políticas predominantes a lo largo del siglo XX, y la ausencia de una ley reglamentaria que delinea los términos formales para su procedimiento.

Jorge Carpizo enumeró once causas del predominio del ejecutivo en México, de las cuales retomamos: 1) el debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y

¹⁴² Establecido bajo los siguientes términos “Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten en un estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuese parte”. Cfr. González Oropeza, op. cit. p. 12.

saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política, y 2) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado”.¹⁴³

Sobre este punto, existen dos trabajos de investigación cuyo objeto de estudio estuvo centrado en el análisis material de la actividad realizada por la Suprema Corte en su relación con el ejecutivo federal durante la etapa del predominio presidencial. El primero, de Pablo González Casanova¹⁴⁴ y el segundo, de Carl Schwartz.¹⁴⁵

En ambas interpretaciones encontramos que la actuación de la Suprema Corte es fundamental en la medida que acota el desempeño del Ejecutivo. Sin

143 Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Ed. Siglo XXI, 13ª ed. México, 1996, p. 25.

144 Revisó, en el período 1917 a 1960, 3 700 ejecutorías en las que se vinculaba directamente al ejecutivo. Concluyó que “la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio”. No obstante esta conclusión, González Casanova añade “Que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder...parece no presentar lugar a dudas, lo cual, no impide por su puesto que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad” Cfr. González Casanova, Pablo. **La democracia en México**. Ed. Era, 1ª ed. 1965, 19ª reimp. México, 1993, pp. 36-37.

145 Su objetivo fue analizar, comparativamente, la independencia que guarda el poder judicial en México y en Estados Unidos de Norteamérica. El autor al estudiar, para el caso mexicano, un universo de 454 fallos emitidos por la Corte, entre los años 1964-1968, encontró que ésta “ha ejercido su posición frente a la presión política aún cuando ha coincidido con el gobierno sobre cuestiones marginales relativas a la política agraria”. Schwartz, Carl. *Jueces en la Penumbra: la independencia del Poder Judicial en las Estados Unidos y en México*, en **Anuario Jurídico**, IIJ-UNAM, México, 1977, p. 185.

embargo, no hay en estos trabajos un indicador que muestre el ejercicio de esta rama judicial en casos en los que Ejecutivo y Legislativo hayan protagonizado un conflicto, y no lo hay, en virtud de dos factores: a) el contexto político en el cual tuvieron lugar las investigaciones, y 2) la razón jurídica que impidió este escenario fue la ausencia de un mecanismo regulatorio que facultara a la Corte intervenir en los asuntos de ambos poderes.

Años más tarde (1993), el esquema facultativo de la Suprema Corte aumentó.¹⁴⁶ No obstante, todavía careció de este instrumento constitucional para intervenir en posibles conflictos suscitados entre las otras dos ramas del poder público federal. La reforma de 1994 trajo este mecanismo y el desempeño de la Corte se modificó. Esta situación le permitió entrar en un nuevo escenario al obtener facultad regulatoria para intervenir en asuntos competentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En esta lógica, el artículo 105, constitucional en la fracción I, señala que, la Corte conocerá:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

146 Con las reformas impulsadas por Salinas de Gortari (art. 105). Véase **Diario Oficial de la Federación** del día 25 de octubre de 1993.

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Ahora bien, tomando en cuenta el marco legal establecido y los estudios en cuanto a técnica legislativa efectuados sobre el particular,¹⁴⁷ ante ciertas lagunas dejadas por el legislador en la reforma de 1994, debemos apuntar que las partes asumen dos posturas: una formal y otra, extraformal.

La primera tiene referencia a la modalidad bajo la cual, se efectúa la intervención de las partes en estos procesos y el carácter que asumen; la segunda, tiene lugar en un espacio extrajurídico y se desarrolla a lo largo del

147 Cfr. Arteaga Nava, op. cit. pp-13-30 y Cossío, Díaz, José Ramón. “Las partes en las controversias constitucionales” en Revista **Cuestiones Constitucionales**. Núm. 16, enero-junio, 2007, pp. 90-135.

proceso legal. Es decir, lo encontramos en el ámbito político ocupando un sitio especial en las esferas pública y mediática.

En el ámbito formal, los involucrados están sujetos a las reglas legales como a continuación se muestra:

CUADRO 1. ACTORES EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. Los actores	2. Legitimación	3. Interés	4. Representación
a) Promovente: entidad, poder u órgano. b) Demandado: entidad, poder u órgano. c) Tercero o tercero interesado: entidad, poder u órgano. d) Procurador General de la República.	Puede ser pasiva y activa Activa: el promovente al cual el orden jurídico le otorga la potestad para acudir a un órgano jurisdiccional. Pasiva: el actor demandado, respaldado por el orden legal que le permite acudir al órgano jurisdiccional en defensa de la posición jurídica asumida.	Se refiere a la fundación de un principio de agravio en el interés legítimo o jurídico que afecta las competencias de las entidades, poderes u órganos a que alude el artículo 105, fracción I.	Debe entenderse como la capacidad con que cuentan ciertos órganos del Estado para intervenir en estos procesos. En el caso que nos ocupa: a) Congreso de la Unión mediante el Presidente de la Mesa Directiva (MD) de Cámara de Diputados, así como al Presidente de la MD de la Comisión Permanente. b) Presidente de la República, esta facultad se otorga al Secretario de Estado y/o al Consejero Jurídico.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?. 2ª ed., México, 2004. p. 50

En lo tocante a la esfera extraformal, los asuntos que son motivo de conflicto entre ambos poderes estatales suelen discutirse en el espacio de los medios. En esa esfera ambas partes exponen los argumentos que trascienden a la esfera pública. Este comportamiento de los actores políticos genera en el lector de la prensa escrita, en el radioescucha o el televidente distintas interpretaciones

sobre los asuntos en conflicto. Ante tal situación, el ciudadano desarrolla lo que John B. Thompson denomina la *experiencia mediática*¹⁴⁸ ya que lo induce a observar, experimentar y conocer los acontecimientos que tienen lugar en la esfera pública través de los productos mediáticos. De tal manera que existe una valoración ciudadana sobre el comportamiento de los actores. Es en este momento cuando la vista del ciudadano se dirige al órgano encargado de valorar el comportamiento jurídico de las partes en conflicto.

Conviene mencionar que el paso dado en este renglón ha sido sustancial, pues por un lado, la controversia constitucional se convierte en un procedimiento que “permite resolver los conflictos presentados con motivo del sistema federal o con motivo de la asignación de competencias propia del principio de división de poderes”,¹⁴⁹ y por el otro, la Suprema Corte es vista como un árbitro, equilibrador del juego político.¹⁵⁰

Asimismo, González Compeán y Bauer encuentran que desde la entrada en vigor de esta reforma, de 1995 a 1998, 48 controversias constitucionales

148 Sobre este concepto, consúltese Thompson, John B. **Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación.** Ed. Paidós, Barcelona, 1998, p. 56.

149 Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz. **El poder judicial en el ordenamiento mexicano.** FCE, México, 1996, p. 555.

150Cfr. González Compeán, op. cit. p. 157.

fueron resueltas por la Suprema Corte como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Partes de las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte entre 1995 Y 1998.¹⁵¹

PARTES	CONTROVERSIAS
Municipio vs Estado	44 (93.6%)
Municipio vs Federación	1 (2.2%)
Estado vs Federación	1 (2.2%)
Estado vs Municipio	1 (2.2%)
Federación vs Municipio	1 (2.2%)

Este cuadro, no hace referencia a controversias suscitadas entre los otros dos poderes de la Unión. Sobre este punto, en la presente investigación, de 1995 al 2008, encontramos varios puntos de discusión que motivaron la intervención de la Corte y cuya actuación es la que enuncia una faceta distinta de este órgano estatal, como veremos más adelante.

3.3.2 Las acciones de inconstitucionalidad

Una de las grandes novedades de la reforma de 1994 fue la introducción, en la Carta Magna, de las acciones de inconstitucionalidad. Los procedimientos

¹⁵¹ Ídem, p. 155.

formulados para darles efecto, así como los agentes que intervienen, el momento en que tiene lugar su actuación y los límites -aparte de temporales-, espaciales e institucionales, con los que cada uno cuenta son los siguientes.¹⁵²

El artículo 105, constitucional, en su fracción II, faculta a la Suprema Corte para conocer los asuntos que entren en este mecanismo cuando exista una posible contradicción entre una norma general y la Constitución. En estos términos, se establece un plazo, para la interposición de los recursos, de 30 días naturales, posteriores a la publicación de la norma.

Los agentes con la legitimidad para interponer acciones de inconstitucionalidad son: el 33% de los órganos legislativos (federales y locales, así como el Procurador General de la República). Los congresos locales y a la Asamblea Legislativa de Distrito Federal cuentan con los

152 Joaquín Brage Camazano los apunta de la siguiente manera: 1. Es un mecanismo de control normativo abstracto, es decir, se encuentra al margen de todo caso concreto; 2) El plazo para su interposición es de 30 días improrrogables y sin excepción alguna. 3) Cuenta con legitimación activa, en el sentido de que se faculta al Procurador General de la República, y al 33% de los órganos legislativos federales y locales, o del DF, para su actuación, así como a los partidos políticos en asuntos competentes a leyes electorales ya sea de carácter federal o local; 4) Cuenta con legitimación pasiva, esta corresponde a los órganos que aprobaron y, en su caso, promulgaron la norma impugnada; y 5) Existe un pronunciamiento a cargo de la Suprema Corte quien emite una sentencia sobre la constitucionalidad o no de la norma que haya sido impugnada. Cfr. Brage Camazano, Joaquín. **La acción abstracta de inconstitucionalidad**. UNAM, México, 2005, Capítulo Primero, pp. 15 y 16.

mismos requisitos, es decir, el 33% de los integrantes de la legislatura en contra de leyes que hayan sido expedidas por el propio congreso local.

El mismo precepto, en la fracción indicada, señala que las resoluciones de la Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, cuando hayan sido aprobadas, en el Pleno, por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Sobre la declaración de invalidez, el precepto dice que las resoluciones concernientes a esta a esta fracción, no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia. En caso de incumplimiento de las resoluciones emitidas por la Corte: se aplicarán los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, los que a la letra señalan que:

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia.

Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Es conveniente señalar que al igual que las controversias, los asuntos trascienden del ámbito jurídico al extrajurídico. Esta situación lejos de afectar el desempeño de la Corte ha favorecido su imagen como órgano regulador, más aún, le ha conducido a mostrar una nueva faceta: la de actor político.

En cuanto a los casos en los que la Suprema Corte ha intervenido, Fix Fierro ha documentado las sentencias de 18 acciones de inconstitucionalidad (período 1995-1998). Vale decir que él considera todos los casos, es decir, son distintos actores los que intervienen, desde los gobiernos de los Estados, el Distrito Federal, los partidos políticos, el gobierno federal y el Congreso de la Unión. Como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Características de las acciones de inconstitucionalidad¹⁵³

Acciones de Inconst.	Materia		Leyes			Resolución				Votación	
	Electoral	Otras	D.F	Edos.	Fed	Fund	Infun	Impro	Sobres	Unani.	May.
	17	1	1	11	6	3	9	5	1	13	5
	94.4%	5.5%	5.5%	61.1%	33.3%	16.6%	50%	27.7%	5.5%	72.2%	27.7%

Observamos en la tabla que Fix Fierro ubica 6 casos de intervención de la Corte en la resolución de leyes federales. Sin embargo, en este punto –en particular– no nos dice en qué casos la Corte al emitir su resolución favoreció a alguno de los actores promoventes. Corresponde a nosotros la tarea de indagar las implicaciones políticas que tienen este tipo de resoluciones.

¹⁵³ Héctor Fix Fierro. *Poder Judicial* en González, María del Refugio y Sergio López Ayllón (Editores). *Transiciones y diseños institucionales*. UNAM, México, 2000. p. 215.

3.4 El esquema sobre el desempeño jurisdiccional de la Suprema Corte como un nuevo actor político, en un sistema democrático.

Lijphart ha señalado que “el efecto de la revisión judicial depende solamente en parte en su existencia formal y de manera mucho más vital del vigor y la frecuencia de su uso por los tribunales supremos y constitucionales”.¹⁵⁴ En el caso mexicano, la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte se ha incrementado en la resolución de casos de competencia tanto en el orden local como federal. En el escenario político federal, las discrepancias entre los poderes públicos están requiriendo la intervención del órgano jurisdiccional con mayor frecuencia. Este arbitraje lo ubica como un actor central no sólo ante la actuación de los órganos públicos sino también en el diseño de las políticas públicas creadas por el Estado. Para Robert Dahl esta situación convierte a la Suprema Corte en “constructora de la política nacional”.¹⁵⁵

De ahí se desprende la idea de que cuando los asuntos surgen en la agenda pública, las decisiones judiciales están dotadas del factor político. Aunque la

154 Lijphart, Arend. **Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.** Ed. Ariel. Barcelona, 2000, p. 211.

155 En un contexto similar, Robert Dahl sostuvo que al momento en que los jueces estudian y valoran controversias originadas en las esferas gubernamentales, sobre cuestiones de hecho y de valor, que no pueden subsanarse con claridad en el marco constitucional, la Corte se convierte en la constructora de la política nacional. En su apreciación, de este aspecto deriva “el problema de la Corte en la existencia de un sistema político” creado para funcionar como democrático. Cfr. Dahl, A. Robert. “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policymaker” en **Journal of public law.** Núm. 6, Princenton, 1957, p. 280.

incertidumbre surja por falta de claridad legal o constitucional, lo que está en juego, finalmente, son los intereses políticos de los actores. Es en esta ruta en la que, en los tiempos actuales, conduce su ejercicio la Suprema Corte mexicana.

En los años siguientes a la reforma del 94, este órgano colegiado ha incrementado su participación desde tres vertientes: 1) jurídica, bajo la cual somete al análisis y discusión los asuntos que le son presentados; 2) política, interactuando con los actores inmersos en el conflicto; y 3) mediática,¹⁵⁶ exponiendo ante la sociedad mexicana los asuntos que le toca resolver. Esta situación arroja elementos significativos que permiten valorar la capacidad de la Suprema Corte, su ejercicio jurisdiccional y el sentido político que de algún modo imprime en las sentencias.

3.4.1. Discusión del órgano jurisdiccional como actor político.

Uno de los aspectos observados en el desempeño de la Suprema Corte, a lo largo del siglo XX, fue la sujeción a los vaivenes de carácter político. En la nueva etapa, la modalidad de su actuación vivifica la forma en la que se

¹⁵⁶ Actualmente la Corte cuenta con un canal de televisión que se transmite por Cable y a través de la Internet. Mediante este medio tiene lugar la transmisión de las sesiones públicas y el ciudadano interesado puede dar seguimiento desde sus hogares a los asuntos que ahí son tratados.

apresta en la defensa de los postulados constitucionales. Más aún, cuando está ubicado en un contexto de gobierno dividido, es decir, donde la correlación de fuerzas parlamentarias se diversifica, en la medida que modifica y produce nueva legislación, y en la que el Ejecutivo al detectar que dentro del espacio legislativo la fuerza política de su partido, no representa una mayoría absoluta, la Suprema Corte entra en una dinámica estratégica que arroja distintos escenarios políticos.¹⁵⁷

Así, por ejemplo, adquieren relevancia escenarios en los cuales, la producción legislativa de las mayorías, es cuestionada ante el Poder Judicial por una minoría parlamentaria. Para Dahl, independientemente de la defensa que haga la Suprema Corte en cuanto al criterio de legalidad, lo esencial estriba en ver a dónde se encamina la decisión de ese órgano colegiado. Él comenta que puede

157 Véase por ejemplo, Ríos Figueroa, Julio. “El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002” en **Ensayos El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México**. IFE, México, 2004, pp. 11-36. Esta investigación sostiene que, ante la presencia de un gobierno dividido, la Corte cobra efectividad. Se trata de un estudio estadístico que utiliza como criterios de medición los controles de constitucionalidad. Aplica las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a 301 casos registrados (que no son todos los que hubo en ese período) -desde el nivel municipal, estatal y federal- a partir de 1994 hasta 2002. Los actores que toma en cuenta son: partido político local y órganos municipales de gobierno; los tres partidos más grandes PAN, PRI y PRD; órganos de gobierno de la Ciudad de México; Procurador General de la República y órganos de gobierno de la Federación. Los actos reclamados son: leyes y reglamentos de los niveles municipal, estatal y federal. En esta línea verifica la hipótesis de que a mayor fragmentación política mayor número de decisiones. El trabajo muestra cómo la Corte va fallando en contra de los intereses del PRI en la medida que la fragmentación política aumenta. Sólo que el sostiene que la Corte empezó a utilizar estos instrumentos y a tomar decisiones a partir del año 2000, desde el momento que el PRI deja el poder en la Presidencia de la República. En realidad, la Corte emitió dos fallos importantes antes de abandonar el poder presidencial el PRI, esto fue en 1996 y en agosto de 2000. En virtud de que nuestra investigación aborda los controles constitucionales aplicados sólo y únicamente a casos del ámbito federal, en el presente capítulo se muestran los detalles de estos dos asuntos.

ser 1) a favor de una minoría contra la mayoría, 2) a favor de la mayoría contra la minoría, y/o 3) a favor de una minoría y contra las preferencias de otra minoría.¹⁵⁸ Dahl enfatiza que la Corte frecuentemente decide a favor de la alianza del régimen gobernante y esto la conduce a un ángulo de carácter conservador.

Lee Epstein se aparta de la apreciación de Dahl. Reconoce, en cambio, que la toma de decisiones en la Suprema Corte es compleja, no obstante, formula la tesis de que los jueces ajustan sus decisiones en previsión de las posibles respuestas de las otras ramas del gobierno y sostiene que los jueces le han dado un giro al pasar de un ángulo conservador a uno liberal.¹⁵⁹

En el caso mexicano, no podemos señalar que la Suprema Corte siempre ha asumido una conducta conservadora, en asuntos relacionados con los poderes estatales, debido a que la regulación de los instrumentos de constitucionalidad es reciente. Aún así, existen datos que empiezan a mostrar el comportamiento de los ministros cuando se trata de equilibrar la balanza de los pesos y contrapesos entre los órganos políticos del Estado.

158 Ídem, p. 282.

159 Epstein, Lee. et. al. "The supreme court as strategic national policymaker" en **Emory Law Journal**, 2001, pp. 583-610.

Los ministros mexicanos han entendido el nuevo rol que les toca desempeñar pues, en el proceso de interpretación judicial, dejan de lado la interpretación letrista para ubicarse en el contexto político e histórico de los asuntos que les corresponde resolver. De esta manera, la Suprema Corte arriba a la propuesta formulada por Zagrebelsky al vincular la realidad con la ley, ya que el estudio de algún caso “no puede comprenderse jurídicamente si no es por referencia a la norma y ésta por referencia a aquél, pues no es sólo el caso el que debe orientarse por la norma, sino también, la norma la que debe orientarse al caso”.¹⁶⁰

De tal manera que, en momentos críticos, la valoración de la Suprema Corte se torna relevante pues la revisión judicial debe recoger los elementos que dan cuerpo a la toma de decisiones en el seno del poder legislativo y la forma en la que el ejecutivo incorpora su participación. ¿Quién, cómo, cuáles fueron las razones que motivaron la toma de decisiones y de qué forma esas decisiones contravienen o no, el orden constitucional vigente? Estas son algunas de las interrogantes a las que la Corte suele responder, formalmente, a través de sus resoluciones y en ellas también, manifiestan la manera en la que interpretan

¹⁶⁰ Zagrebelsky, op. cit. p. 132.

los actos políticos pero no sólo eso: sus concepciones en defensa de la Constitución las manifiestan desde diferentes ópticas jurídicas.

En una primera aproximación, podemos decir que son estas concepciones en las que encierran la esencia de los actos para producir luego, nuevas vertientes ajustadas a los tiempos e intereses políticos. No crea legislación, distribuye competencias: determina límites y promueve cambios institucionales. A la vez, trata los temas diligentemente, de modo tal que podríamos decir, sin conceder aún, que la lógica política en la que se mueve el órgano judicial está encaminada a preservar el equilibrio de poderes.

Pero más allá del carácter interpretativo y constitucional de la Suprema Corte, que es el puente de incursión a la esfera política, la cuestión por la que debemos empezar radica en indagar hacia dónde se inclinan las preferencias de los magistrados y ver si en ellas están cifrados sus intereses, toda vez que como órgano colegiado están ubicados en la estructura institucional del Estado mexicano y sus fallos, finalmente, tienen un impacto en la agenda e intereses de los agentes políticos.¹⁶¹

161 Sobre la inclinación preferencial de los miembros de la Corte, Dahl observa, 1) que el rol que les toca jugar a ellos no es simple, reconoce que es una institución que formula políticas y que por lo tanto, es un error analizar su desempeño utilizando simples conceptos de democracia o teoría moral, y 2) distingue que la Corte está inmersa en una esfera en la que es común ver la lucha de alianzas por tomar el control de las instituciones

En el sistema político mexicano, aunque regularmente las cuestiones que estudia el órgano jurisdiccional están diseñadas, elaboradas y aprobadas por las mayorías parlamentarias, hay asuntos en los que es el ejecutivo quien genera puntos de conflicto cuando: a) promulga un decreto presidencial que en opinión de los legisladores contraviene algunas disposiciones de la Carta Magna; y b) publica una ley aprobada por el legislativo en la que su disposición se ve a favor, como resultado de un trabajo previo en comunión con los grupos parlamentarios.

Frente a este panorama, serán las minorías las que soliciten la revisión constitucional ante la actuación de las mayorías. Cobra, entonces, relevancia la idea de ver en qué medida los grupos minoritarios encuentran respaldo a sus quejas. Dahl sostiene que “es precisamente la mayoría intensa, que hace las leyes, contra la que deben defenderse los derechos de las minorías”.¹⁶² Aunque cabe señalar también, que en ocasiones los escenarios se modifican pues las

políticas y en esas alianzas, la Corte “es un elemento en el liderazgo político de la alianza dominante”. Las observaciones de Dahl parten de la intervención que tuvieron los presidentes norteamericanos en el nombramiento y designación de los jueces de la Corte en el curso de 170 años (1780-1950). Según este politólogo, el hecho influyó en el comportamiento de los jueces. Al someter a prueba la hipótesis de que la Corte Suprema de Justicia es escudo de las minorías contra las mayorías nacionales encuentra que si bien, existen casos notables en los que la Corte defendió el interés minoritario, regularmente la inclinación de los jueces está a favor de la alianza dominante. En consecuencia, argumenta, “las preferencias políticas de los jueces de la Suprema Corte nunca será sustancialmente fuera de línea del trabajo legislativo de las mayorías” y concluye señalando que aún así, el Tribunal Supremo se ostenta como un factor elemental para el funcionamiento de la democracia. Cfr. Dahl, op. cit. pp. 284-295.

162 Dahl, Robert. **Un prefacio a la teoría democrática**. Ed. Gernika, 1ª ed, 1987, 3ª, reimpr., México, 1998. P. 142.

posiciones de los competidores cambian: puede ser que el Ejecutivo se queje del trabajo de esas mayorías o bien, las mayorías sometan a revisión la actuación del Ejecutivo. Veamos entonces, la forma en la que se efectúa el trabajo jurisdiccional.

3.4.2 La Suprema Corte ante las controversias constitucionales

En esta categoría, de 1999 al 2006 encontramos varios puntos de conflicto que motivaron la revisión judicial, como puede verse en el cuadro 3.a. El punto de partida de nuestro análisis consiste en considerar la función de la Corte como intérprete de los principios y valores plasmados en la Constitución. Desde esta perspectiva, la postura convencional debe orientarse al control constitucional de los actos ejercidos por las autoridades u órganos de gobierno. Siguiendo esta línea podremos corroborar los alcances de las enmiendas constitucionales en el aparato estatal encargado para tales efectos.

La revisión de estos casos ayudará a sostener que en el sistema jurídico mexicano el modelo europeo emulado por Kelsen no tiene lugar. Es decir, no existe un Tribunal constitucional en los términos propuestos por este jurista. No obstante, hay quienes ven en la Suprema Corte un cuerpo de esa

naturaleza.¹⁶³ Sostenemos, en cambio, que en su funcionamiento, la Suprema Corte mexicana muestra características propias de la Corte norteamericana. De modo que esta situación también los acerca al ámbito democrático descrito por Dahl. He aquí los casos.

Cuadro 3. Controversias Constitucionales de 1999 a 2006

No.	Promovente	Acto reclamado	Fecha de solicitud	Resolución	SENTIDO DEL VOTO	PIERDE
1	Cámara de Diputados	Omisión del Ejecutivo para coadyuvar con la Cámara de Diputados instruyendo a las autoridades jerárquicamente subordinadas de entregar al señor Michael W. "Mackey por conducto del Despacho Galaz, Gómez "Morfín, Chavero y Yamazaki, S.C., la información que se le requirió sobre operaciones fiduciarias "realizadas en la institución de crédito denominada "Banco Unión, S.A., con motivo de las auditorías "realizadas al Fondo Bancario de Protección al "Ahorro (FOBAPROA). Así como otros documentos en contra del titular de la SHyCP, y del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	9 septiembre 1999	Procedente y fundada. El Presidente de la República deberá dictar las órdenes conducentes para que por sí o por conducto de la SHyCP o, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ponga a disposición de la Cámara de Diputados a través de los órganos competentes para ello, la información sobre los fideicomisos operados por Banco Unión, Sociedad Anónima, en los términos solicitados por la Cámara de Diputados. Término PARa que el Ejecutivo informe a la Corte el cumplimiento de la sentencia: 30 días. Unanimidad de once votos. 24 agosto 2000	Cámara de Diputados	PEF*
2	Congreso de la Unión	La invasión a la competencia del H. Congreso de la Unión, que realiza el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la expedición del 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE) de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el DOF del 24/MAYO/2001.	4 julio 2001.	Procedente y fundada. Se declara la invalidez de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135 fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del (RLSPEE), reformados y adicionados mediante el Decreto. Mayoría de ocho votos 25 abril 2002	Comisión Permanente. Las 2 Cámaras del Congreso de la Unión	PEF
3	Cámara de Diputados	Decreto (5/03/02) por el que el Ejecutivo exime del pago de impuestos a contribuyentes.	12 abril 2002	Procedente y fundada la demanda. Invalidez del acto efectuado por el Ejecutivo. Unanimidad de once votos. 12 julio 2002	Cámara de Diputados	PEF
4	PEF	Inconstitucionalidad de actos: la culminación de un procedimiento de presunta revisión de la Cuenta Pública de 2000 en la que se ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al	22 abril 2003	Validez de 2 oficios fechados el 7/03/2003, suscritos por Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos, al Secretario Ejecutivo del IPAB y al	Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación	PEF

163 Cristina Bege sostiene que el objetivo de la reforma iniciada desde 1987 y continuada en 1994 consistió "en darle una orientación marcadamente constitucionalista, otorgándole a la Suprema Corte de Justicia el carácter de tribunal constitucional". Bege Guerra, Cristina. **Jueces y democracia en México**. Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2007, p. 16.

		Instituto de Protección al Ahorro Bancario realizar determinados actos para regularizar supuestas irregularidades.		Secretario de H y CP. Invalidez de 4 oficios, fechados el 20/03/2003, suscritos por el Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos al Secretario de H y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, al Secretario de HyCP y al Secretario Ejecutivo del IPAB. Mayoría de ocho votos 2 ausencias con licencia 4 noviembre 2003	PEF	Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación
5	PEF	Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria del Senado analizan y dictaminan el 5/12/2002, la ratificación de 3 magistrados de tribunales unitarios agrarios que no fueron propuestos para dicha ratificación por el Presidente de la República. El reclamo consiste en 1) invalidar la ratificación de una magistrada numeraria del tribunal unitario agrario; y 2) La aprobación del dictamen.	4 febrero 2003	Invalidez del dictamen aprobado por el Pleno del Senado de la República. Unanimidad de nueve votos. 2 ausencias. 1º junio 2004	PEF	Senado
6	PEF	Distintos requerimientos que hace el Auditor Superior al Srio. de Energía y al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía a través del Ejecutivo.	19 mayo 2004	Invalidez de los requerimientos solicitados por la Auditoría y observaciones hechas por ésta. Mayoría de seis votos 2 en contra. 12 abril 2005	PEF	Cámara de Diputados
7	PEF	1.- El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de 14/12/04, aprobado por el Pleno camarl y notificado al Ejecutivo Federal 2.- El Decreto de PEF-2005 publicado en el DOF el 20/12/04, sólo en algunas disposiciones, renglones, anexos o artículos 3.- Las órdenes derivadas de algunos artículos transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo, dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal.	21 diciembre 2004	Es procedente y fundada la demanda. Invalidez del acuerdo de 14/12/04. Nulidad parcial del PEF-2005. Mayoría de seis votos (El Presidente de la República, facultado para formular observaciones al Decreto de PEF modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) 5 votos en contra de esta interpretación. 17 mayo 2005	PEF	Cámara de Diputados
8	Cámara de Diputados	Suspensión de transmisión de spots donde se habla de logros en programas sociales con la imagen del Presidente Fox en tiempos electorales.	22 febrero 2006	Es fundada la demanda. Se ordena al Ejecutivo la suspensión de los spots en cuestión. Es desechado un recurso de reclamación interpuesto por el Ejecutivo. 9 votos a favor. 3 abril 2006	A favor de la Cámara de Diputados	PEF
9	Ejecutivo Federal	Invalidez del documento denominado "pliego de observaciones" emitido por la Auditoría Superior de la federación y enviado al Ejecutivo por la Cámara de Diputados, e Invalidez de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	20 agosto 2004	Procedente y fundada la demanda. Invalidez del Pliego de Observaciones. No se invalida la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Unanimidad de once votos 14 agosto 2006	PEF	Cámara de Diputados
10	Senado de la República	Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Materia de Artículo I. Nombramientos y		El asunto quedó sobreseído por no existir materia de análisis.	PEF	Senado de la república

		Ratificaciones de Magistrados, expedido por el Ejecutivo Federal, y refrendado por el Secretario de Gobernación.	22 septiembre 2005	Unanimidad de Once votos. 5 septiembre 2006		
--	--	--	--------------------	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Cámara de Diputados: www.cddhcu.gob.mx; el **Diario Oficial de la Federación**: www.dof.gob.mx; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx

* En este caso, las siglas PEF indican: Poder Ejecutivo Federal.

Atendiendo el cuadro anterior, comenzaremos exponiendo los momentos en los que intervino el Congreso en conjunto, como actor demandante, luego la Cámara y posteriormente el Senado. Una vez hecho esto, continuaremos con el Ejecutivo viendo en qué temas solicita la revisión judicial y la respuesta obtenida a sus peticiones.

En el caso número 2, se observa que el Congreso recurrió a la Suprema Corte solicitando invalidar la invasión de competencias realizada por el Ejecutivo en el tema energético. El tema involucró a las dos cámaras y a la Comisión Permanente del Congreso. Es decir, el Decreto presidencial en cuestión unió al legislativo, lo cual imprimió presión a la demanda pero del estudio efectuado por la Corte y del análisis y discusión interpretativos, ésta última sólo obtuvo la mayoría reglamentaria (8 votos) para declarar inválido el Decreto en las partes sometidas a revisión. Aunque la votación fue suficiente, la argumentación de los ministros fue cautelosa y moderada al apegar sus razonamientos al orden constitucional. Sin embargo, no alcanzó la totalidad del Pleno (once votos), situación que indica la inclinación mayoritaria a favor

del demandante. Ahora bien, el asunto estuvo en manos de los ministros casi diez meses, este escenario también expresa una actuación estratégica de la Corte si consideramos el tiempo que tuvieron para emitir la resolución.

Por otra parte, la Cámara de Diputados en este lapso demandó al Ejecutivo en tres ocasiones: la primera fue por no entregar información requerida de carácter fiduciaria (caso 1). La Corte tardó en conceder la razón a la Cámara un año. La resolución unió los once votos de los ministros. La segunda demanda fue con motivo de la exención de impuestos a contribuyentes que el Ejecutivo hiciera a través de un Decreto (caso 3). De igual forma la Corte concedió la razón a la Cámara recogiendo una votación unánime de once votos y resolviendo el asunto en el término de dos meses.

La tercera estuvo motivada por la emisión de spot publicitarios de parte del Ejecutivo recién iniciada la campaña electoral presidencial de 2006 (caso 8). Dada la trascendencia del asunto, como medida precautoria la Corte ordenó al Ejecutivo, desde el momento que recibió la queja, detener la publicidad que éste tenía en los medios (televisión, radio y prensa) y dio al Presidente de la República un plazo de 30 días para que le enviara la información correspondiente a fin de estudiar el caso y emitir un fallo. La medida fue

significativa a grado tal que las primeras planas de los medios de circulación nacional destacaron la nota.¹⁶⁴

En el término de un mes, la Suprema Corte resolvió con una votación de nueve votos a favor de la Cámara. En este caso, las fuerzas políticas de oposición ejercieron presión en los medios de comunicación. Desde ese espacio solicitaron a la Suprema Corte frenar la actividad proselitista del Ejecutivo cuya orientación mostraba aspectos político-electorales a favor del PAN y del candidato presidencial panista. De tal forma, la resolución satisfizo el interés de los demandantes.

Este panorama nos induce a comentar que la Suprema Corte se encuentra sujeta a los tiempos de la agenda política y en esa medida resuelve los asuntos a ella turnados. Es decir, el cálculo jurisdiccional toma en cuenta no sólo el respaldo legislativo que lleva la demanda y la temática que está involucrada sino también, el escenario político del que parte.

164 Así lo difundieron los periódicos de circulación nacional tales como Milenio, La Jornada, Excelsior y El Universal. En este último, los periodistas Silvia Otero y Jorge Herrera externaron en su nota “Corte admite controversia y ordena quitar ‘spots’ de Fox” que esta decisión “carece de antecedentes y proviene de la controversia constitucional que interpuso la Cámara de Diputados en la Corte contra el Ejecutivo”. El Universal, 25 de febrero de 2006.

Sin concluir con el lado del legislativo, hubo un caso (número 10) en el que la Corte inclinó su votación total (once votos) contra una queja del Senado que cuestionó la emisión del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia en cuanto a nombramientos y ratificaciones de magistrados. El asunto tardó un año en resolverse y fue a favor del Ejecutivo por el hecho de no encontrar materia de análisis.

Por su parte, el Ejecutivo Federal ha recurrido a la Suprema Corte demandando la invalidez de actos que considera atentatorios contra su ámbito de competencias. Contra la Cámara de Diputados lo ha hecho en cuatro ocasiones y una contra el Senado. En un primer momento acudió para quejarse sobre la revisión de la Cuenta Pública realizado por la Auditoría Superior de la Federación (caso 4). Este asunto enfrentó a los actores políticos e incluso a los ministros, a grado tal que el trabajo jurisdiccional se vio en circunstancias cuestionables por las siguientes razones:

- a) El ejecutivo, por un lado, entregó extemporáneamente la controversia, y por otro, demoró al enviar la documentación solicitada por el ministro instructor, Juventino V. Castro y Castro; con base en ello, éste último planteó a los miembros del Pleno, del máximo órgano de justicia de la nación, sobreseer la controversia interpuesta por el Presidente de la República.

- b) Los ministros negaron tal propuesta¹⁶⁵ y en sesión pública, el presidente de la Corte, Mariano Azuela, propuso turnar el caso al ministro Jesús Gudiño Pelayo a fin de que elaborara un nuevo proyecto de sentencia. La argumentación expuesta consistió en no desechar la controversia y entrar al fondo del asunto dado que existía materia fundamental para que los ciudadanos vieran la forma en la que se ejercen los recursos públicos.
- c) Este hecho incomodó a los legisladores de oposición (PRD, PT, PVEM y PRI) quienes acordaron crear una comisión especial que desarrollara la investigación sobre el asunto del IPAB-Fobaproa.
- d) También el Senado entró en la discusión pues algunos legisladores dividieron opiniones al prever el sentido de la resolución de la Corte¹⁶⁶.

Como consecuencia, el fallo de la Suprema Corte fue en dos partes: la primera a favor de la Cámara y la segunda a favor del Ejecutivo. La votación se hizo en un acto: por mayoría de 8 votos y la ausencia de 2 ministros. El tiempo que el asunto duró en manos de los ministros fue 6 meses.

La segunda queja contra el legislativo surgió debido a que el Presidente Fox envió al Senado una terna proponiendo el nombramiento de magistrados para

165 De acuerdo al periodista Carlos Avilés, la propuesta del ministro Castro y Castro “resultaba desfavorable para el presidente Fox porque, de aprobarse, tanto Hacienda como el Instituto de Protección al Ahorro Bancario hubieran tenido que regresarle a Banamex los créditos irregulares que ingresó al entonces Fobaproa”. Véase al respecto la nota “La Suprema Corte rechaza dictamen contrario a Fox” en El Universal del 22 de octubre de 2003.

166 Para el senador Fauzi Hamda el sentido de la resolución consistía en “cuestiones técnicas” en tanto para Jesús Ortega, la resolución tendría como beneficiarios a los bancos y a la vez, “sentaría precedentes graves para la justicia” mexicana. Véase al respecto la nota periodística de Lilia Saúl Rodríguez “Difieren senadores sobre ‘blindaje’ de la Corte al Fobaproa”, en El Universal, del 04 de noviembre de 2003

ocupar los cargos en tribunales agrarios de circuito y esta fue modificada en el Senado (caso número 5). Después de un año de conocer el asunto, la Suprema Corte resolvió invalidar el trabajo legislativo concediéndole la razón al ejecutivo mediante una votación de nueve votos.

La tercera queja ocurrió contra la Cámara por requerimientos informativos que la Auditoría hiciera al Ejecutivo en materia de energía (caso 6). A casi un año de presentarse la queja, la Corte resolvió a favor del Ejecutivo con una votación de 6 votos a favor y 2 en contra. De nueva cuenta el factor tiempo marcó el trabajo de los ministros y el contenido del tema dividió la votación alcanzando la suficiente establecida en la regla, para inclinarse a favor del Ejecutivo.

Un caso distinto fue otra queja interpuesta por el Ejecutivo con motivo de un conjunto de observaciones que hiciera la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización (caso 9). La Corte prolongó el estudio de la queja hasta por dos años. Su resolución alcanzó unanimidad de once votos a favor del Ejecutivo.

Ahora bien, del conjunto de estas controversias, la más significativa (caso 5) fue la del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2005. Por su trascendencia hemos considerado abordarla en el capítulo 5. Antes debemos apuntar que de once ocasiones que la Corte tocó la balanza de los pesos y contra pesos, en 6 momentos la inclinó a favor del ejecutivo y en cinco del Legislativo.

3.4.3 La Corte ante las acciones de inconstitucionalidad.

Hemos recogido nueve casos, de ellos, en cinco ocasiones las minorías parlamentarias han solicitado la actuación del árbitro; en cuatro, ha sido el Ejecutivo. En esta categoría conviene recordar, por un lado, que la actuación del Ejecutivo se realiza a través de la PGR en su calidad de representante legal; por otro lado, una de las características subyacentes es que quien recurre a la revisión judicial de parte del legislativo es una minoría parlamentaria. Esta suele cuestionar las medidas aprobadas por las mayorías en ambas cámaras y promulgadas por el Ejecutivo. Finalmente, el escenario muestra la actuación de tres jugadores políticos: mayorías, minorías y ejecutivo; y un árbitro, el jurisdiccional. He aquí los casos, materia de análisis.

Cuadro 4. Acciones de inconstitucionalidad de 1996 a 2008*

	Promovene	Artículo II. Acto reclamado	Fecha de solicitud	Resolución	SENTIDO DEL VOTO	PIERDE
1	167 Diputados	Invalidez de algunas disposiciones de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	9 enero 1996	Procedente pero infundada la AI. Reconoce validez de disposiciones de la norma. Unanimidad de 11 votos. 5 marzo 1996	Mayoría legislativa de ambas Cámaras del Congreso. Ejecutivo Federal	Minoría legislativa
2	Minoría de Cámara de Diputados (170) PGR	Invalidez de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. Vías generales de comunicación	29 enero 2003	Por unanimidad de 10 votos se declaran Inconstitucionales los artículos impugnados. Sección 2.01 14 octubre 2003	Minoría y PGR	Las 2 Cámaras del Congreso
3	PGR	Invalidez del párrafo "segundo, de la fracción XI, del artículo 109, de la Ley del Impuesto Sobre al Renta.	29 enero 2003	Procedente y fundada. Unanimidad de diez votos 27 mayo 2003	PGR	Las 2 Cámaras del Congreso
4	PGR	Invalidez de los "artículos 218 y 219, primer párrafo, de la Ley del "Instituto de Seguridad Social para las "Fuerzas Armadas Mexicanas".	7 agosto 2003	Por unanimidad de 9 votos. Procedente pero infundada. Validez de artículos impugnados. 8/jun/2004	Congreso de la Unión	PGR
5	Minoría de CD PGR	En contra de los artículos 6º Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2002 y 2003, y 4º Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, publicadas en los DOF de 1/enero/2002, 30/12/2002, y 31/12/2003, respectivamente. 6º Transitorios de LIF-2002 y 2003. 4º Trans. De LIF 2004	3 febrero 2004	Procedente y fundada. Unanimidad de 11 votos. 9/nov/2004	Minoría legislativa y PGR	Las 2 Cámaras del Congreso
6	PGR	Invalidez de varios artículos de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	21 septiembre 2005	Procedente y parcialmente fundada. Invalida 3 artículos. Valida 9 artículos de la norma en cuestión Desestima la Acción de Inconst de 1 artículo. Unanimidad de nueve votos 9 julio 2007	PGR Las 2 Cámaras del Congreso	PGR Las 2 Cámaras del Congreso
7	Minoría de Senadores (47)	Diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión	4 de mayo de 2006	Parcialmente procedente y parcialmente fundada la demanda. Votaciones divididas 7 de junio de 2007	Minoría en parte sustantiva	PEF y Mayoría senatorial
8	PGR	Invalidez de Ley Federal de Competencia Económica. Nombramiento de comisionados.	1 agosto 2006	Procedente y fundada. Unanimidad de 10 votos. 10 mayo 2007	PGR	Las 2 Cámaras del Congreso
9	Minoría de Diputados (169)	Invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios.	16 enero 2008	Parcialmente procedente y parcialmente fundada la inconstitucionalidad. 3 votaciones: 1ª. Unanimidad de 11 votos. 2ª. Mayoría de 9 votos. 3ª. Mayoría de 10 votos. 12 mayo 2008	Minoría legislativa	Mayoría legislativa y Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Cámara de Diputados: www.cddhcu.gob.mx; el Diario Oficial de la Federación: www.dof.gob.mx; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx.

* En este cuadro las siglas PEF indican Poder Ejecutivo Federal; y PGR, Procurador General de la República.

La primera acción de inconstitucionalidad en la historia del sistema jurídico y político mexicano fue interpuesta por una minoría parlamentaria (caso 1). El hecho aconteció un año después de haberse incorporado esta figura jurídica al texto constitucional. La minoría estuvo integrada por una coalición entre las fracciones del PAN, PRD y PT. El cuestionamiento giró contra la legislación aprobada por los grupos mayoritarios del PRI representados en las dos Cámaras del Congreso y contra el Ejecutivo federal quien fue el que la promulgó.

En este punto, sobra decir que todavía en ese momento el PRI se mantenía como el jugador político esencial del ejecutivo en el Congreso y las enmiendas constitucionales de 1994-95 tuvieron su punto de partida en la agenda de estos jugadores.

La revisión judicial solicitada por el grupo minoritario consistió en cuestionar algunas disposiciones establecidas en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La valoración de los ministros, realizada de manera meticulosa, los condujo a interpretar

histórica, teleológica y sistemáticamente la Constitución en los argumentos expuestos por la parte demandante.

En esta lógica, la ponencia del ministro instructor Mariano Azuela Güitrón fue desechando los argumentos expuestos por la minoría, de modo que aunque la Suprema Corte dio lugar a la procedencia, los once ministros en pleno coincidieron en reconocer la validez de los actos aprobados por las mayorías legislativas y el Ejecutivo. En este sentido, llevó menos de dos meses a la Suprema Corte resolver la primera acción de inconstitucionalidad que involucrara a los tres aparatos del estado mexicano.¹⁶⁷

De las otras tres acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Cámara, dos han tocado temas de ingresos públicos de la Federación y una sobre cuestiones fiscales. El caso 2 refiere el acto reclamado por la minoría legislativa –representada por la fracción del PAN- en unión con el Ejecutivo vía la PGR, relacionado con algunas partes de la Ley de Ingresos para el año 2003, en referencia a vías de comunicación. Al respecto, la Suprema Corte determinó, por unanimidad de 10 votos (un ministro no acudió por estar de

167 El proyecto de dictamen elaborado por el ministro Azuela Güitrón recibió, incluso, las felicitaciones de los otros miembros de la Corte. La prensa dio cuenta de este hecho, véase por ejemplo la nota periodística de Jesús Aranda “Dictaminan magistrados que es procedente, pero infundada, la impugnación de diputados”, en La Jornada, 6 de marzo de 1996.

vacaciones) declarar inconstitucional la legislación aprobada por las mayorías de las dos cámaras. El término que tardó el asunto en resolverse fueron cuatro meses.

En cuanto al caso 5, de nueva cuenta quienes impugnaron fueron los dos mismos actores, la minoría legislativa del PAN y el Ejecutivo. La revisión judicial estuvo marcada por tres puntos, correspondientes a programas de carácter multianual incluidos en las leyes de ingresos de los años fiscales 2002, 2003 y 2004. El asunto estuvo en la Suprema Corte ocho meses y finalmente ésta lo resolvió por unanimidad de 11 votos, a favor de las partes demandantes y en contra de las mayorías parlamentarias de ambas cámaras.

El caso 9 refiere la actuación de una minoría plural de diputados que impugnó algunas disposiciones de tres leyes en materia fiscal, de impuestos y servicios. El órgano jurisdiccional tardó en resolver el asunto casi cuatro meses y lo hizo finalmente, en tres votaciones resolviendo a favor de la minoría y en contra de las mayorías de ambas cámaras del Congreso. Cabe resaltar que en este asunto, también resultó afectado el Ejecutivo no sólo por haberlo promulgado sino por el hecho de que los temas fueron incluidos por él a través de la fracción parlamentaria del partido al que pertenece.

Por otra parte, la actuación del Senado ha estado marcada por la impugnación de una minoría senatorial quien cuestionó la aprobación de dos leyes, en lo tocante a telecomunicaciones y radio y televisión hecha por ambas Cámaras y promulgada por el Ejecutivo, bajo el mandato del Presidente Vicente Fox. El tratamiento de este asunto condujo a la Suprema Corte a efectuar una actividad de estudio y análisis pocas veces vista.

Por su relevancia, este tema lo abordaremos en el capítulo 4 de la presente investigación. Antes de ello, conviene apuntar que la resolución final del órgano jurisdiccional se inclinó a favor de la minoría en un conjunto de votaciones divididas. Asimismo, es justo destacar que, en un escenario político-electoral como lo fue la elección presidencial de 2006, el caso tardó un año en resolverse.

En lo concerniente a la actuación del ejecutivo en este renglón de análisis, cuatro son las ocasiones que le han llevado al órgano colegiado para impugnar los efectos de la legislación aprobada en el Congreso. La primera (enero de 2003) fue para impugnar una parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta (caso 3). Esta ocurrió bajo la administración del presidente Fox Quezada. A la Suprema Corte le llevó poco más de tres meses en resolver por unanimidad de

diez votos a favor del Ejecutivo y en contra de las mayorías legislativas del Congreso.

En ese mismo año, el Ejecutivo interpuso otra acción de inconstitucionalidad contra el Congreso, solicitando invalidar algunas disposiciones de la Ley de Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (caso 4). A más de nueve meses, la Corte resolvió por unanimidad de 9 votos a favor del Congreso.

En septiembre de 2005, el Ejecutivo cuestionó la validez de algunos artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar aprobada por las dos Cámaras del Congreso y que, en su interpretación, violaban varios artículos de la Constitución Política. (caso 6). En este tema, en julio de 2007, la Suprema Corte emitió varias votaciones con lo cual, en algunas partes inclinó su votación a favor del ejecutivo y en otras del legislativo. No obstante, la parte esencial de la queja presidencial estuvo centrada en la solicitud de invalidar el “sistema de prácticas tripartitas solidarias para la agroindustria, cuando por caso fortuito o fuerza mayor, se queden cañas contratadas y programadas sin industrializar en la zafra de que se trate”, de acuerdo al ejecutivo, esta situación perjudicaría el patrimonio del ingenio y de la totalidad de los

abastecedores de caña de azúcar. En este punto, la Corte desestimó la acción de inconstitucionalidad por no lograr los ocho votos requeridos (obtuvo 7 votos a favor del ejecutivo), de tal suerte que el precepto quedó tal y como fue aprobado en el Congreso. El resolutivo en general fue aprobado por 9 votos en virtud de que dos ministros estuvieron ausentes.

En agosto de 2006, el Ejecutivo solicitó invalidar algunas disposiciones aprobadas por el Congreso que, en su apreciación, atentaban contra la facultad de nombrar a los miembros de la Comisión Federal de Competencia Económica (caso 8). En mayo de 2007, la Corte resolvió por unanimidad de 9 votos (se registró una ausencia y un voto en contra) conceder la razón al Ejecutivo en la parte fundamental de la acción con lo cual, el Senado y Comisión Permanente del Congreso buscaban tener un grado de participación en los nombramientos hechos por el Ejecutivo a través de las figuras de “objeción” y “voto de censura”.

RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos estudiado el proceso de conformación orgánica de la Suprema Corte de Justicia mexicana. Expusimos las interpretaciones surgidas

al amparo de la configuración de la división de poderes plasmada en la Constitución del 17. Distinguimos que, a lo largo del siglo XX, su desempeño estuvo marcado por el predominio presidencial, así, expusimos las razones a las que obedecieron distintas las enmiendas constitucionales en materia judicial.

En esta secuencia, desarrollamos el contenido de las reformas de 1994, 1996 y 1999. Observamos que la primera de ellas plasmó, determinadamente, los instrumentos de constitucionalidad, reforzándolos con el marco legal correspondiente. A partir de ahí, surgieron distintas voces especializadas que pusieron en tela de juicio tales enmiendas considerándolas, por un lado inacabadas y, por el otro, poco esperanzadoras para el ejercicio jurisdiccional de la Suprema Corte.

Más adelante, el capítulo expuso el comportamiento de este órgano colegiado a partir de asuntos turnados para su interpretación, por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como por los grupos parlamentarios minoritarios y mayoritarios. La cuestión en esta última parte consistió en indagar la forma en la que tiene lugar la toma de decisiones a fin de valorar el desempeño de la Suprema Corte.

A partir del conjunto de casos estudiados, encontramos que la cuestión estratégica desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones de la Suprema Corte. Además, existen elementos que la ubican en el plano del enfoque neoinstitucional y que revelan similitudes con la Suprema Corte norteamericana. Por ejemplo, los mecanismos de selección de los ministros, el poder de designación y su nombramiento.

Al respecto, hay dos casos concordantes con Dahl, surgidos en la presidencia de Zedillo -en el sentido de una correspondencia: nombramiento (del Ejecutivo)-actuación de jueces (apegada al Ejecutivo)-. Ahora bien, no sólo el espacio de la política y los actores institucionales juegan un papel central, como lo señala Ansolabehere, sino también, el ámbito mediático, ahí es donde los ministros promueven su desempeño y, al hacerlo, fortalecen la imagen del órgano jurisdiccional.

Del marco general y particular de los casos abordados por el órgano jurisdiccional resalta otro aspecto sustancial, que vincula la actuación de los ministros con el modelo neoinstitucional y que radica en el hecho de que antes de llegar a la toma de decisiones analizan las expectativas de los distintos actores inmersos en los casos. En este sentido, toman en cuenta tiempos, y

procedimientos. Por ello, la actividad argumentativa e interpretativa de cada uno de los ministros no es el único material significativo, que ofrece elementos para entender su labor.

Una vez que analizan la arena política, los ministros emiten sus decisiones dentro del marco constitucional. Este hecho tiene lugar a la luz pública. Han sabido interpretar la importancia de los medios electrónicos (Televisión e Internet) pues es, desde esos espacios mediante los cuales, exponen sus razonamientos y decisiones. Observamos, entonces, que como órgano colegiado, su desenvolvimiento es cauteloso, presuntuoso del marco histórico normativo pero no por ello letrista y conservador en sus sentencias.

CAPÍTULO IV. LA SUPREMA CORTE Y EL EQUILIBRIO DE LAS BALANZAS EN EL DECRETO QUE MODIFICA LAS LEYES FEDERALES DE TELECOMUNICACIONES Y RADIO Y TELEVISIÓN.

INTRODUCCIÓN

Un Estado es gobernado por una Constitución si ésta cumple dos funciones: proteger los derechos individuales y ostentarse como un obstáculo procedimental a cambios políticos manifiestos por el interés de la mayoría. Esta situación se logra siempre y cuando a) existan reglas constitucionales rígidas; b) haya acceso ciudadano a la información pública gubernamental; y c) se hagan efectivos los controles de inconstitucionalidad ante actos promovidos por grupos parlamentarios -mayorías y/o minorías-, (Cfr. p. 42).

En el presente capítulo analizaremos la actuación de la Suprema Corte frente a un conflicto suscitado en el seno del Poder Legislativo que involucró, también, al Poder Ejecutivo. El asunto de tensión surgió de la reforma a dos leyes federales: a) telecomunicaciones y, b) radio y televisión. El proceso surtió efectos políticos y jurídicos en la medida que se cuestionó la forma en

que el Estado perdería su poder rector en un área estratégica como eran las telecomunicaciones.

Este panorama involucró, además, a distintos actores: agentes mediáticos (Tv Azteca y Televisa); instituciones de educación superior (UNAM, IPN); organizaciones sociales de carácter comunitario; intelectuales y académicos, especialistas en la materia; así como a la prensa escrita, quien abrió sus páginas para profundizar en la discusión.

Dadas las circunstancias en las que surgió la temática, primeramente, examinaremos el contexto político-electoral, el punto de partida de la iniciativa de reforma y el curso parlamentario que tuvo hasta su aprobación. Posteriormente, expondremos, el peso específico que una minoría legislativa tuvo en el tema en cuestión, frente a las mayorías legislativas y a los poderes mediáticos referidos, quienes echaron a andar toda una estrategia para que las mayorías parlamentarias aprobaran la reforma en el ámbito comentado.

Acto seguido, estudiaremos el papel desempeñado por la Suprema Corte. Será en este espacio donde habrá de valorarse su función y revalorarse la trascendencia que este órgano jurisdiccional tiene en la aplicación del derecho

y, esencialmente, en la responsabilidad de hacer valer los principios constitucionales. En este punto, daremos respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo actúa la Suprema Corte ante las minorías? ¿De qué forma interpreta el espacio político y la actuación de otros actores sociales? ¿Qué respaldo judicial encuentran las mayorías en momentos cruciales de su producción legislativa? Las decisiones judiciales ¿equilibran la actuación de los grupos legislativos?, si es así, ¿de qué forma lo hacen? En este asunto, ¿cuál fue la intervención del Ejecutivo y la respuesta que recibió de la Suprema Corte?

4.1 Iniciativa que reforma la Constitución en materia de telecomunicaciones, radio y televisión.

Contexto político-electoral

Una vez electo Vicente Fox Quezada como Presidente de la República, éste instaló la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (CERE).¹⁶⁸ Al inaugurar los trabajos de la Comisión, Fox Quezada subrayó la importancia

168 El 21 de agosto del año 2000, se instalaron formalmente los trabajos de este órgano, integrado por un grupo de legisladores, académicos, y especialistas coordinados por los diputados federales Porfirio Muñoz Ledo, Santiago Creel Miranda, Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura Federal (1997-2000), y otros colaboradores, entre los cuales, se encontraban el diputado federal Javier Corral, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVII Legislatura Federal (1997-2000).y el constitucionalista José Ramón Cossío.

del foro interpretando el inicio de esta labor como “el punto de partida de un verdadero proyecto de nación para el siglo XXI”.¹⁶⁹

La Agenda de Trabajo diseñada delimitó las temáticas y los ejes rectores en seis mesas: 1. Derechos humanos y libertades públicas; 2. Objetivos económicos y sociales del Estado; 3. Representación política y democracia representativa; 4. Forma de gobierno y organización de los poderes; 5. Federalismo, descentralización y autonomías; y 6. Constitución y globalidad.

Uno de los ejes de la mesa 2 fue “El estado de derecho y las formas de propiedad”. Como propuesta sustantiva, la CERE estableció la importancia de “Sostener el principio constitucional de la rectoría del Estado democrático en la economía” para tal efecto, el primer paso a dar consistía en introducir el concepto “rectoría del Estado” en la propia Constitución Política Federal definiéndolo ahí “como la capacidad y facultad del estado, bajo controles democráticos, para orientar la economía en función de prioridades de política económica y desarrollo nacionales”.¹⁷⁰

169 Discurso inaugural pronunciado en la sesión de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, el 21 de agosto de 2000, en Muñoz Ledo, Porfirio (Coord). **Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas.** UNAM, México, 2001, p. 23.

170 Ídem, p. 122.

En el mismo eje, la mesa de trabajo abordó el tema de los monopolios. El diagnóstico subrayó que ante los efectos de la globalidad marcados en el campo de la economía, la tecnología, la competencia de los mercados, la desaparición sistemática de los monopolios públicos, la movilidad de los capitales, la expansión y desarrollo de Internet, surgía la necesidad de crear nuevas reglas y leyes a fin de hacer frente a los efectos de este fenómeno.

La propuesta fue elevar la función de la Comisión de Competencia Económica (CCE) a la categoría de órgano descentralizado de la Administración Pública Federal (APF). La idea sustancial se encaminó a la defensa del interés del consumidor nacional y al desarrollo de empresas con capacidad para adaptarse a la nueva realidad en un esquema competitivo y sólido.¹⁷¹

Los trabajos de la mesa 4, abordaron la “forma de gobierno y organización de los poderes públicos”. Resaltaron como uno de los problemas existentes en el equilibrio de los poderes públicos, la debilidad del Legislativo y Judicial frente al poder presidencial. La propuesta consistió, por un lado, en reformar la Constitución a fin de acotar “las facultades reglamentarias” del Presidente

171 Ídem, pp. 122-123.

y, por otro, en revisar las atribuciones del Legislativo para evitar excesos del Ejecutivo.

En relación con el Poder Judicial, aunque hubo un reconocimiento al fortalecimiento adquirido en un corto período (1995-2000), se propuso la creación de un Tribunal Constitucional independiente de la Suprema Corte, con la finalidad de “eximir los títulos de máximo poder de la federación”.¹⁷²

En este marco, concluyó el año 2000. Un cambio de partido político en la Presidencia de la República y un Congreso plural cuyo desafío y reto consistió en crear un clima favorable para el entendimiento y el consenso entre los mismos grupos parlamentarios, por un lado, y por otro, establecer los puentes para la relación institucional con el Ejecutivo; de modo que las aportaciones y resultados de los trabajos desarrollados por la CERE fueran recuperadas e incorporadas en la agenda legislativa.

En este renglón, a lo largo de esos seis años, los trabajos de ambas cámaras recuperaron pocos temas –como se expondrá enseguida-, toda vez que no existieron las condiciones para discutir las llamadas reformas estructurales.

172 Ídem, pp. 200-2001.

En el Congreso Federal, en el período referido, la correlación de fuerzas y conformación cameral mostraron dos escenarios distintos entre los tres partidos mayormente representados. En la Cámara de Diputados el PRI se mantuvo como primera fuerza, mientras que PAN y PRD continuaron ocupando la segunda y tercera posición, respectivamente. Por su lado, el Senado tuvo al PAN como el grupo más fuerte, en tanto que PRI y PRD figuraron en segundo y tercer lugar comparativamente, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 2. Conformación LVIII y LIX Legislaturas Federales (2000-2006)

Partido	Diputados		Senadores 2000-2006
	58 Leg. 2000- 2003	59 Leg. 2003- 2006	
PRI	209	224	39
PAN	208	151	52
PRD	52	97	36
OTROS	31	28	1
TOTAL	500	500	128

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de www.cddhcu.gob.mx y www.senado.gob.mx

En ambas legislaturas el trabajo estuvo orientado, principalmente, a renovar leyes secundarias más que a impulsar temas fundamentales, particularmente, en los ámbitos fiscal, laboral y energético. En estos asuntos los grupos parlamentarios no alcanzaron los acuerdos necesarios para atenderlos en virtud de una serie de factores internos¹⁷³ y externos¹⁷⁴ que de distintas formas

173 Por una parte, podemos decir que el temor a los costos políticos, particularmente del PAN, fue un factor que impidió que, incluso, la iniciativa presidencial para la reforma laboral no llegara al Congreso y se quedara en la discusión en los medios de comunicación. Por otra, las divisiones internas que tuvieron los grupos parlamentarios influyeron para tratar de fondo asuntos como el de la reforma tributaria. Recuérdese por

repercutieron en la tarea legislativa.¹⁷⁵ Por ello, el trabajo legislativo, estuvo marcado más por las diferencias entre la clase política que por la visión de construir un nuevo marco normativo y atender los puntos delineados desde el 2000, en el marco de la reforma del Estado.¹⁷⁶

En tales condiciones, en octubre de 2005 inició el proceso electoral federal para la elección presidencial y renovación del Congreso de la Unión, a efectuarse en la jornada electoral del 2 de julio del año siguiente. Este evento repercutió en el Congreso Federal, al aparecer en el contexto político-electoral tres aspirantes a la Presidencia de la República, postulados por los tres partidos más grandes.

Desde el principio, el tono y la fuerza de sus discursos encontraron eco en los medios de comunicación e influencia en el sentir de la opinión pública. El

ejemplo, el caso del PRI en el que un grupo fuerte de su bancada destituyó a la Coordinadora de la fracción, en la Cámara de Diputados, a raíz, de su relación con el Ejecutivo Federal, la postura asumida por ella sobre el tema recaudatorio y, su distanciamiento con el líder de su partido, Roberto Madrazo Pintado.

174 Como parte de estos factores, podemos ilustrar este escenario recuperando el distanciamiento que se dio entre los poderes Ejecutivo-Legislativo y la ausencia de puentes de contacto que permitieran el entendimiento y la generación de puntos de acuerdo para sacar adelante los asuntos más apremiantes.

175 En este tenor, por el grado de discusión y la trascendencia política e institucional que adquirieron, los temas aprobados en la 58 legislatura (2000-2003) fueron en materia de: asuntos indígenas, horario estacional, servicio civil de carrera para la APF y, de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. El desempeño de los legisladores en la 59 legislatura (2003-2006) fue algo similar a la anterior. Reformas a leyes secundarias y el intento de impulsar una reforma hacendaria de fondo que se detuvo por la ausencia de acuerdos entre los grupos parlamentarios, la falta de oficio político del ejecutivo federal e incluso por el conflicto interno que hubo, en la Cámara de Diputados, dentro de la bancada del PRI que llevó a la destitución de su coordinadora y la separación de un grupo de diputados de esa fracción.

176 Cabe recordar el “juicio de desafuero” del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador como el caso político más relevante de ese sexenio, ocurrido el 7 de abril de 2005 en la Cámara de Diputados pero cuyo proceso inició desde el 2004.

juego de poder entre los actores empezó a calar. Una de sus manifestaciones se hizo patente casi al final del período ordinario de sesiones en el año 2005, como veremos a continuación.

El impulso a la iniciativa en la Cámara de Diputados

El 22 de noviembre el diputado priísta Miguel Lucero Palma presentó ante el pleno cameral una iniciativa de reforma a dos leyes federales: 1) de telecomunicaciones y, 2) de radio y televisión. Misma que fue turnada a las comisiones respectivas para su análisis, discusión y, en su caso, dictaminación.

En la exposición de motivos, el legislador subraya cuatro puntos desde los cuales fundamenta la importancia que debe asumir el Estado en la aplicación del orden jurídico establecido, en su relación con los órganos e individuos que gobierna: marco constitucional y legal; los medios de comunicación electrónicos; la convergencia tecnológica y la reforma.

De esta manera, establece una primera relación entre el derecho y medios de comunicación electrónicos (radio y televisión), y la forma en la que el primero

regula a los segundos. El legislador no considera los medios impresos por el hecho de que estos no requieren concesión ni un marco administrativo para su operación y funcionamiento. De modo tal, que la iniciativa se concentra únicamente en el régimen de concesiones y, por tal razón, recurre a los preceptos establecidos en la Constitución Federal.

Es así como amparado en los artículos 27 y 28 constitucionales, especifica la pertenencia que tiene el Estado sobre el espacio territorial y la facultad del Ejecutivo federal para otorgar concesiones a particulares. Una segunda vinculación que se establece entre el derecho y los medios de comunicación electrónicos la refiere el diputado en el campo del estudio jurídico, es decir, se expresa que es desde el derecho decimonónico cuando los medios de comunicación son concebidos como parte del interés público, razón por la cual, se insertan en el campo del derecho constitucional y administrativo.

En la misma tesitura, explica los dos sistemas en que se han desarrollado los medios de comunicación en nuestro país: el abierto y el de paga. De igual forma, indica la falta de enmiendas al marco regulatorio, que, por ejemplo, después de 1960, año en que se creó Ley Federal de Radio y Televisión ésta

no registraba ninguna corrección. Una situación similar –refiere el diputado– la hay en cuanto al ámbito reglamentario.

En lo referente a las telecomunicaciones, puntualiza las modificaciones regulatorias efectuadas en la década de los 90's, y los factores que influyeron:

“1) En 1990 se privatizó la empresa estatal TELMEX. Esta acción permitió la inversión privada nacional y extranjera en el sector y, sujeto a las condiciones del título de concesión, rompió el monopolio en el servicio de larga distancia permitiendo la competencia de este servicio a partir de 1996.

2) Las negociaciones del TLC incluyeron un capítulo de telecomunicaciones, que estableció las bases para el acceso y la interconexión de los sistemas de telecomunicaciones en América del Norte.

3) En 1995, una reforma constitucional modificó el artículo 28 constitucional respecto del régimen aplicable a los satélites de telecomunicación; antes considerados estratégicos y por ello reservados en exclusiva al estado, con la reforma los satélites se consideran ahora una “área prioritaria” que admite la inversión extranjera.

4) Como corolario a estas modificaciones, el 7 de junio de 1995, se publicó en el DOF, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual deroga la “vieja” regulación de la Ley de Vías Generales de Comunicación, para establecer un marco normativo que, aunque perfectible, actualizó de forma notable la legislación mexicana en la materia”.

En otras palabras, la intención del diputado fue: a) efectuar una reforma de fondo en estas materias pues, al final del siglo XX las condiciones económicas, políticas y sociales derivadas de la globalización ya no correspondían con la regulación vigente; b) los avances tecnológicos, en materia de comunicaciones, estaban rezagándose en los estándares internacionales con lo cual; c) la rectoría estatal estaba siendo rebasada por lo que; d) el interés social se afectaría ante la expansión de los medios electrónicos sin la regulación adecuada. En esencia esa fue la fundamentación.

El 29 de noviembre de 2005, las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados aprobaron por unanimidad la propuesta de dictamen del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes referidas. Cabe resaltar que a este dictamen, las únicas adiciones registradas fueron en materia electoral, con la finalidad de transparentar la contratación de medios electrónicos en precampañas y campañas.¹⁷⁷

En estos términos, el primero de diciembre de 2005, el Pleno camaral presentó el dictamen en primera lectura. Debe resaltarse que una vez hecho esto, la Junta de Coordinación Política hizo llegar una solicitud por escrito, a través de su presidente, diputado Pablo Gómez Álvarez, y firmada por los coordinadores parlamentarios de todos los partidos, en la que solicitaron que el dictamen se turnara lo antes posible y se dispensara la segunda lectura:

El documento presentado, manifestó lo siguiente:

"Con fundamento en el artículo 5o. del acuerdo de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos relativo al orden del día de la sesión, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación solicitamos a usted atentamente que el dictamen que a continuación se señala y que fue publicado en el orden del día del 1o. de diciembre se turne lo antes posible y se le dispense la segunda lectura.

177 Cfr. Gaceta Parlamentaria números 1888-II y 1895-II de 22 de noviembre y 1 de diciembre de 2005, respectivamente, en [www.http//gaceta.cddhcu.gob.mx](http://gaceta.cddhcu.gob.mx).

"Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

"Sin más por el momento agradezco de antemano las atenciones que se sirva dar al presente.¹⁷⁸

La presidencia de la mesa, sometió la petición en votación económica a la consideración del pleno, por mayoría se aprobó y dispensó la segunda lectura. No se registraron oradores para fundamentar el dictamen. En cinco minutos el sistema electrónico recogió la votación en lo general y en lo particular, en un solo acto. El tablero registró la asistencia de 327 legisladores que emitieron su voto a favor. No hubo abstenciones ni votos en contra. Los grupos parlamentarios votaron, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 3. Votación emitida al dictamen de reforma a las leyes de telecomunicaciones, radio y televisión

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	327	161	95	51	12	2	4	2
Contra								
Abstención								
Ausente	172	61	53	46	5	4	1	2
Total	499	222	148	97	17	6	5	4

Fuente: Diario de los Debates y Gaceta Parlamentaria, 1 de diciembre de 2005.

Con esta aprobación, la minuta con Proyecto de Decreto se envió al Senado de la República. Inmediatamente, el resultado de la votación levantó polémica en la opinión pública por varias razones: 1) la rapidez del trámite legislativo dejaba muchas dudas, en cuanto al comportamiento de los legisladores y el compromiso hacia el Estado en virtud de que, 2) estaba fortaleciéndose el

¹⁷⁸ **Diario de los Debates.** 1 de diciembre de 2005, en <http://cronica.diputados.gob.mx>

poder de dos televisoras –Televisa y Televisión Azteca- al entregarles el futuro comunicacional exclusivamente a ellas, pues, 3) resultaban en malas condiciones regulatorias, y sin capacidad de competir, las pequeñas empresas de la industria de la radio; 4) la radio y televisión comunitarias quedaban sin el amparo estatal; y 5) la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones y, radio y televisión, desaparecía dejando en el espectro comunicacional un duopolio.¹⁷⁹

En tales condiciones, el 8 de diciembre del mismo año, el Senado recibió la minuta, turnándola de inmediato a las comisiones legislativas respectivas. La Comisión de Comunicaciones y Transportes (CCT) convocó a una serie de audiencias públicas a fin de conocer la posición de organizaciones sociales, instituciones académicas y especialistas en la materia.

En este contexto, en enero de 2006, tres candidatos presidenciales¹⁸⁰ ocuparon el escenario político-electoral nacional. Desde la toma de protesta, cada uno

179 Al respecto, véase la prensa escrita de los primeros 15 días del mes de diciembre de 2005, entre la cual destacan los diarios de publicación nacional como REFORMA, La Jornada y el Universal.

180 El día 8 de enero, Andrés Manuel López Obrador registró su candidatura ante el IFE mediante la “Coalición por el Bien de Todos” formada por los partidos PRD, PT y Convergencia. Felipe Calderón Hinojosa se registró ante el órgano electoral el día 11 como candidato del PAN. Roberto Madrazo Pintado por la Alianza por México, fórmula integrada por los partidos PRI-PVEM.

de ellos (Felipe Calderón Hinojosa,¹⁸¹ Roberto Madrazo Pintado,¹⁸² y Andrés Manuel López Obrador¹⁸³) asumió la posición sobre la cual giraría su campaña electoral. En los primeros tres meses de ese año, la campaña presidencial corrió a la par de las discusiones sobre telecomunicaciones, organizadas desde el Senado y por un grupo de legisladores que cuya posición fue en contra de la minuta. Fue así, que a través de esas audiencias y distintos foros de discusión se analizó a fondo el contenido de ese documento legislativo.

El debate legislativo y el aval del Senado de la República

En virtud de la amplia gama de opiniones vertidas en la prensa escrita y en algunos programas de noticias radiofónicas, hechas por periodistas, académicos y especialistas en la materia, la CCT se ostentó como el órgano legislativo encargado de elaborar y proponer una agenda para convocar a los

181 Calderón, convino en sentenciar la ruta por la cual fundamentaría su propuesta al expresar que “Hoy el reto es hacer que el futuro sea más fuerte que el pasado, para evitar que se repita el autoritarismo y demagogia que tanto daño hicieron a México”. Cfr. Periódico **El Economista**, nota del 04 de diciembre de 2005. Consulta electrónica hecha en www.eleconomista.com.mx

182 Roberto Madrazo, por su parte, sentenció que su propuesta favorecía el crecimiento, la equidad, y una política social que compensara la competitividad y la eficiencia. Para alcanzar dicho objetivo planteó transitar fuera de un ambiente de radicalismos. Al respecto señaló: “Ni radicalismos extremos en materia económica, ni radicalismos en materia social, ni mucho menos, radicalismos en el campo de la política”. Información tomada de **Noticieros Televisa**, diciembre 9 de 2005. Consulta electrónica realizada en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/496603.html>

183 Andrés Manuel López Obrador anunció que su política social la orientaría en beneficio de la población a quien prometió bajar los precios del gas, agua y luz. Además, en un afán de enviar una señal de certeza a la clase empresarial exclamó: "Que se oiga bien y que se oiga lejos: no tenemos diferencias con los hombres y las mujeres que, de conformidad con la ley, logran un patrimonio. No tenemos diferencias con los empresarios, los que invierten y generan empleos merecen protección, merecen apoyo". Cfr. Periódico **Reforma**, 11 de diciembre de 2005. Consulta electrónica efectuada en www.reforma.com.mx

agentes interesados en esta temática, así como a representantes de los sectores y organizaciones inmersas en este asunto, a fin de someter a un análisis más amplio el contenido de la minuta.

Como resultado de estos trabajos, desarrollados en cinco audiencias públicas celebradas en el Senado, en las que participaron diversos agentes, y en la que se registró un total de 53 ponentes, a decir de José Jorge Mena Ortiz,¹⁸⁴ fueron cinco los argumentos en contra del documento parlamentario los que finalmente destacaron, a saber:

1. En la minuta no se formuló un régimen especial para la participación de los pueblos indígenas en la adquisición, administración y operación de sus propios medios de comunicación a través de asignación de frecuencias exclusivas para las comunicaciones.
2. Los criterios para someter las licitaciones públicas ponderan como requisito de desempate una oferta económica en el que la “discrecionalidad del dinero determinaría quiénes podrían hacer uso del espectro radio eléctrico para desarrollar la radiodifusión concesionada.
3. La reforma concede beneficios a los concesionarios actuales toda vez que se les otorga más espectro para la transición digital y, más aún, se les permite la prestación de servicios adicionales.
4. La apertura a la inversión extranjera se incrementó al 49 por ciento en concesiones de radio y televisión.
5. Resulta improcedente la participación del Senado para objetar los nombramientos de comisionados del órgano regulador, propuestos por el Ejecutivo Federal.

Además de estas audiencias, la CCT programó cinco reuniones más para discutir la temática con los legisladores, miembros de la misma. En los trabajos los puntos fundamentales fueron los siguientes.¹⁸⁵

- Creación de un órgano regulador autónomo y su ley reglamentaria, respectiva.
- Transparencia en los actos de este órgano.

184 Cfr. José Jorge Mena Ortiz. “Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión. Proceso Legislativo” en González Luna, Federico, et. al.(Coords.). **La regulación de las telecomunicaciones**. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 441-448.

185 Cfr. Ídem, p. 447.

- Procedimiento para nombrar a los miembros de ese cuerpo.
- Función social que radio y televisión están llamadas a desarrollar.
- Método para asignar permisos y otorgar concesiones, convergencia tecnológica y contenidos

Finalmente, el 28 de marzo de 2006, los órganos legislativos aprobaron por mayoría, la minuta sin modificación alguna.¹⁸⁶ Las comisiones unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos dieron su anuencia al votar con 11 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones, la minuta enviada en diciembre por la Cámara de Diputados.¹⁸⁷

Dos días después, en la sesión del 30 de marzo, el Pleno del Senado conoció el Dictamen con proyecto de decreto que modifica las leyes de referencia. Para esa fecha, asociaciones, organizaciones civiles, productores independientes, cineastas, académicos y escritores, de distintas formas habían expresado a la opinión pública su rechazo al contenido de la reforma al considerar que los únicos beneficiados serían las empresas, mientras que el interés social

186 Cabe destacar que un día antes, las 17 estaciones radiofónicas que forman parte del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) -7 en la Ciudad de México y 10 en varios puntos del país- transmitieron en señal de protesta, sólo una canción a lo largo del día y tres spots. Uno de ellos decía “Si se aprueba como está planteada la reforma, Cana 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”

187 Cfr. El periódico **El Universal** de fecha 29/marzo/06 que en su primera plana destacó el titular “A empujones avanza la ley de radio y televisión”. Nota de Alejandro Torres y Lilia Saúl. En el mismo ejemplar (p. 20), ellos mismos, en la nota *Crónica. El silencio de los promotores*, comentan las distintas estrategias de los senadores opuestos a la minuta. Pero, vale la pena retomar el sello con el cual quedó registrada la trascendencia de los trabajos legislativos efectuados en torno al tema que nos ocupa: Héctor Osuna, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes al pedir, finalmente, la firma del dictamen al senador priísta Raymundo Gómez Flores, aunque hubiera votado en contra, éste respondió ‘Son chingaderas. Acabas de entregar el Estado ¿y quieres que te firme?’.

quedaba marginado y la rectoría del Estado quedaba diluida en favor de los poderes fácticos.

Los pronunciamientos al poder legislativo para detener la votación de la reforma no sólo llegaron de organizaciones civiles o académicas, sino también de instituciones especializadas en el sector comunicacional, en la defensa de los derechos humanos y de asuntos electorales.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Federal de Comercio (Cofeco) y el Instituto Federal Electoral (IFE)¹⁸⁸ habían enviado a las comisiones unidas sendos comunicados en los que recomendaban no aprobar la minuta. De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la oficina en México, del Alto Comisionado, para los Derechos Humanos, recordó al Senado varios puntos que impedían la aprobación de la minuta e invitaban a efectuar una valoración más amplia, particularmente, en cuanto a los compromisos internacionales firmados por el gobierno mexicano. La sugerencia consistía en evitar prácticas monopólicas, así como favorecer la protección de garantías, y el libre acceso a los pueblos indígenas para su

188 Al respecto léanse las aseveraciones de los consejeros electorales del IFE Rodrigo Morales, Alejandra Latapí y Marco Gómez Alcántara, en **El Universal** del día 28 de marzo de 2006

participación en las telecomunicaciones, particularmente, en el uso de ondas de radio, televisión, entre otros espacios.¹⁸⁹

En este marco coyuntural estuvo la reforma y actuación de los legisladores. Mientras tanto, transcurría la mitad de la campaña presidencial que, a esas alturas, algunos sondeos de opinión mostraban resultados un tanto similares y otros transformaron el panorama político, como fueron los casos de Consulta Mitofsky y GEA-ISA

En el mes de marzo, la empresa Mitofsky dio a conocer el resultado de su encuesta¹⁹⁰. López Obrador, posicionado en las preferencias ciudadanas como el candidato que mejor campaña estaba haciendo en radio y televisión (26.9%), Calderón y Madrazo alcanzaron 19% y 18.5%, respectivamente. En el mismo trabajo, un ángulo contrario mostró a Madrazo como el candidato con la peor campaña en los medios, radio y televisión (25%), López Obrador (13.2%) y Calderón (12.6%).

189 Cfr. La prensa escrita entre los días 28 y 30 de marzo de 2006, Reforma, El Universal, La Jornada, entre otros.

190 La primera publicada mensualmente por Televisa y en el programa de noticias radiofónicas de López Dóriga transmitido en una de las estaciones del Grupo Radio Fórmula. Consulta Mitofsky-Televisa. **Así van. Encuesta Nacional de Viviendas.** Marzo de 2006, pp. 5 y 10. La segunda, tuvo su único punto de difusión en el programa de noticias radiofónicas de Ciro Gómez Leyva, transmitido por el mismo Grupo Radio Fórmula.

Pero un dato más significativo fue la respuesta obtenida por Mitofsky y GEA ISA en relación con la pregunta formulada sobre la inclinación de la preferencia ciudadana -si en este momento fuera la elección presidencial-. Ambas muestras arrojaron resultados diferentes. La primera tenía a AMLO 7 puntos porcentuales sobre Calderón. Mientras la segunda, sacaba ya 2 puntos a AMLO, que fue el candidato mayormente posicionado al arrancar la campaña. Véase la siguiente tabla.

Tabla 4. Posición de candidatos presidenciales en algunas las encuestas

EMPRESA	AMLO	Calderón	Madrazo
Mitofsky-Televisa	37.5%	30.6%	28.8%
GEA-ISA	29	27%	23%

Fuente: Elaboración propia con datos de ambas empresas

En tales condiciones, los candidatos presidenciales fueron cuidadosos de la temática sobre la reforma al marco regulatorio de telecomunicaciones y radio y televisión. Asumieron posturas moderadas, dadas las distintas exclamaciones ciudadanas de evitar su aprobación.

De modo que, Madrazo, desmintió la versión de una negociación con las televisoras y sentenció: “Voy a respetar lo que hagan los senadores”. En el mismo sentido se pronunció Calderón, pero pidió a los legisladores que decidieran “no en función de lo que pudiera pasar, sino en función de la ley misma; de las cosas que tienen de positivas o negativas, que revisen con

cuidado”. Finalmente, Obrador solicitó a los senadores posponer la aprobación de la minuta.

Sin embargo, en el Senado, un grupo de legisladores críticos a la minuta encabezados por tres duplas -Jesús Ortega y César Raúl Ojeda (PRD); Manuel Bartlett Díaz y Dulce María Sauri Riancho (PRI); y, Felipe de Jesús Vicencio y Javier Corral Jurado (PAN)- hicieron un frente a la propuesta de la mayoría subrayando que al aprobar la minuta incrementaría el apoyo de parte del duopolio televisivo –Televisión Azteca y Televisa- a los candidatos presidenciales panista y priísta. Incluso, De Jesús Vicencio comentó el apoyo que su líder de partido –Manuel Espino- sugirió a la bancada blanquiazul para la aprobación de la minuta.¹⁹¹

Ante tal cuestionamiento, la estrategia mediática de las dos televisoras fue contundente. El lunes 27 dedicaron gran parte de su programación para lanzar críticas a este grupo de legisladores, en especial a Bartlett y Corral. La defensa de los intereses televisivos se dio a lo largo del día, en distinta programación. Por la noche, los conductores de noticias, en horario estelar, Javier Alatorre

191 Cfr. La nota periodística de Arturo Zárate destacada en Primera Plana “Llaman a ‘congelar’ la ley de radio y televisión”, en el periódico **El Universal**, martes 28 de marzo de 2006.

(Tv Azteca) y Joaquín López Dóriga, leyeron la posición de sus empresas sobre la reforma en cuestión.

El primero, calificó a Bartlett, Corral y Ojeda como “emisarios que con mentiras pretenden confundir a la sociedad”. El segundo, fue más explícito al exponer en cinco puntos las bondades, que desde la perspectiva de Televisa, tenía la reforma. En ese tenor señaló: "La iniciativa aprobada reforma un marco jurídico que no se ha modificado en más 40 años; fortalece al órgano regulador de telecomunicaciones; fomenta la transparencia y rendición de cuentas de los concesionarios de radio y televisión; amplía la fiscalización de las relaciones entre medios de comunicación y partidos políticos, y alienta la incorporación de adelantos tecnológicos que están revolucionando ya las telecomunicaciones en todo el mundo".

Pero este periodista fue más allá, ante los señalamientos, formulados en la prensa escrita, que indicaban una pertinaz participación de gente enviada por ese consorcio para convencer a los legisladores de su conveniente aprobación, a cambio de prebendas materializadas en las campañas electorales, comentó que en ningún momento Televisa promovió la reforma ante diputados y

mucho menos, “ofreció dinero” por el voto a favor. Pidió a los senadores votar y actuar a conciencia.¹⁹²

En estas condiciones el 30 de marzo, fue sometida al análisis, discusión y, en su caso, aprobación la minuta referida. El ataque mediático contra los senadores fue tratado en tribuna mediante un comunicado dirigido al Presidente de la Mesa Directiva, senador Enrique Jackson Ramírez y firmado por Bartlett, Jurado y Ojeda. En ese documento se pidió a la presidencia un pronunciamiento sobre el caso, con el propósito de que en el futuro ese tipo de ataques no mermaran la investidura constitucional de los senadores.

Cuatro elementos quedaron expuestos en el documento: 1. El nombre de las empresas que efectuaron el ataque mediático; 2. El contenido de los ataques; 3. Origen de los argumentos, utilizados por los parlamentarios en cuestión, surgidos a partir de las consideraciones expuestas por la Cofetel, Cofeco e IFE, además de las sugerencias recogidas por académicos y ONG's; y, 4, El desconocimiento, exhibido por ambos consorcios, del marco constitucional que rige la actuación del legislador en el Congreso federal y su investidura como representante popular, reconocido por el orden legal vigente.

192 “Televisoras defienden la reforma a ley de medios”. El Universal. Nota periodística del Staff, Martes 28 de marzo de 2006, p. 13.

Textualmente, la solicitud planteada a la Presidencia fue hacer valer el peso de ese órgano del Estado frente a la actuación de los poderes fácticos, en los siguientes términos:

“Coincidimos con las declaraciones que usted brindó ayer, en sentido de que ningún consorcio de comunicación puede intimidar a un representante popular, ‘o insinuar que alguien esté equivocado porque no piense como algunos medios’.

Solicitamos el pronunciamiento a fin de que sirva para prevenir posteriores ofensivas que pretendan inhibir el cumplimiento de nuestras legítimas funciones y para que no se sienta precedente alguno que haga suponer a la opinión pública nacional e internacional, que los legisladores mexicanos no son libres para ser portavoces de las preocupaciones de los distintos segmentos de la sociedad.

Fundamos nuestra petición en la norma constitucional referida, la cual tiene su correlativo en el numeral 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y en el artículo 67 de la citada ley que le otorga a usted el carácter de representante jurídico de la Cámara”.¹⁹³

El grupo de senadores contrarios a la minuta intentaron que el presidente del Senado asumiera una postura firme desde antes de iniciar la discusión del punto a tratar. Podría interpretarse que, políticamente, esta situación permitiría fortalecer el debate entre quienes se pronunciaban a favor y quienes, abiertamente, se mostraron en contra. Pero también, la intención puede apreciarse desde un ángulo propiamente constitucional. Era la defensa de un orden establecido y regulado por uno de los órganos del Estado el que estaba en juego. Cualquier titubeo que mostrara el Senado sería aprovechado por el poder mediático.

193 Senado de la República. **Diario de los Debates**. Núm. 17, LIX Legislatura, Año III, Segundo Período Ordinario de Sesiones, México, D.F, 30 de marzo de 2006.

En efecto, el senador Jackson Ramírez dio el paso que esa parte de los legisladores esperaba. Reprobó la descalificación, lo mismo que la intimidación y la agresión física hacia el senador Fernández de Cevallos; rechazó la intolerancia contra las ideas, el abuso y vandalismo. Ante el pleno cameral, terminó diciendo “reitero a mis compañeras y compañeros Senadores mi convencido apoyo, mi respaldo y mi acción a todas y a cada uno para que nada ni nadie pretenda coartar, amenazar al constitucional derecho de los legisladores a expresar sin cortapisa alguna su opinión propia”.

Acto seguido, la discusión de la reforma, en lo general, inició con la intervención del senador panista J. Jesús Vicencio Álvarez quien solicitó una moción suspensiva del dictamen en razón a tres motivos:

1. El dictamen no cuenta con los ajustes del proceso legislativo debido a que los órganos parlamentarios no actuaron como órganos revisores sino que en los términos en que llegó a esa Cámara así se está sometiendo a votación;
2. No recoge los resultados derivados de las audiencias públicas convocadas y celebradas en el Senado; y
3. Los vicios legislativos que contiene el dictamen, desde su origen deben reponerse.

Con una votación de 44 votos a favor, 77 en contra y una abstención, la mayoría rechazó discutir el contenido de la moción suspensiva. El desarrollo del debate fue amplio y, finalmente, como se verá más adelante, las votaciones en lo general y en lo particular fueron similares.

La discusión en lo general comenzó con la participación del senador Héctor Osuna, quien a nombre de la CCT razonó su voto y pidió al pleno camaral el voto a favor del mismo en los siguientes términos: “Deseo empezar por asegurarles que la aprobación de esta minuta no es, de ninguna manera, un acto improvisado, sino el resultado de varios años de trabajo y estudio en la materia”.

Ciertamente, el trabajo legislativo sobre el tema inició en la 58 legislatura federal y en el marco de la reforma del Estado. Sin embargo, la afirmación de Osuna Jaime resulta cuestionable en la medida que el resultado de todos esos trabajos no se recuperó en la iniciativa del diputado Miguel Palma, documento que a la postre, sería la base estructural del dictamen.

El senador consideró un acierto de la legisladora el haberse puesto de acuerdo en la tarea de actualizar el marco regulatorio de las telecomunicaciones, radio y televisión. Asimismo, destacó la utilidad de las audiencias públicas y foros realizados pues ahí ubicó el punto de arranque y consenso del dictamen.

Es necesario comentar que las sugerencias tanto de audiencias públicas como de los distintos foros quedaron sólo en las versiones estenográficas. Nada, ni una palabra de todo ello se recogió. En esa misma sesión plenaria fue Fernández de Cevallos quien pondría el debate en su sitio y expondría el porqué de no haberle hecho un solo cambio de puntuación. La razón consistió en avanzar en la reforma; pues, regresarla a la cámara de origen significaría enviarla a la congeladora donde no volvería a salir con lo cual, las cosas quedarían igual.¹⁹⁴

De modo que la defensa de quienes estuvieron a favor giraría en torno a la postura originalmente asumida por el senador Osuna. En términos generales, fueron 21 puntos los puestos a discusión (Anexo V). Ante esta posición, la primera voz que se manifestó en contra fue la de la senadora priísta Dulce María Sauri. Tres principios fueron los que –comentó-, están en juego e impiden su voto a favor: pluralidad, diversidad y sana competencia.

En estos tres pilares –dijo- se palpa la forma en la que se “debilita el poder del Estado para regular, ordenar y desarrollar el sector de telecomunicaciones y de radio y televisión...para administrar un bien público, como es el espectro radioeléctrico al tener un órgano regulador débil y disminuido, al cual ni siquiera se le conservan las atribuciones actualmente existentes en su Reglamento, porque propicia condiciones de ambigüedad e imprecisión de sus facultades regulatorias, porque propicia continuar apostándole a la autorregulación del mercado como ha venido sucediendo en el sector de telecomunicaciones, porque la debilidad en su órgano regulatorio permite la ley del más fuerte y avasalla a los más pequeños...”

Es condición necesaria, en consecuencia –resaltó-, favorecer equilibrios entre el poder del Estado y la dominación de los medios. El juego limpio surge cuando el Estado es fuerte y capaz

194 Cfr. Diario de los Debates, op. cit. pp. 213-214

de garantizarlo, cuando ante la fuerza de los poderes fácticos es capaz de contenerlos mediante la imposición de la ley.

En suma, desde su perspectiva, el Estado debe imponer límites que eviten su desvanecimiento y mantengan el sistema democrático ante el peligro de factores que vulneran su estabilidad, y que en buena medida provienen de fuertes capitales, ya que

“el poder del dinero que compra y avasalla voluntades, domina sistemas financieros y se apropia de conocimientos científicos y tecnológicos para su propio provecho; el poder del miedo, representado por el narcotráfico y el crimen organizado; el poder de las conciencias que se expresa en los medios masivos de comunicación, la sana convivencia colectiva, la preservación de la democracia en una sociedad exige dominar a los poderes fácticos, esto sólo es posible con el respeto al estado de derecho, con buenas leyes que fortalezcan al estado y otorguen mandato al gobierno para combatir y castigar los excesos”.

Ahora bien, la mayoría de los presentes en la sesión advertían que el resultado del debate estaba dado. Era difícil persuadir, contra el dictamen, a quienes habían resuelto mantenerse a favor. El proceso electoral se había mezclado con el proceso legislativo y, finalmente, el primero estaba ejerciendo su peso mediáticamente.

“Nadie por sobre los poderes del Estado” Exclamaba Jesús Ortega pero poco importaban en el pleno las voces que en tribuna -al igual que él-, preveían la concentración y dominio del espectro radio eléctrico en pocas manos, la supeditación del interés nacional al interés particular, la minimización del poder del Estado y su capacidad rectora, el desdén legislativo a medios

educativos y culturales; el debilitamiento del equilibrio de los poderes públicos.

En su turno, el senador Guillermo Herrera recordó que la discusión no sólo quedaba en atender aspectos técnicos, sino los políticos que eran, precisamente, los que habían rebasado al proceso legislativo. En ese tenor, el razonamiento que debería prevalecer debía ser en defensa del interés social, del poder del estado y contra el poder de los monopolios.¹⁹⁵

Pero la posición de quienes sostuvieron a favor el sentido de su voto también portaron la defensa del Estado argumentando la necesidad de dar un salto significativo en la renovación de la legislación, en el fortalecimiento del órgano regulador y en la oportunidad de darle fortaleza mediante enmiendas legislativas futuras. Esta visión fue sostenida por Emilio Gamboa, quien en su intervención comparó seis puntos del marco regulatorio actual en relación con el contenido del documento sujeto a discusión (Anexo VI).

Con los mismos argumentos J. Antonio Aguilar Bodegas respaldó las reformas aduciendo la certidumbre con la que se dotaba a la industria, la

¹⁹⁵ Cfr. Diario de los Debates, op. cit. pp. 219-222.

modernización dada a las instituciones rectoras, el puente regulatorio para la incorporación de nuevas tecnologías, el aliento legislativo a la pluralidad y la competencia.¹⁹⁶

Desde el punto de vista jurídico, la disertación no se había centrado propiamente en este renglón. David Jiménez fue quien centró la discusión en cuestiones constitucionales al exponer que con la reforma se estaban violentando los artículos 28 y 134 constitucionales.

Precisó que el artículo 28 constitucional tiene en su contenido un conjunto de normas cuya finalidad consiste en regular la materia económica, pero aparte de ello –agregó– acentúa la libre concurrencia en el mercado y ésta, como libertad individual adquiere una dimensión especial en el punto a tratar, pues dicho precepto prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas y lo que de ellas se derivan en perjuicio de la libertad referida y de algunos agentes económicos.

El asunto en cuestión –comentó– es que la reforma contiene, en la Ley Federal de Telecomunicaciones, el artículo 28 que resulta inconstitucional en virtud de

196 Ídem, pp 238-240.

que autoriza que se otorguen concesiones adicionales sin licitación alguna. Esta situación es contraria a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional. Al mismo tiempo, dicha situación va en beneficio de las dos empresas televisivas ya que los concesionarios tendrán la facultad para prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión mediante bandas de frecuencia concesionadas mismas que se obtendrán sin licitación pública sino tan sólo con el hecho de presentar una solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y la contraprestación que el Estado exija estará determinada por condiciones no establecidas en ningún reglamento sino coyunturales.¹⁹⁷

Más adelante, ya casi al término de la sesión, Jiménez volvió a hacer uso de la palabra, para resaltar algo fundamental, que el debate sólo se había centrado en aspectos tales como: tecnología y órganos dependientes de la SCT. Sin embargo, -comentó- no se reflexionó sobre el orden jurídico establecido desde 1917, concretamente sobre las libertades y garantías constitucionales. Resaltó que:

El establecimiento de límites o prohibiciones al ejercicio absoluto se entiende para mantener el orden dentro de la sociedad y preservar los intereses de la misma. Aquí no se está dando eso, de ninguna manera. La norma jurídica debe facultar al poder estatal para intervenir en las relaciones sociales, principalmente en las de orden económico, a fin de proteger a las partes más desvalidas.

197 Cfr. Diario de los Debates op. cit. p.193.

Como preámbulo al argumento central que quería resaltar, el senador recordó y explicó en seguida la clasificación de las leyes (orgánicas, reglamentarias y sociales). Luego, pasó a exponer lo que debe entenderse por leyes constitucionales y la función que a éstas toca desempeñar en el caso de las actividades económicas rectoramente conducidas por el Estado. Señaló que:

Las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. Proteger el proceso competitivo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas nos hubiera permitido, cosa que no sucedió el día de hoy, la eficiencia económica y evitaríamos lo que en mi primera intervención señalaba, las prácticas monopólicas.¹⁹⁸

La aprobación del dictamen reformativo en materia de telecomunicaciones, y radio y televisión.

Una vez concluida la discusión, en lo general, la presidencia del senador Jackson, evitó a toda costa entrar en el terreno de la rectificación de hechos, con lo cual, desde su perspectiva, el asunto estaba suficientemente discutido y era necesario entrar a la votación general. Esta última registró 81 votos a favor del dictamen, 40 en contra y 4 abstenciones.

Acto seguido, se procedió al desahogo de los artículos reservados para cada una de las leyes federales sometidas a votación.¹⁹⁹ De todos los artículos

198 Ídem, p. 338.

199 Para la Ley Federal de Telecomunicaciones se reservaron 11 artículos y de la Ley Federal de Radio y Televisión fueron reservados 22 artículos.

reservados por el grupo que estuvo en contra del dictamen ninguno sufrió modificaciones, fueron rechazados por mayoría legislativa. Por tal razón, el dictamen se votó en lo particular con 78 votos a favor, 37 en contra y una abstención.

En suma, esta fue la discusión senatorial que mostró a una mayoría fuerte, con un asunto bien negociado, que en su defensa, sin embargo, contó con un número reducido de oradores cuya argumentación no varió, el hilo conductor fue el hincapié en el paso hacia adelante que se daba con la reforma. Una vez aprobado, el dictamen se envió al Ejecutivo Federal para su publicación, hecho que ocurrió el 11 de abril del 2006, en el Diario Oficial de la Federación.

4.2 La acción de inconstitucionalidad interpuesta por una minoría legislativa de senadores.

Hemos señalado los términos en los que debe plantearse la acción de inconstitucionalidad ante el órgano jurisdiccional (Anexo III). De igual manera, se ha dicho que la finalidad de este procedimiento radica en ver si las normas de carácter general (leyes federales, constituciones locales, tratados

internacionales) contrarían o no la Constitución, es decir, analizar de qué forma se atenta o conserva el principio de supremacía constitucional.

Los argumentos de la minoría del Senado. Origen de la acción de inconstitucionalidad.

En el caso que nos ocupa, el 4 de mayo de 2006, es decir, 23 días naturales posteriores a la publicación del Decreto mediante el cual se modificaron las leyes federales de telecomunicaciones, así como de radio y televisión, un grupo de 47 senadores –equivalente al 36.7%- promovió ante la SCJN una acción de inconstitucionalidad, mediante la cual, solicitan la invalidez del Decreto subrayando algunos conceptos que, a decir de él, contravienen el principio de supremacía constitucional.

El documento interpuesto especificó 21 conceptos de invalidez constitucional. En ambas leyes –telecomunicaciones y, radio y televisión- el número de artículos impugnados fue similar al registrado en la discusión y votación senatorial hecha en lo particular. Véase la tabla siguiente:

Tabla 5. Artículos impugnados por la minoría senatorial ante la Corte

Ley Federal	Artículos a discusión en lo particular (Senado)	Impugnados
Telecomunicaciones	11	13
Radio y Televisión	22	30

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Diario de Debates y la impugnación de la parte demandante.

El juicio fue admitido por la Suprema Corte y turnado al Ministro Salvador Aguirre Anguiano, a quien el Pleno del Tribunal encargó el estudio del caso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.²⁰⁰

Dada la importancia de este asunto en la prensa escrita, la trascendencia para el orden jurídico mexicano y la actuación de los órganos del poder público, por primera vez, la Suprema Corte decidió difundir en su portal de Internet un caso de esta naturaleza. De modo tal, que la ponencia del ministro, sobre la acción de inconstitucionalidad, fue conocida, analizada y comentada en varios sectores de la población mucho antes de que el órgano jurisdiccional emitiera su resolución.

²⁰⁰ Este tipo de resoluciones, no son otra cosa que opiniones de los ministros, en turno, sobre el asunto en cuestión. La resolución, propiamente dicha es la que emite el Pleno de la Corte y, en este caso, finalmente así fue.

Versiones encontradas de las partes

Este hecho marcó una línea en la historia jurídica y política de México. Los tres poderes del Estado -cada uno desde su marco de acción institucional-, entraron a valorar un documento aprobado por mayoría legislativa en las dos cámaras del Congreso Federal. Minoría y mayorías, órganos ejecutivo y legislativo, cada uno con sus argumentos y cada actor dotado de poder jurídico e institucional contribuyeron a elevar la atención ciudadana sobre el cuerpo judicial y a revalorar su actuación como agente público ante un poder mediático que, se presumía, había doblegado a los otros dos poderes del Estado.

El mecanismo bajo el cual se manifestaron las partes referidas, fue la acción de inconstitucionalidad. Los elementos de controversia que la minoría legislativa, es decir, la parte demandante, puso en cuestión ante la Suprema Corte fueron los siguientes: el procedimiento legislativo, pasando por la vulnerabilidad de los principios rectores que –desde su perspectiva- atentaban contra la Constitución, hasta la rectoría que el Estado mexicano perdería –en caso de mantenerse en los mismos términos, el documento legislativo

cuestionado- en una de sus áreas estratégicas como son las telecomunicaciones.

En suma, los conceptos fundamentales cuestionados pueden ubicarse en: a) procedimientos; b) facultades; c) principios; d) garantías; e) y régimen de concesiones. En éste último, se asienta la debilidad anunciada por los legisladores en cuanto a la pérdida rectora del Estado sobre el espacio radioeléctrico.

En cuanto a los procedimientos, la minoría senatorial expuso el procedimiento seguido desde la Cámara de Diputados y su alteración, en virtud de que, con posterioridad a la aprobación de la minuta, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, en turno, envió un oficio notificando cambios en algunos artículos. La versión de las otras partes, consistió en concebirlo como un procedimiento ordinario que no atenta contra el orden constitucional, ya que el propósito es dar claridad a las leyes. Es decir, tanto la presidencia de ambas Cámaras legislativas como el Ejecutivo coincidieron en la posición de que este hecho resultaba intrascendente.

Sobre el ámbito de las facultades de los órganos, por un lado, se cuestionó la forma en la que el Senado participaría en la integración de la Cofetel, ya que se le facultó para objetar nombramientos propuestos por el titular del Ejecutivo federal, y por otro lado, se invadía la potestad presidencial para designar y remover libremente a los funcionarios de la APF (art. 89 constitucional).

Fundada en los principios doctrinales, la parte demandante consideró que ambos hechos invadían las facultades del Ejecutivo incluso, irían más allá, pues, atentarían contra tres principios: supremacía constitucional, legalidad y división de poderes, por ser un órgano desconcentrado de la SCT en el que el Ejecutivo, por mandato constitucional, nombra a su titular en virtud de que ésta dependencia forma parte de la Administración Pública Centraliza.²⁰¹

Es decir, se buscó proteger el espacio de atribuciones ejecutivas, distinguiendo que no se trataba de un órgano estatal -como lo es, por ejemplo, la misma Suprema Corte, en la que sí interviene el Senado en el nombramiento de

201 En efecto, la SCT tal como lo dice la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) es una dependencia que se encuentra en el ámbito de la administración centralizada, como todas las Secretarías de Estado (Art. 1º Segundo párrafo), y con base en ello, quien nombra a su titular, es el Presidente de la República; como consecuencia, es él quien designa directamente a los miembros de la CFT -que es un órgano desconcentrado de la SCT- de modo que su actuación responde en términos del artículo tercero del Decreto presidencial mediante el cual se creó esta Comisión (DOF, 10 de agosto de 1996).

ministros-, y sobre todo, señalando que el ámbito de facultades congresionales terminaba con la expedición de la LOAPF.

La versión ofrecida en este caso por los Presidentes de las Mesas Directivas (PMD) fue que no existía afectación alguna al principio de la división de poderes debido a que no hay un sistema rígido sino que es flexible en la medida que se admite que otro poder de la Unión ejerza atribuciones no conferidas a uno solo.

En la misma línea, el Ejecutivo argumentó que el Congreso cuenta con atribuciones para crear órganos desconcentrados y la Constitución establece en su artículo 73, frac. XVII, facultades al órgano legislativo para legislar en lo que se refiere a vías generales de comunicación, sin alguna limitante. Desde esta perspectiva, se puede pensar que lo que podría generarse era la creación de un órgano sujeto a las determinaciones del Congreso y no, propiamente, a las del Presidente pues, desde su elección, la Comisión estaría más sujeta a los intereses de los legisladores que al mismo Ejecutivo.

En el mismo renglón, otro de los puntos críticos sostenidos por el grupo demandante fue la facultad reglamentaria que el Ejecutivo estaba perdiendo,

ya que el Congreso se atribuía esa facultad para modificar o reformar reglamentos derivados de ambas leyes, al mismo tiempo que le establecía límites temporales para su expedición, competencia propia del Presidente²⁰².

En respuesta, las otras dos partes argumentaron que dicha facultad no era potestativa cuando lo que realmente interesaba era el apego irrestricto a la ley y ésta siempre depende del ejercicio de la facultad reglamentaria, de modo que no había lugar para reclamación.

A los principios constitucionales, supremacía, legalidad y división de poderes, referidos por el grupo demandante se unen los siguientes:

1. La designación escalonada de los comisionados de la Cofetel se interpretó como un ejercicio trans-sexenal por los tiempos en que ocurrirían los cambios en su integración, ya que el Presidente electo en 2006: a) no nombraría a los comisionados y sólo lo haría hasta el penúltimo año de su mandato; b) tampoco tendría injerencia en la revisión de las políticas en la materia. Con

202 Conviene recordar que el artículo 18 de la LOAPF establece que “En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias”.

estos hechos, el grupo inconforme consideró que se dejaban atrás los principios democrático y representativo.

En contraposición, las otras partes aludieron que los principios en cuestión sólo tenían cabida en los titulares de los poderes de la Unión (PMD) y que la inamovilidad trans-sexenal deviene en la seguridad y certidumbre de la continuidad que se da en materia de radio y televisión, pero sobre todo, el aseguramiento de la autonomía técnica de la Comisión (Ejecutivo).

2. Se violentan los principios de igualdad y libre concurrencia en cuanto a la adquisición de concesiones, debido al trato desigual dado a concesionarios y particulares en ambos renglones, radiodifusión y telecomunicaciones, sin antes brindar una explicación objetiva y razonada.

En contraparte, las partes (PMD y Ejecutivo) consideraron la medida como un acto constitucional que cumple con el principio de igualdad, en virtud de que se establecen mecanismos para el combate a monopolios, incluso, se redujo el tiempo de concesión de 30 a 20 años y, además, se conserva la función social de radio y televisión, en su modalidad abierta y gratuita.

3. La libertad de trabajo fue otro principio cuestionado que el Decreto contenía bajo el argumento de que se prevé la inelegibilidad de los Comisionados en turno, para integrar, una vez renovada, la Cofetel (art. 2º. Transitorio de LFT). En opinión de la parte demandante, esta situación, le da a la ley el carácter de privativa al convertirse en concreta y personal perdiendo, así, sus características; abstracción, generalidad e impersonalidad.

La interpretación –histórica y teleológica- que las partes en contrario fundamentaron sobre los artículo 5º y 13 constitucionales, señala que dicho principio establecido en el artículo 5º constitucional no es anticonstitucional debido a que es incierto qué personas ocupen el cargo señalado en la Cofetel, a parte, debe diferenciarse entre lo que es un principio abstracto de la libertad de trabajo, que es el que está reconocido constitucionalmente, al hombre, por el hecho de ser humano y el ejercicio concreto de esa libertad, situación que evita que la ley en comento, sea privativa (PMD). Además, no se impide el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que mejor les acomode. Y la prohibición, de inelegibilidad solamente se concretará en la primera designación de Comisionados por el Ejecutivo.

4. La reforma al artículo 9-A en materia de telecomunicaciones generaría incertidumbre jurídica en algunos concesionarios pues su implicación derivaría del poder sustancial del mercado y la capacidad económica que los concesionarios tuvieran, además de la ausencia de obligaciones específicas susceptibles de imponerse a los concesionarios, relacionadas con las tarifas.

Las partes contrarias determinaron que era constitucional tal medida ya que, por una parte, la facultad reglamentaria del Ejecutivo –esa que estaba impugnando la minoría- determinaría las obligaciones específicas relacionadas con las tarifas. Además de que esas obligaciones eran un “espejo” de lo estipulado en el artículo 63 de la LFT mediante la cual, la SCT recibe la facultad para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, obligaciones específicas vinculadas con tarifas, calidad de servicio e información.²⁰³

Además de referir el atentado contra los principios señalados, la minoría parlamentaria señaló que con la reforma, la rectoría del Estado no estaba en

203 Dicha Ley, cuya reforma se publicó el 11 de abril de 2006 y que en esta parte no recibió modificaciones de parte de la Corte, señala en su artículo 63 que “La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo”.

tela de juicio sino que se perdería completamente –en un período de 20 años, en el tema radioeléctrico, dentro del régimen de concesiones- en caso de que el Dictamen quedara en los términos aprobados por las mayorías legislativas.

De esta forma, se impugnó el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT) pues se interpretó como una causal de procedencia que atentaba contra el Estado -en cuanto a la potestad soberana para el otorgamiento o negación de concesiones-, en materia de telecomunicaciones. Concretamente, tres fueron las razones establecidas: i) pérdida de la rectoría estatal en materia de telecomunicaciones; ii) nulificación de su derecho para establecer modalidades de uso primario y secundario del espectro radioeléctrico; y iii) pérdida de rectoría que el Estado tendría para planear eficiente y eficazmente la administración del espectro radioeléctrico a corto, mediano y largo plazo.

Literalmente, el dictamen contenía el precepto en comento en los siguientes términos:

Artículo 28. Los concesionarios que deseen **prestar servicios de telecomunicaciones adicionales**²⁰⁴ a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.

204 Con las negritas resaltamos las condiciones en las que se ofertó a los concesionarios las telecomunicaciones.

Para tal efecto, la Secretaría **podrá** requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, **otorgará título de concesión** para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente ley.

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;

II. El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El asunto en este caso redundaba en los términos de prestar los servicios a los concesionarios de la radiodifusión, para que estos a su vez, utilizaran un bien del dominio público para hacer negocio tan sólo presentando una solicitud a la autoridad correspondiente. Además, se otorgaba el título de concesión para que se utilizara sin mediar un mecanismo claro y preciso para su control.

Sin embargo, las partes contrarias lo consideraron constitucional debido a que la prestación de los servicios adicionales estarían supeditados a la prestación del servicio primario, es decir, a lo que sería el contrato Marco. Si algún concesionario requiriera servicios adicionales, mediante una “solicitud” -no un aviso como lo interpretó el demandante-, en caso de entregar los servicios

adicionales solicitados tendría la autoridad, en este caso la SCT, forzosamente, que fundar y motivar el por qué sí o el porqué no a dicho concesionario.

De modo tal, que como dice la versión del Ejecutivo, la actora partió de una premisa falsa pues no por solicitar *ipso facto* se aprobaría la petición del concesionario.

Ahora bien, lo que estuvo en cuestión fue la capacidad rectora del Estado en materia de telecomunicaciones, razón por la cual, la parte demandante insistió en que, con el Decreto existía una tendencia a favorecer las prácticas monopólicas ya que el principio de libre concurrencia (art. 28 constitucional) estaba violándose al obstaculizar en la LFRyT la determinación de lo que pudiera considerarse como mercado relevante, siendo que la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) es la encargada de la protección y eliminación de monopolios y, ésta se estaba viendo obstaculizada al existir indeterminación para definir los mercados relevantes al establecer una diferencia entre los marcos legales de radio y televisión, por un lado, y radiodifusión, por el otro.

Dicha diferenciación impediría, a la vez, sancionar prácticas monopólicas ya que el marco legal señalado “no contempla el desarrollo de la radio difusión en un ambiente de libre competencia”. Este panorama –se dijo- es propicio para que los agentes económicos puedan diversificar sus concesiones, ampliar su mercado y obtener beneficios de las ventas hechas al margen de la ley y más aún, obstaculizar la entrada de otros agentes económicos.

La versión del Ejecutivo fue que el Decreto era constitucional pues, por una parte, la LFCE, atendía el principio de especialización de las normas, y por otro lado, el Decreto dotaba de elementos a la Comisión Federal de Competencia Económica para evitar las prácticas monopólicas y resolver en caso de abusos a la ley.

Por otra parte, se cuestionó también el período en que se entregaba la concesión, pues si bien, este era por un espacio de 20 años, no se estableció requisito alguno para su refrendo una vez cumplido este término. La consecuencia entonces, consistía en que el Estado se vería impedido para asegurar eficazmente la prestación de los servicios públicos y la utilización de bienes concesionados.

La posición de las otras partes fue que no se atentaba contra lo establecido en la Constitución (arts. 1º y 28), dado que con el refrendo de concesiones en materia de radiodifusión, aparte de dar certidumbre a la inversión no implicaba que la autoridad no hiciera en su momento una evaluación exhaustiva de la concesión y estudiara la viabilidad del refrendo quedando plasmada en un documento debidamente motivado y fundado.

En cuanto a la palabra “podrá”, el Ejecutivo la interpretó como una “facultad discrecional a la autoridad para determinar si refrenda (la concesión) o no, además de que existen facultades de inspección y vigilancia a cargo de la SCT, cuyos resultados influirán para que se conceda o no el refrendo”.

Por último, el grupo demandante refirió que el Estado tiene el derecho de recibir una contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, considerado un bien público, y las bandas de frecuencia que estaban en discusión representaban una porción de éste. De modo que, con el artículo 28 de la LFRyT se dejaba a la SCT a discreción el pago de una contraprestación en materia de telecomunicaciones y los servicios adicionales a los de radiodifusión. En tal razón, se violentaba la Constitución (arts. 1º, 27, 28 y 134) con lo estipulado en dicho artículo de la LFRyT.

El ejecutivo, por el contrario interpretó esto como un acto apegado a la Constitución en virtud que no existía ventaja para ninguna persona puesto que para tal efecto quedaba señalado un proceso de licitación con el cual, el Estado sería el beneficiado sin atender a interés alguno.

Como puede apreciarse, la actitud de la parte minoritaria siempre mostró el deseo de defender el interés tanto individual como social y conservar para el Estado, la protección de su rectoría en el terreno de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Sin embargo, con los mismos argumentos las otras partes trataron de exponer la constitucionalidad del Decreto aprobado y la trascendencia de este acto. Veamos ahora la posición asumida por la Suprema Corte en el caso que nos ocupa.

4.3 La sentencia de la Suprema Corte: Apego a los principios, a intereses políticos o a los poderes fácticos.

El debate de la Suprema Corte

Como quedó expuesto, en el punto anterior, las partes asumieron el papel que les correspondía en este tema. Pusieron en la mesa del debate punto por punto

los aspectos subrayados por la parte demandante, tanto ésta como el Ejecutivo vertieron las posiciones y, finalmente, tocó el turno al órgano judicial.

En esta tónica, fue -como dice Manuel Aragón-, el órgano judicial a quien se sometió constitucionalmente a derecho y quien no tuvo más remedio que sancionar la infracción jurídica, si la hubo. Pero dicha obligación, a través de la cual se preserva la vigencia del derecho, es esencial para la existencia de la seguridad jurídica,²⁰⁵ ya que mediante su actuación se aseguran los límites constitucionales previamente establecidos.

El proceso de resolución, cuya elaboración del proyecto estuvo a cargo del ministro Sergio Salvador Anguiano, fue sometido a discusión en el Pleno de la Suprema Corte.²⁰⁶ El documento del ministro integra los 21 conceptos de invalidez formulados e interpuestos por la minoría legislativa en 18 considerandos.

En esta tesitura, inició el estudio del caso partiendo del ámbito de competencia que la Corte tenía en el asunto y la legitimación de las partes en conflicto, todo

205 Cfr. Aragón. Manuel. **Constitución y democracia**. UNAM-IIIJ, México, 2002, p. 168.

206 Para tal efecto, el Pleno 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 UNAM. De igual forma, es importante recordar que el Pleno está integrado por 11 ministros. En esta ocasión el asunto se trató con la ausencia de dos de ellos: uno por motivos de salud, José de Jesús Gudiño Pelayo; y el otro, José Ramón Cosío, por haber participado en reuniones de trabajo -sobre el punto a discusión- en el Senado de la República cuando todavía no era designado en el cargo que ahora ostenta. De modo que por esta razón, solicitó al Pleno valorar su posición y ausentarse del caso, situación que ocurrió en la primera de las sesiones públicas celebradas.

lo cual, se cumplió en términos de la Constitución (art. 105, frac. II) y su ley reglamentaria.

El primer asunto a tratar de fondo fueron los nombramientos escalonados de los comisionados de la Cofetel –que formaban parte del artículo 2º Transitorio de la LFT- y en los que intervenía el Senado, en su nombramiento. En este punto, la propuesta del ministro ponente señalaba que resultaba constitucional el acto. La mayoría estuvo a favor de esta versión, sin embargo, se externaron varias posturas de inconformidad y vincularon los nombramientos con la propia creación de la Cofetel, como a continuación se muestran.

El ministro Góngora Pimentel, en su turno, generó elementos de todo el artículo 9º de esta ley y, en el caso que nos ocupa, argumentó que tanto los nombramientos como la propia intervención del Senado resultaban inconstitucionales, en virtud de que se trataba de un órgano de carácter centralizado no de la administración pública paraestatal, o de órganos autónomos.

Desde su perspectiva, debía quedar claro que el diseño no debe estar desvinculado jerárquicamente del Presidente. A parte, al ser un órgano

desconcentrado, que atiende derechos de expresión, información y prensa, debe quedar aislado de todo interés económico y político en términos de los artículos 6 y 7 constitucionales

Ahora bien, como órgano desconcentrado – que era el espíritu del legislador- resulta inconstitucional debido a que sus facultades no deben ser ejercidas, en materia de radio y televisión, por un órgano que guarde relación de jerarquía con el Presidente de la República.

El ministro Valls Hernández coincidió con la versión de Góngora al observar que el Senado se estaba metiendo en un campo administrativo propio del Presidente, razón por la cual había inconstitucionalidad en estos nombramientos escalonados contenidos en el artículo referido.

Por su parte, el ministro Silva Meza, retomando lo dicho por Góngora, lo interpretó de esta manera: “la violación constitucional está precisamente en la configuración que se hace de un órgano que no debe tener esta configuración, en tanto que la materia que él va a regular, es de tal importancia que tiene que estar despolitizada, no reñida con los Poderes del Estado, desde luego, pero sí con otra configuración; la saca de la administración centralizada, y la lleva en

su documento a la administración paraestatal, no como organismo constitucional autónomo, según entiendo, sino como un organismo paraestatal. Si esto prosperara, serían inconstitucionales *per se* las otras disposiciones...”

De momento, hubo 6 votos de 9 a favor de la inconstitucionalidad y, finalmente, quedó desestimada esta causa por no existir quórum de 8 votos, razón por la cual, y a pesar de la discusión levantada, el pleno consideró que el artículo era constitucional.

Otro de los temas abordado por los ministros fue la impugnación del proceso legislativo. Sobre el particular, se efectuó un estudio detallado. El análisis efectuado fue la ruta que se sigue con normalidad y, en particular, en este caso, en el Congreso. Pare ello, se remitieron a los antecedentes y dato por dato fueron concluyendo que los cambios ocurridos y señalados en la demanda no trascendían de fondo el contenido de la reforma, motivo por el cual, en votación económica el pleno de los ministros aprobó por mayoría la constitucionalidad del acto.

Posteriormente, el caso de la Cofetel como órgano desconcentrado ahora se convirtió en un tema que, junto con los nombramientos y la inelegibilidad, los

ministros consideraron que el primero era constitucional, por unanimidad así lo sostuvieron. De igual forma, los otros dos puntos, sin entrar de fondo quedaron en el terreno de la constitucionalidad.

Los asuntos de fondo

Ahora bien, los aspectos de fondo tratados por la Suprema Corte y que sufrieron modificaciones sustantivas fueron los siguientes:

El régimen de concesiones que el Estado estaba llamado a salvaguardar, eficientar y mejorar sin alterar su estatus rector. Sobre este punto, los artículos en cuestión fueron 28 y 28-A que a la letra establecían:

Artículo 28.- La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionada o permissionada, en los siguientes casos:

I.- Cuando lo exija el interés público;

II.- Por razones de seguridad nacional;

III.- Para la introducción de nuevas tecnologías;

IV.- Para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y

V.- Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estos efectos, la Secretaría otorgará directamente al concesionario o permissionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales cuente con la misma capacidad y pueda ofrecer los servicios originalmente prestados. En el caso de la fracción III anterior, la Secretaría, de ser necesario, asignará temporalmente frecuencias adicionales para que la transición tecnológica no afecte la continuidad de los servicios.

Artículo 28-A.- Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.

Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio, y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La Secretaría, al momento de autorizar los servicios de telecomunicaciones otorgará, en el mismo acto administrativo, en sustitución de la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente ley, título de concesión de red pública de telecomunicaciones así como título para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Los concesionarios quedarán sujetos a lo siguiente:

I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se registrarán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;

II. El servicio de radiodifusión se registrará por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ambos preceptos fueron invalidados por la Suprema Corte. Entre las razones esgrimidas fueron: que el legislador no explicó lo que debía entenderse por servicios adicionales, situación que derivaba otros percances estatales pues, por ejemplo: son ventajosos en relación con otros concesionarios recientes, el estado no obtendría beneficios por el otorgamiento de un bien del dominio público de la nación; fácil acceso otorgado a los concesionarios para hacer uso y explotación del espectro radioeléctrico; la concentración de unos cuantos agentes económicos; la solicitud respectiva no justifica el trato privilegiado que se otorga a los concesionarios; las disposiciones administrativas de

carácter general que la SCT emitiera a las que se sujetaría la autorización para prestar servicios adicionales no evitan la inconstitucionalidad de este artículos.

La interpretación del papel de la Suprema Corte en la construcción del equilibrio de poderes.

En el asunto que nos ocupa, el papel desempeñado por los ministros fue esencial en el conflicto que una minoría legislativa decidió iniciar, en virtud de que las mayorías en ambas Cámaras resolvieron emprender una reforma, en momentos en que se efectuaba un proceso electoral presidencial.

Durante largo tiempo, la sociedad mexicana cuestionó el poder de la Suprema Corte y más aún, cuando se desconocían momentos cruciales en los que los órganos públicos entraban en conflicto. Esta fue una ocasión particular en donde el órgano jurisdiccional ha hecho valer los principios constitucionales con base en un estudio normativo, sistemático y orgánico sustentado en una interpretación funcional de los cuerpos políticos, representativos y jurídicos. Es decir, el peso de los principios que se encuentran sustentando al Estado mexicano mediante la Constitución, consideramos que la Suprema Corte los ha hecho valer de modo que, como dice Zagrebelsky, se ha dado un paso

fundamental en la transición de la defensa del estado de derecho hacia el estado constitucional.

Cada una de las partes, entendió que lo que la Suprema Corte estableció, no fue en la tónica de renovar la Constitución ni en intervenir en los poderes públicos sino sólo interpretar los hechos a la luz de los principios rectores que sostienen y dan vida a los órganos del Estado mexicano.

Pero más aún, la opinión pública observó que el papel que jugó la Corte en relación con la defensa de los intereses de los mexicanos, en cuanto al espectro radioeléctrico, fue esencial, desmarcándose de otra clase de intereses. De esta forma, podemos apreciar que el juego entre el ejecutivo y el legislativo debe estar basado en las reglas establecidas y los pasos que, en un futuro, las instituciones deben dar para estar a la vanguardia en materias estratégicas, pues deberán seguir los aspectos procedimentales que los ordenamientos legales indican.

Los poderes fácticos: ¿beneficiados o perjudicados?

Durante el proceso electoral presidencial de 2006 los poderes fácticos, representados en este caso por las cadenas televisivas mayoritarias en nuestro país, desempeñaron un papel activo en beneficio de los candidatos más favorecidos: se les brindó espacio en la televisión, los programas de noticias saturaron su programación reseñando las actividades de los candidatos. A la par, trabajaron en los espacios legislativos. La prensa escrita, como lo hemos venido documentando, fue clara al indicar la forma en la que estaba operando la televisión en el Congreso mexicano.

Cuando las empresas televisivas consideraron poner en la agenda legislativa el punto, lo hicieron de forma precipitada. Calcularon los tiempos de modo tal, que la voz de los candidatos presidenciales no moviera las piezas plantadas en el legislativo. El duopolio, consideró que el poder de las mayorías legislativas sería suficiente para aplacar o disminuir la voz de una minoría senatorial.

Se rompió la complicidad entre legisladores y actores reales de poder. Se desconfió en la capacidad de una minoría, en el órgano judicial como agente de definición jurídica y se sumergieron a la nada las voces de especialistas que

indicaban hacia dónde iría una reforma en materia de telecomunicaciones y radio y televisión.

Órganos recién creados. Nuevas reglas a su favor, materializadas en cuanto a concesiones y servicios adicionales, en materia de telecomunicaciones, radio y televisión. Beneficios particulares versus beneficio sociales. Una clase política a su servicio, órganos políticos de representación popular a su disposición, maniatados en todo momento por el poder mediático. Ese escenario estaba por iniciar.

Una minoría legislativa –golpeada por la televisión-, una radio compuesta por grupos minoritarios e instituciones políticas, así como organizaciones sociales y civiles, pusieron en la Suprema Corte y la Constitución política la esperanza de detener una iniciativa que –cuestionada en la prensa escrita-, tuvo su punto de partida en Televisa.

Pero como señala Aragón, “la constitución no podría sobrevivir sin los controles sociales y políticos, sin duda alguna pero sencillamente la

Constitución no podría ser sin el control jurídico que es, por esencia, el control jurisdiccional”.²⁰⁷

Y así fue, finalmente, el órgano jurisdiccional asumió la defensa en la parte que le correspondía interpretando los principios constitucionales de acuerdo al momento histórico que le tocó vivir. De paso, daría la razón a una minoría legislativa que, soportando los ataques mediáticos, mostró que los poderes fácticos querían atentar contra una de las áreas estratégicas como lo son las telecomunicaciones.

RECAPITULACIÓN

Teóricamente se dice que las mayorías legislativas determinan las decisiones de los aparatos de gobierno y los órganos de representación política. La literatura ha sido muy explícita en este asunto cuando se trata de analizar un sistema político de corte democrático. En nuestro país, la situación no es una excepción. El conjunto de fuerzas que revaloran el consenso mayoritario congresional delinean –al amparo de la discusión- la ruta normativa, política y social del sistema político mexicano contemporáneo.

²⁰⁷ Aragón, op. cit., 172.

En medio de la potencialidad democrática, pocos son los casos en que se cuestiona el rol y las funciones de las mayorías. El marco constitucional mexicano está configurado para que sea el consenso mayoritario quien asuma la vanguardia de las instituciones.²⁰⁸ Pero también, crea el espacio jurídico para corregir el camino trazado por la mayoría cuando haya momentos en que se trate de conducir equívocamente. En este sentido, se dota de instrumentos constitucionales que permitan someter a juicio los elementos sustanciales de ese camino, ante el órgano jurisdiccional competente.²⁰⁹

Dentro del sistema democrático, en la medida que todos, y cada uno, de los actores políticos, institucionales y sociales, asume la tarea que le corresponde desempeñar, la acción de gobernar adquiere efectividad. En el caso que nos ocupa, hemos visto cómo un conjunto de fuerzas sociales se atrincheró en su lugar, defendiendo el orden constitucional establecido. Cada uno con el ímpetu de su discurso trató de proteger la rectoría del Estado, las garantías individuales y sociales frente al desafío de una clase empresarial que, estratégicamente, supo maniatar –en un momento coyuntural- a los candidatos presidenciales.

208 En este caso, es el cuerpo normativo congresional que tiene el punto de referencia en la Constitución Política Federal hasta el Reglamento Interno del Congreso de la Unión así como las Reglas y Acuerdos de carácter informales establecidos por (y entre) las fracciones parlamentarias.

209 Como son las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, cuyas características quedaron analizadas en el segundo capítulo de la presente investigación.

La protección de áreas estratégicas, a cargo del Estado, estuvo a punto de perderse en materia de telecomunicaciones. El discurso mediático y la estrategia implementada por las empresas comunicativas en cuestión, vulneraron las fuerzas internas congresionales y el aparato ejecutivo federal. En el espacio legislativo, las tres bancadas más grandes sufrieron desintegración en su disciplina partidista. Algunos integrantes del partido en el gobierno rompieron con sus dirigentes. El interés particular estuvo a punto de subyugar el entramado institucional democrático.

Por su parte, el esfuerzo de la minoría senatorial, sacudido mediáticamente, desafió cualquier efecto mayoritario al emprender una tarea que, finalmente, sentó precedente en el sistema político mexicano e hizo efectiva su capacidad de representación y de influencia en la decisión –elemental- de esta materia.

Lo anterior queda asentado por los siguientes efectos:

1. Por primera vez, en la historia del México democrático transicional, un grupo parlamentario minoritario y plural, desafió una decisión mayoritaria y utilizó la acción de inconstitucionalidad, como herramienta a fin de frenar el intento de entregar al duopolio televisivo el manejo del espacio de las telecomunicaciones.

2. El juego de poderes –ejecutivo-legislativo-, esta vez quedó sujeto a la sentencia del órgano jurisdiccional. Cobró fuerza, entonces, el principio de la división de poderes manifestándose en las siguientes razones:

Primera. El Pleno de la Corte efectuó, en la mayoría de los casos, una interpretación jurídica en un sentido amplio. Es decir, tomó en cuenta la formulación normativa y la ubicó en un contexto cultural jurídico, midió e interpretó las circunstancias de los hechos, apegado a los principios constitucionales.

Segunda. Los principios -como el de legalidad y seguridad jurídica, al igual que el de la división de poderes-, cuestionados por la minoría, fueron resueltos en apego a la jurisprudencia establecida con anterioridad por la misma Corte. En este sentido, particularmente, se delimitaron los alcances del principio de la división de poderes con la finalidad de ubicar la distribución de atribuciones de los poderes públicos y resaltar el equilibrio de cada uno de ellos, previsto en el orden normativo federal.

La Suprema Corte recurrió a la interpretación histórica a fin de subrayar las preocupaciones del Constituyente de 1917, y reconocer el principio de la

división de poderes sobre límites pre-establecidos y perfectamente delimitados a los órganos estatales. De esta manera, por ejemplo, encontró que la tutela de la función ejecutiva la invadiría el Legislativo en esa reforma, en lo relativo a la objeción que pudiera hacer el Senado de los nombramientos de los miembros de la Cofetel (LFT. Art. 9-C, invalidado).

En igual medida, en cuanto a la rectoría que el Estado está llamado a atender en materia económica y comunicacional, la Suprema Corte efectuó una interpretación jurídica apegada a los principios de la Constitución y externó con toda claridad que la rectoría del Estado no puede quedar en manos del mercado tecnológico sino que es éste último, el que debe quedar sujeto a los principios constitucionales.

Tercera. La Suprema Corte impartió justicia en la medida que dio a la mayoría y al Ejecutivo la razón, cuando consideró que la minoría carecía de elementos suficientes para sustentar la violación de algún principio, o bien, cuando no había razón.

En los asuntos de fondo, como era la rectoría del Estado, los ministros encontraron elementos que la minoría sí sustentó y que eran atentatorios del

derecho constitucional, de modo tal que concedió razón a cada una de las partes. Sin embargo, con argumentos sólidos especificó el campo en el que los actores y los órganos del Estado deben moverse.

Cuarta. Llama la atención la forma en la que cada uno de esos actores y órganos de representación se sujetó a la sentencia judicial emitida. Es decir, el mensaje que ésta envió fue el que, por primera vez, el Estado de derecho estaba salvaguardado Constitucionalmente.

Quinta. A primera vista, la respuesta observada indica que desde el aparato jurídico se respaldó la parte esencial de una acción de inconstitucionalidad contra dos poderes estatales que favorecían a un poder distinto: el mediático. Este hecho muestra cómo en el régimen democrático las minorías, cuando conocen la ruta y fuerza del derecho y sus instituciones saben también que en momentos cruciales pueden hacer valer –política y jurídicamente- su fuerza parlamentaria en aras de contrarrestar los efectos de agentes que atentan contra los intereses sociales.

Sexta. La experiencia que deja el papel del poder judicial consiste en que: los privilegios de los monopolios televisivos se ven limitados y quedan sujetos a

un orden previamente establecido cuando existen parlamentarios (una minoría), mecanismos constitucionales y un agente jurisdiccional confiable, con capacidad de generar nuevas rutas y perspectivas para entender su actividad y sentar las bases para el análisis del derecho como elemento primordial de los órganos estatales.

CAPÍTULO V. LA SUPREMA CORTE ANTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, RELATIVA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005.

INTRODUCCIÓN

Durante el último decenio la dinámica política mexicana entre los actores institucionales experimentó momentos cruciales. En cierta medida, la tendencia estuvo orientada a definir nuevos patrones jurídicos y políticos en aras de fortalecer la gobernabilidad dentro del sistema democrático.

En las líneas económica, política y jurídica, el Estado es el agente encargado de regular y promover actividades de orden financiero, social, político y cultural. La Constitución Política Federal vigente establece al respecto que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución” (art. 25, 2º párrafo).

Asimismo, este máximo ordenamiento expresa que compete al Estado organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación” (art. 26. Apartado A, primer párrafo).²¹⁰

En la misma tesitura, este último precepto constitucional alude a la participación del poder legislativo como actor fundamental en los siguientes términos: “En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley” (art. 26. Apartado A, quinto párrafo).

El instrumento legal que regula esta atribución es la Ley de Planeación, que establece los propósitos y medios para su alcance e indica “Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauza, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal” (art. 1. Fracción I).

210 Formalmente, corresponde a los órganos estatales efectuar la tarea mencionada en el párrafo que antecede. Los mecanismos para alcanzar tal fin están determinados por la propia Constitución, sin embargo, es preciso resaltar tres aspectos importantes que en la última década configuraron un esquema político y jurídico acorde a los tiempos actuales: 1) la pérdida de la mayoría parlamentaria que sufrió el PRI en el año de 1997 y que trajo consigo la reestructura de los órganos internos del Congreso de la Unión a partir de la creación de reglas legislativas afines; 2) una movilidad constante en los grupos parlamentarios al momento de aprobar temas fundamentales para la vida política, económica y social del país; y 3) el cambio de partido político en la Presidencia de la República durante el verano del año 2000.

La misma ley puntualiza que planeación nacional de desarrollo es “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

El marco jurídico y legal bajo el cual tiene lugar esta ordenación, precisa la obligación de los agentes estatales de fijar, anualmente, las disposiciones y mecanismo mediante los cuales el Estado percibirá los ingresos de la federación, así como la forma en la que se pretende efectuar el gasto público. Por lo que hace al gasto, la política presupuestal de egresos debe responder a tres preguntas sustantivas: cuánto se gastará, quién lo gastará y qué se debe hacer.

Aunque constitucionalmente corresponde al ejecutivo, en el ámbito de sus atribuciones, definir la política de gasto público, es atribución del legislativo revisar, discutir y, en su caso, aprobar las erogaciones propuestas por el

primero. Sobre este asunto se coloca nuestro interés por indagar, en el presente capítulo, los siguientes puntos:

- 1) Bajo qué mecanismos tuvo lugar la negociación, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2005, emitido por la Cámara de Diputados en el otoño de 2004;
- 2) En qué condiciones el Ejecutivo lo promulgó en el Diario Oficial de la Federación y en qué términos lo impugnó luego ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3) Cuál fue la postura argumentativa asumida por el órgano legislativo ante la controversia interpuesta por el Ejecutivo;
- 4) Cuáles fueron los criterios argumentativos y de interpretación que dieron sustento a la sentencia dictada por la Corte en la controversia referida; y
- 5) Valorar el papel político y jurídico de la Corte en el equilibrio de poderes, así como analizar si su actuación contribuye a fortalecer el Estado de derecho.

5.1. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.

Contexto jurídico y político

Como dejamos asentado en el capítulo anterior, la correlación de fuerzas que se vivió en las dos cámaras del Congreso de la Unión, del 2000 al 2006, repercutió sustantivamente en la relación de este poder con el ejecutivo. En el caso de la Cámara de Diputados, las dos legislaturas de este período experimentaron una configuración en la posición de los grupos diferente. En temas sustantivos de la agenda legislativa el comportamiento discursivo y político de fondo perturbó las relaciones de este poder con el ejecutivo.

Si a lo anteriormente referido le agregamos el escaso oficio político de quien estuvo al frente de la Presidencia de la República, comenzaremos a valorar la actuación que tuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos torales en los que su participación ponderó, política y jurídicamente, la conservación de la gobernabilidad democrática y el ejercicio equilibrado de cada uno de los poderes estatales.

En cuanto a los diputados, un factor que posiblemente contribuyó a revitalizar su comportamiento parlamentario fue la posición adquirida por los tres grandes grupos en el período que estamos comentando. (Véase el cuadro 7). Esta situación propició que la correlación de fuerzas, expresada en el interior de la Cámara, elevara el tono en la 59 legislatura.

Cuadro 5. Conformación porcentual de Legislaturas Federales (2000-2006)

Grupo parlamentario	Cámara de Diputados	
	58 Legislatura (2000-2003)	59 Legislatura (2003-2006)
PRI	(41.8)	(44.8)
PAN	(41.6)	(30.2)
PRD	(10.4)	(19.4)
OTROS	(6.2)	(5.6)
TOTAL	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del portal www.diputados.gob.mx

En el caso de las reformas a las leyes federales de radio y televisión, analizadas en el capítulo precedente, vale recordar que el punto de origen fue la propia Cámara de Diputados. En este asunto, que utilizó como instrumento jurídico la acción de inconstitucionalidad, los trabajos de la 59 legislatura involucraron a los tres poderes de la Unión: ambas cámaras, ejecutivo federal y, finalmente, su desenlace tuvo lugar en la Corte.

En este mismo espacio camaral la actividad de los grupos parlamentarios provocó, por primera vez en los tiempos modernos, otro enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. El asunto, en esta ocasión llamó de nueva

cuenta a la Corte Suprema pero ahora para revisar y pronunciarse en el terreno de la controversia constitucional. El tema en cuestión fue la política de egresos presupuestada para el año fiscal 2005.

En la parte introductoria del presente capítulo indicamos el respaldo constitucional que tiene el poder presidencial y los requisitos que debe atender para cubrir las necesidades del gasto público. Ese punto de apoyo también indica, en la ley de Planeación, los términos presidenciales que deben cuidarse al ser canalizados a la Cámara de Diputados tanto la ley de Ingresos como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) que componen el paquete económico.

Sobre el particular, textualmente, la ley especifica que:

Artículo 70.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 (de la misma ley), deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Sobra decir que durante el predominio político del PRI en el mando presidencial, la aprobación hecha por los diputados al gasto público no sufría modificaciones sustanciales en virtud de que tanto la comisión legislativa

correspondiente como la propia Cámara estuvieron dominadas por el priísmo y, en este caso, por el peso específico que tuvo el ejecutivo federal.

Esta situación cambió, particularmente, del año de 1997 en adelante.²¹¹ La Tabla 6 muestra cómo para 1998 la aprobación del gasto público motivó un esquema parlamentario diferente. Los tiempos y los términos de su aprobación fueron distintos. En la misma medida, los líderes de las fracciones poco a poco entendieron el papel que les tocaba desempeñar, razón por la cual, uno de los temas que adquirió importancia, dentro de ese esquema, fue el de las coaliciones pues, dependiendo del tema en turno, su conformación arrojó variaciones.

Para el caso del gasto público propuesto por el ejecutivo, de los ocho presupuestos aprobados por los diputados durante el periodo 1998-2005 (que se incluyen en la Tabla 6), ninguno tuvo la misma trascendencia política, económica, jurídica, social y mediática que la que tuvo el PEF 2005,²¹² como

211 Todavía en la sesión de la Cámara de Diputados, celebrada el 11 de diciembre de 1996, en la que se aprobó el PEF-1997, el grupo priísta salió ganador al aprobar, sin modificaciones sustanciales, la política presupuestal del presidente Ernesto Zedillo. En esa ocasión, el PRD abandonó el salón de Plenos a la mitad de la sesión al ver que sus planteamientos resultarían intrascendentes. En el caso del PAN, sus propuestas las hicieron llegar por escrito sin lograr que éstas fueran tomadas en cuenta. Véase al respecto, **Diario de los Debates. Legislatura LVI - Año III. Primer Periodo Ordinario. 11-Dic-1996. Número de Diario 41.**

212 Esta trascendencia derivó del discurso que ambos poderes difundieron en distintos foros y que los medios de comunicación difundieron provocando la reacción de los sectores sociales y políticos inmersos en las partidas presupuestales. Véanse por ejemplo las primeras planas de los principales diarios de circulación nacional en esos días.

consecuencia de las reasignaciones y ajustes hechos en medio del debate y la discusión.

Tabla 6. Comportamiento de grupos parlamentarios en votaciones del PPEF* período 1998-2004

AÑO	Período Ordinario	Período Extraordinario	Modificación a PPEF		Integrantes de Coalición
1998	✓		Sí		PRI-PAN
1999		✓	Sí		PRI-PAN
2000		✓	Sí		PRI-PAN-PRD-PT
2001	✓		Sí		PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS
2002		✓	Sí		PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN-CONV-PAS
2003	✓		Sí		PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-PSN
2004		✓	Sí		PRI-PAN-PVEM-PT-CONV
2005	✓		Sí		PRI-PRD-PVEM-PT-CONV

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Páginas electrónicas: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, y <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este marco centraremos la atención en el PEF-2005. El interés por abordar el asunto deriva de que ocurre en un sexenio en el que la titularidad del ejecutivo federal cambia de bandera y color político. Cabe resaltar que, a lo largo de ese período, la relación ejecutivo-legislativo estuvo marcada por la permanente confrontación. Como reacción, en la Cámara de Diputados la actividad de los grupos parlamentarios fue proactiva. En el caso de la política anual de gasto social y económico, los grupos legislativos no dudaron en aplicar cambios a la propuesta presidencial, como puede verse en el cuadro anterior.

El comportamiento de las bancadas, en la Cámara de Diputados.

El 8 de septiembre de 2004 el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura federal el paquete económico, que comprendía las iniciativas de Ley de Ingresos (LI-2005) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005 (PPEF-2005). Consecuentemente, correspondía a éste órgano del Estado, en términos de los artículos 72, fracc. H, 71, fracc. I, 74, fracc. IV, y 7 de la Ley de Planeación, revisar, discutir y, en su caso, aprobar ambos documentos. El día 9 del mismo mes y año, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP) la iniciativa, a fin de darle trámite conforme al marco legal establecido.

El trabajo parlamentario, en torno a la propuesta presupuestal del ejecutivo, insertó el interés de las distintas comisiones legislativas, no sólo del órgano dictaminador. Este último se encargó de recibir e incorporar en el documento las propuestas de las primeras. Adicionalmente, esta propensión se observó en todas las bancadas de la Cámara de Diputados.

Las fracciones del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia formaron, en los días subsecuentes, una coalición motivada por la idea de corregir el documento presidencial y reorientar a otros ramos y partidas los recursos para el año siguiente. El PAN, como segunda fuerza parlamentaria, aisló su participación en las negociaciones de la CPyCP, donde asumió una actitud de rechazo al dictamen finalmente ahí aprobado.

Las modificaciones finales al documento presidencial referido fueron puestas a discusión y aprobación en la sesión plenaria iniciada el 15 de noviembre de 2004, declarada en receso al no contar en esos momentos con el dictamen de la CPyCP y continuada la tarde del 17 de ese mismo mes.²¹³ El texto aprobado en esa ocasión generó un amplio debate por la dinámica política que envolvió la actividad legislativa y por la forma en la que se modificó la política de gasto elaborada por el Ejecutivo Federal.

Con el propósito de arrojar elementos que permitan entender el comportamiento de los grupos parlamentarios y la reacción de la bancada panista, así como la del Presidente de la República, la siguiente tabla muestra,

213 Ver **Diario de los Debates**, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2003-2006. Versión estenográfica, sesión ordinaria, lunes 15 y miércoles 17 de noviembre de 2004. Portal electrónico: www.diputados.gob.mx

grosso modo, los componentes del PEF-2005, las cifras presidenciales propuestas y las modificaciones hechas por la coalición legislativa.

Tabla 7. Comparativo General del PEF 2005.
Proyecto Presidencial-Decreto Oficial

CONCEPTO	PROYECTO PRESIDENCIAL	REDUCCIONES	AMPLIACIONES	REASIGNACIONES	DECRETO
GASTO NETO TOTAL	1744370.6	39515.6	113586.7	74071.1	1818441.7
GASTO PROGRAMABLE	1,238,192.6	26,765.6	105,676.8	78,911.2	1,317,103.8
Gobierno Federal	831,874.1	17,135.8	99,935.1	82,799.3	914,673.4
Ramos Autónomos	40,025.3	5,800.0	274.4	-5,525.6	34,499.7
Dependencias	378,047.0	13,834.5	68,354.7	54,520.1	432,567.1
Ramos Generales	453,827.1	3,301.3	31,580.4	28,279.1	482,106.2
Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	537,136.8	3,829.8	5,467.3	1,637.5	538,774.3
GASTO NO PROGRAMABLE	506,178.0	12,750.0	7,909.9	-4,840.1	501,337.9

FUENTE: Elaboración propia con información tomada del documento PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2005. Comparativo Proyecto-Decreto. Publicado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Dirección electrónica: www.cefp.gob.mx

Conforme a los elementos de esta tabla, los aspectos que transformaron la iniciativa del Ejecutivo fueron los siguientes:

1. El pleno camaral 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, es decir, aumentó el 4.25 por ciento.
2. Los ramos autónomos sufrieron un trato diferenciado: a) las dos Cámaras del *Poder Legislativo* y la Auditoría Superior de la Federación, a las primeras los diputados eliminaron 230 mdp, el monto presupuestado para la Auditoría

quedó con las cifras originales; b) *Poder Judicial*, en este caso el dato sobresaliente fue la reducción del presupuesto a los tres órganos que lo componen: Suprema Corte en 188.7 mdp, Consejo de la Judicatura Federal en 5,243.9, mdp, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 67.3 mdp; c) IFE, a este organismo electoral los legisladores ampliaron el Presupuesto en 200 mdp. El propósito consistió en efectuar estudios de factibilidad sobre el Voto en el Extranjero y valorar su incorporación en el proceso electoral de 2006; d) Comisión Nacional de Derechos Humanos, para la cual también hubo incremento en el presupuesto en 4.1 mdp.

3. En el caso de las dependencias federales, los puntos más notorios fueron la reducción presupuestal a la Presidencia de la República en 216,5 mdp, y de 665.3 mdp a Gobernación, a la que se reasignaron 586.4 mdp. Cabe destacar que la mayoría de las dependencias sufrieron reasignaciones en los recursos presupuestales.

4. Los ramos generales están compuestos por: a) Aportaciones a Seguridad Social, b) Provisiones Salariales y Económicas, c) Previsiones para Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, d) Aportaciones Federales para

Entidades Federativas y Municipios y, e) Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Todos ellos, excepto el b), sufrieron reasignaciones e incluso, al d) ramo que el ejecutivo dejara en ceros, se integró y reasignó la cantidad de 20,386.0 mdp.

5. En cuanto a los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo (PEMEX, CFE, LyFC, IMSS, ISSSTE), con excepción de la CFE a la que se incrementó el monto presupuestal en 4,830.6 mdp, los legisladores aprobaron reducciones presupuestarias.

6. Finalmente, veamos las variaciones hechas al Gasto No Programable. Este se compone por a) Deuda Pública, b) Participación a Entidades Federativas y Municipios, c) Erogaciones para Programas de Apoyo a Deudores de la Banca, d) ADEFAS, e) Costo Financiero de Organismos y Empresas. El presupuesto se amplió al b) por 7,909.9 mdp. Por su parte, sufrieron reducciones en su presupuesto el c) por 6,000.0 mdp, y d) 6,750.0 mdp, respectivamente.

El debate legislativo

En tales condiciones, las bancadas arribaron a la sesión plenaria del 15 de noviembre. Desde el principio, la fracción panista mostró su desacuerdo e inconformidad por la forma en la que se modificó el PPEF. El legislador José González Morfín recordó al Presidente de la Mesa Directiva el oficio firmado por el Coordinador de la fracción del PAN en el que solicitó un tiempo de tres horas para estudiar el dictamen aprobado por la Comisión legislativa²¹⁴ publicado en la Gaceta parlamentaria y entregado –de acuerdo con su versión– hasta ese momento al resto de los legisladores.

Una vez más externó la petición proponiendo un receso de tres horas a fin de que los legisladores conocieran el documento de modo que se enriqueciera la discusión antes de someterlo a su aprobación. Ante tal insistencia, el presidente Manlio Fabio Beltrones, sometió a la consideración del pleno si era de atender la petición del oficio o continuaba la sesión. La votación nominal indicó, con un total de 152 votos en pro, 248 en contra y 28 abstenciones, la continuación de la sesión, con lo cual se desechó la propuesta panista.

214 El Oficio firmado por el Coordinador de la fracción del PAN se entregó a las 13:02 minutos de ese mismo día y en él se solicitó postergar el inicio de la sesión. **Diario de los Debates**, op. cit.

Acto seguido, tuvo lugar la aprobación de la dispensa de la segunda lectura a fin de iniciar la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen. Al respecto, se emitieron 483 votos de los cuales 290 fueron a favor, 133 en contra y 10 abstenciones. Con esta votación se concluyó que había mayoría calificada suficiente para dispensar la segunda lectura del dictamen.

Posteriormente -una vez recordadas las reglas del debate fijadas una sesión anterior-, tocó el turno al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Ángel Augusto Buendía Tirado, fijar el posicionamiento de ese órgano colegiado sobre el dictamen en discusión. En los argumentos expuestos, el diputado priísta destacó los fines que tienen para la Nación la política presupuestaria y la composición del gasto público.

De esta forma, expuso los criterios que deben prevalecer para alcanzar una mayor “igualdad de oportunidades” mediante el apego a las funciones del desarrollo social como lo son la educación, salud y desarrollo regional. En estas razones, fundamentó que el trabajo de la Comisión estuvo centrado en estudiar la composición del gasto y su combinación en los distintos rubros que lo integran. De modo tal, agregó que al valorar la propuesta del Ejecutivo Federal sustentada en el PEF-2005 -en el cual, el gasto neto total

presupuestario, ascendía a 1 billón 7444 mil.4 millones de pesos-, el órgano legislativo encontró, en su clasificación económica, un aumento al gasto corriente de 2.0% superior al aprobado para el ejercicio fiscal de 2004, mientras que el gasto de capital mostraba una caída de 14.5% en términos reales.

De igual forma, recalcó que al comparar el gasto federalizado aprobado para el 2004 se observó la reducción del 2.9% y señaló al respecto que esta situación se debió a que no se integraron recursos al programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Otros datos agregados por el legislador, fueron: a) el bajo crecimiento económico de México, b) la débil capacidad para generar empleos, c) el creciente crecimiento de las economías industrializadas y de los países asiáticos, ante los cuales el país se enfrenta.²¹⁵ De modo tal, que enfatizó la necesidad de priorizar la elaboración de una estrategia capaz de hacer

215 Es indispensable comentar que los datos aportados en tribuna por el legislador tuvieron su punto de origen en el **Informe Trimestral sobre la Inflación Julio-septiembre de 2004**, difundido por el Banco de México y analizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. En el documento el Centro resume lo dicho por Banxico y formula un conjunto de “Comentarios al Informe” resaltando el entorno en el que se encuentra el sistema económico mexicano, la situación que guardan las variables macroeconómicas y los principales indicadores externos. La CPyCP puso énfasis en el encargo del documento a fin de que los legisladores contaran con un panorama más claro de la situación económica del país e influyera en su posición al momento de estudiar y votar el dictamen. Consúltense el documento referido en www.cefp.gob.mx, difundido el 29 de noviembre de 2004 con el número CEFP/058/2004.

competitiva la economía nacional por lo que argumentó “son necesarias reformas de fondo en muy diversos ámbitos de la vida nacional”.

A nombre de la Comisión, el diputado resaltó la necesidad de eliminar gastos superfluos y fortalecer el gasto en la inversión pública a fin de alcanzar mayor impacto en el bienestar de los mexicanos. En la parte final de su intervención, expuso su beneplácito por el trabajo conjunto de las diferentes comisiones legislativas e incluso subrayó el rechazo a “la tentación verticalista y autoritaria de darle a las nuevas formas los viejos contenidos”.

En consecuencia, las modificaciones al PEF-2005 y la reasignación del gasto enunciadas por el legislador fueron las siguientes:

- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprometido en el Presupuesto;
- Obligación de aplicar medidas de disciplina presupuestaria y de austeridad por parte de los poderes y entes públicos federales.
- Prohibición para la celebración de fideicomisos, mandatos o contratos análogos que tengan como propósito eludir la anualidad del Presupuesto e inclusión de disposiciones para la transparencia y rendición de cuentas.
- Integración de criterios para la desincorporación de entidades de la Administración Pública Federal.
- Inclusión de regulación para las erogaciones por conceptos de gasto en comunicación social.
- Los proyectos de inversión física que se emprendan, deberán reflejarse en un incremento de la cobertura de los servicios o de los ingresos públicos, y la Secretaría de Hacienda mantendrá actualizada una cartera de proyectos del sector público.
- Incorporación de un título tercero para agrupar las disposiciones de federalismo y desarrollo regional en capítulos específicos y formulación de disposiciones generales en esta materia.

- En materia de reasignación del gasto, se consideraron los recursos adicionales derivados de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal, por un monto neto disponible de 74,071.1 millones de pesos y se realizaron varios ejercicios para identificar reasignaciones de gasto en diversas partidas, ejercicio complementado con propuestas de las fracciones que integran las comisiones y cuyo monto alcanzó 40,674.5 millones de pesos.
- Ampliación de diversas partidas por un total de 111,844.5 millones de pesos, agrupadas en tres funciones: productiva, 61%; desarrollo social, 38; y gobierno 1%.

La posición de la fracción del PRD la fijó el diputado Pablo Gómez Álvarez.

En su intervención, formuló los siguientes cuestionamientos: 1) la reducción aplicada por el Presidente de la República a la educación superior (2 mil mdp que representaba el 3.2% del gasto neto total) a la cultura (reducción de 1.5%), la reducción de 17 mil mdp, al fondo para el fortalecimiento de estados y municipios; 2) el incumplimiento al pacto firmado por el Ejecutivo sobre el Acuerdo Nacional para el Campo; y 3) la pérdida de tiempo que tuvo el Ejecutivo para acercarse y consensar con el Legislativo la política en discusión.

Sobre este último punto, el legislador perredista tendió el puente para que la fracción panista incorporara su participación en la negociación puesto que lamentó los tres momentos desaprovechados por el Ejecutivo. Al respecto afirmó “El primero, es el diálogo. No dialogó porque no dialoga con el Congreso; segundo, en la negociación no negoció, puesto que no negocia con

el Congreso,²¹⁶ y el tercero, ese lo ha aprovechado plenamente, el tercero es el período de la votación. En este período estamos pero ya no es tiempo ni del diálogo ni de la negociación con el Ejecutivo, es momento de la discusión y de la votación en la Asamblea en la que se deposita la soberanía popular”.²¹⁷

El diputado Gómez expuso también, las razones que motivaron la incorporación de la bancada perredista a la coalición. Anteponiendo una interrogante, exaltó la estrategia asumida por su fracción en los siguientes términos: “¿Qué fue lo que hizo el PRD? Un acuerdo con aquellos grupos parlamentarios que estaban dispuestos a reivindicar la prioridad de la educación superior, ajustarse al Acuerdo Nacional para el Campo, a fortalecer el gasto regional y la infraestructura y la inversión pública y la cultura y las necesidades de vivienda. Eso es lo que hemos hecho estos días y eso es lo que sostenemos con orgullo y con responsabilidad...”

Acto seguido, tocó el turno fijar la posición respectiva a la fracción del PAN.

La responsabilidad la asumió el legislador Juan Francisco Molinar Horcasitas.

Con calificativos como “mentiras”, “errores y torpezas” el panista abrió su

216 De hecho, esta fue la postura que conservó el Presidente Vicente Fox, a lo largo de su mandato, en su trato con las dos cámaras del Congreso Federal y que en este caso, el diputado Gómez aprovechó para evidenciar tal comportamiento.

217 **Diario de los Debates**, op. cit.

alocución. Cuestionó la forma en la que los grupos del PRI y PRD aislaron al PAN en la discusión del presupuesto y la forma apresurada en la que la Comisión hizo llegar el documento a manos de los legisladores para aprobarlo de inmediato sin antes haber sido analizado.

Resaltó el “hilo de cordura” que la Comisión dejó sin tocar en la iniciativa presidencial y que representaba el 97.5%, es decir, los legisladores habían modificado tan sólo el 2.5% de la propuesta del ejecutivo. Con este argumento concibió como “falso” el señalamiento de que el presupuesto se había realizado en la Cámara de Diputados.

Interpretó la actividad de la coalición como una acción efectuada con “encono menor” por haber recortado el presupuesto a la oficina de Presidencia de la República y de “mayor” medida al quitar el programa “enciclomedia” y retirar 5 mil mdp, al poder judicial. Además, detalló que la “torpeza” de los miembros de la Comisión estuviera evidenciada al integrar un documento modificado en varias ocasiones y que no cuadraba en cifras.²¹⁸

218 En este caso, de acuerdo a la versión estenográfica, en el Diario de los Debates encontramos 28 fe de erratas más otros detalles hechos al documento que a lo largo de la sesión se estuvieron aprobando. Al día siguiente, los diarios de circulación nacional dieron cuenta de este hecho, por ejemplo, el periódico Reforma publicó la nota firmada por Ernesto Núñez, Andrea Merlos y Claudia Guerrero titulada “Aprueban presupuesto con cientos de parches”. El primer párrafo resumió la sesión de la siguiente forma: “La Cámara

Al diputado Horcasitas se cuestionó la postura por él asumida al ser vista más como partidista y defensor de la propuesta presidencial que del interés de la Nación. En una de las interpelaciones aceptadas por él, reconoció tal actitud al señalar “yo no subo a defender a Vicente Fox; subo a defender a México y lo subo a defender junto con el proyecto de Vicente Fox”. Asimismo, convino en evitar cuestionar el fundamento legal de la Cámara para modificar el PEF.²¹⁹ No obstante, enfatizó el cuestionamiento a las formas y motivaciones con las que actuó la mayoría. De nueva cuenta descargó la fuerza de su interpelación contra la coalición al interpretar que en uso de sus atribuciones modificara el documento “de una manera tan errónea y tan torpe, que produce un grave daño a la economía”.

En relación con la posibilidad de hacer efectiva la facultad presidencial de vetar las modificaciones al PEF, ventilada en la sesión, el diputado haciendo historia recordó el primer caso que tuvo lugar el tema en el México del siglo XX. Al respecto resaltó el papel asumido por Venustiano Carranza quien fue

de Diputados aprobó ayer el Presupuesto de Egresos del 2005, basada en un dictamen que fue distribuido de última hora plagado de inconsistencias, inexactitudes y errores en su contenido”. Véase **Reforma**, 18 de noviembre de 2004.

219 En este caso, mostró desconocimiento sobre las reformas impulsadas por Vicente Fox en el 2001. En ese año, Fox envió al Congreso la iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales en materia presupuestal. Esta enmienda indica las disposiciones que deberán observarse en la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos (art. 75, fracción II, párrafos 1, 2 y 3, incisos a) y b). En el mismo mes y año ambas Cámaras del Congreso de la Unión aprobaron la modificación constitucional. En el caso de los diputados, en la votación no hubo un solo voto en contra.

el primero en efectuar esta facultad. Molinar resaltó que la intención de Carranza estuvo amparada por el derecho “en un ejercicio republicano de equilibrio de poderes, regresando no en una sino en varias ocasiones, con observaciones, decretos de presupuesto de la Cámara de Diputados”.

En suma, los elementos siguientes constituyen un ingrediente sustancial para entender la estrategia panista en el tema presupuestal:

- a) La actitud de la bancada en el seno de la CPyCP que la alejó de la negociación,
- b) El tono que imprimió Molinar a su discurso, al fijar la posición del grupo,
- c) La condición de rechazo expresada por el resto de su bancada al curso del debate,
- d) El pliego de propuestas que someterían a discusión desde la tribuna, y finalmente dejado en la presidencia de la Mesa Directiva por la bancada panista,
- e) El abandono del salón de plenos, una vez concluida la votación en lo general, hecho generado a la mitad de la sesión.

Todos estos factores arrojaron tres situaciones esenciales: 1) un discurso agresivo que lejos de contribuir a moderar la discusión y abrir canales para la negociación, enervó los ánimos de los legisladores de la oposición; 2) falta de

estrategia para evitar la conformación de la coalición y sus efectos; y 3) ciertamente exhibió el desaseo del proceso al que la Comisión sometió la iniciativa presidencial pero también puso a la vista, que no basta con elaborar una propuesta de fondo sino que es necesario el tacto político para poder desactivar una coalición, mediante la negociación con todos los actores inmersos en el asunto, de modo que sea factible revertir el interés de la fuerza opositora.

La posición fijada por el grupo priísta corrió a cargo del diputado Francisco Suárez Dávila. De inicio, el legislador calificó la actividad parlamentaria en torno al PEF como “un hecho histórico, un gran avance en la vida institucional del país.” Manifestó su reconocimiento a los grupos integrantes de la coalición. Destacó las partidas que sufrieron incrementos y las razones que motivaron tales acciones en los programas de inversión y productivos, educación, seguridad pública, en el programa del Seguro Popular, infraestructura carretera, entre otros.

En todo su discurso, Suárez Dávila asumió como una obra social de la Cámara el PEF 2005. De esta forma, exaltó “Nuestro Presupuesto es un balance entre

desarrollo productivo, inversión, competitividad y desarrollo social auténtico. Supera la concepción de un gobierno desarticulado que se debate entre la tiranía de la partida doble que asfixia y el asistencialismo electorero que aspira a ser social”.

Cuestionó la estrategia panista que pretendía llevar ante la Corte el asunto en discusión mediante una controversia constitucional. Esta intención la calificó como “ganancia mezquina a cambio del interés nacional”. En esta medida descalificó el trabajo panista puesto que consideró que esa actitud en nada beneficia al país. Destacó que lo que faltó al Ejecutivo y al PAN fue operatividad política. En tal virtud, expuso parte de la debilidad presidencial y panista al mencionar que “la Subsecretaría de Enlace Legislativo que cuesta 100 millones de pesos, es el mayor fantasma; no de la Ópera, pero sí de la Cámara de Diputados. ¡No se sabe qué hace”.

Pero además, el panorama expuesto por Suárez Dávila develó el accionar del Presidente de la República y de su grupo legislativo en este tema. Sobre el particular comentó “Lo que demostró este gobierno es que no sabe negociar, no tiene operadores políticos. Los que intenta en las vías negociadoras son

amarrados por fundamentalismos económicos. Así pierden las votaciones, así fracasan sus intentos de alianza. Ante hechos consumados y realidades políticas como niños berrinchudos ante la impotencia pierden los estribos, asalta tribunas y brincan bardas. ¡Seguramente podrán ganar la carrera de cien metros planos con vallas! ¡Lamentable espectáculo!”

Otro de los oradores fue el diputado Miguel Ángel Yunez Linares quien cuestionó la aprobación del dictamen en tiempos fuera de los establecidos en la Constitución Política. En ese sentido valoró la trascendencia preocupante de infringir el marco normativo por un órgano estatal encargado de velar por el orden jurídico establecido pues el límite para aprobar el PEF se cumple el 15 de noviembre y a esas alturas ya era día 17. En tal medida resaltó: “La Constitución no da lugar a dudas; fue además una reforma que surgió de esta legislatura, que aquí se razonó y que tiene que ver con dar certidumbre jurídica y con aprobar con oportunidad los documentos básicos para la vida económica de este país”.

En la misma línea el diputado panista Federico Döring justificó la presencia de un notario público que constatará y diera fe de los hechos ocurridos de modo

que quedara asentado que en los tiempos constitucionales establecidos, la aprobación del dictamen se rebasaron.

La aprobación.

Después de una larga discusión, la Asamblea votó en lo general y en lo particular el dictamen (con los artículos no impugnados). La votación registró 323 votos en pro; 137 en contra y una abstención. Cabe resaltar que, de los votos en contra, 135 correspondieron al PAN y 15 legisladores de esta bancada estuvieron ausentes de la sesión.

Por lo anterior, es necesario precisar que la fracción del PAN, aún cuando tenía un conjunto de observaciones al dictamen en discusión, decidió abandonar el pleno sin defender, en tribuna, sus puntos de vista. Por esta razón, aún cuando la Mesa Directiva les concedió la palabra, no sometieron a lectura ni votación sus observaciones. En suma, se expone a continuación, en la siguiente tabla, el conjunto de modificaciones que sufrió el PPEF, en él pueden distinguirse los legisladores que promovieron las modificaciones, a qué artículos y los votos que éstas recibieron, ya fuera a favor o en contra:

Tabla 8. PEF 2005
Votación particular a los artículos reservados y turnados para su votación en conjunto

Artículo	Proponente	Aceptada			Rechazada *		
		Favor	Cont	Abst	Favor	Cont	Abst
2	Pascual Sigala Páez (PRD)	311	124	1			
4, fracc. IV	Fco. Javier Carrillo S. (PRD)	308	115	8			
5	Roberto Javier Vega Galina (PRI)				138	160	13
29	Carlos Flores Rico (PRI)	291	4	6			
48	Jorge Martínez Ramos (PRD)				114	180	17
49, párrafo 8º	Víctor Suárez Carrera (PRD)	306	3	1			
71, adiciones 2º párrafo	Fernando Ulises Adame (PRI)				26	268	6
1, 3, 5, 19, 20, 21, 27, 34, 38, 51, 53, 54, 58, 60, 62, 69. Transitorios: 2º, 4º, 19º, 27º, 28º, 30º y 33º.	Varios				308		2
11, 30, 36, 49, 50, 52, 55, 57, 61, 65, 66, 71; Transitorios: 6º, 29º, 34º, 35º, y adición de nuevos artículos transitorios, reservados, con las adiciones y modificaciones aceptadas.	Varios	310		2			
Anexos 11 y 13	Varios				310		2
Modificaciones y adiciones en sus respectivos programas, ramos y apartados de Anexos 1, 14, 17, 18, 19, 19 A y 19 B.	Varios	312		1			

FUENTE: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria: www.gaceta.gob.mx

* Estas votaciones indican que el dictamen se aprobó en los términos originalmente propuestos por el Ejecutivo.

Como puede distinguirse, las votaciones hechas en lo particular mostraron tantas variaciones como las discusiones provenientes sólo de los grupos miembros de la coalición. Esta situación dejó ver la dinámica parlamentaria que un grupo de tal naturaleza dispone en momentos en que el contrincante se hace a un lado apostando a dos factores: a) el poder mediático como herramienta que revierta en la opinión pública y en la conciencia ciudadana las acciones de la oposición, y b) un mecanismo constitucional que detenga jurídicamente los impactos políticos y sociales de una ley que en el espacio parlamentario les fue difícil contravenir.

Por su parte, el ejecutivo federal, una vez que le fue enviado el Decreto de Presupuesto para su promulgación, reunió a los secretarios de gobernación y hacienda, así como a los miembros de su partido, a fin de buscar una salida al problema.²²⁰ Finalmente, el primer mandatario decidió regresarlo a la Cámara de Diputados (29 de noviembre) con cuatro observaciones: cuatro generales y sesenta y seis puntuales.²²¹ Para estas alturas, los miembros más importantes de su gabinete –gobernación y hacienda- y legisladores del PAN ya habían tenido reuniones con los legisladores del grupo opositor,²²² sin embargo, la decisión camaral ya estaba dada. No había nada que hacer.

El 13 de diciembre la Mesa Directiva, máximo organismo camaral, ordenó publicar en la Gaceta Parlamentaria la decisión tomada en su seno, en el sentido de regresar el documento original para que, de inmediato, el Ejecutivo lo publicara. Dos argumentos sustentaron tal resolutive, a saber: a) la

220 La prensa escrita nacional difundió el 30 de noviembre de 2004, en primera plana, la noticia en la que el Presidente Fox decidió regresar el PEF. Véase al respecto, **Reforma**, **La Jornada** y **El Universal**, entre otros. De igual forma, la nota fue ampliamente discutida en programas de noticias radiofónicas. Entre los aspectos sobresalientes que permearon en la discusión pueden mencionarse, por un lado, el nulo olfato político del Presidente y su partido; y, por otro, la soltura que dejaron ver los diputados de oposición al momento de distribuir los recursos a distintas partidas.

221 Aunque debe destacarse que los legisladores integraron un grupo de trabajo para revisar el PEF 2005 y, en él encontró 39 errores, entre ellos, de ortografía, cifras, palabras y frases. Véase REFORMA, 7 de diciembre de 2004.

222 En los primeros 7 días del mes de diciembre la actividad legislativa se intensificó, a grado tal que llegó a decirse que los legisladores de la oposición aceptarían corregir el PEF a fin de evitar la Controversia constitucional. Véase al respecto la nota de las periodistas Andrea Merlos y Claudia Guerrero “Busca la Cámara evitar controversia por gasto” en **Reforma**, de 09 de diciembre de 2004.

claridad del artículo 74 constitucional al señalar que el PEF será aprobado exclusivamente por la Cámara una vez que el Ejecutivo haya presentado la iniciativa (PPEF) y b) que ésta se hubiere sometido a examen, discusión, y, en su caso, modificación.²²³

Al día siguiente, en sesión plenaria los legisladores rechazaron por mayoría las observaciones del Ejecutivo y le turnaron el decreto de presupuesto, con lo cual sólo quedaron dos caminos: publicarlo e interponer la Controversia como mecanismo de defensa ante la Corte.

Pasemos, en consecuencia, a revisar el proceso que siguió una vez que el Ejecutivo Federal promulgó en el Diario Oficial de la Federación el PEF 2005.

²²³ Consúltese Gaceta Parlamentaria de fecha 14 de diciembre de 2004.

5.2 La controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo Federal.

Las observaciones del Presidente de la República al documento y su respuesta al órgano legislativo.

El 21 de diciembre de 2004, un día después de haber publicado el PEF 2005, el Ejecutivo Federal interpuso la controversia constitucional demandando la invalidez de los siguientes actos:

1. El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, del 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno en la sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal.
2. El Decreto del PEF 2005 publicado en el DOF (20-DIC-04) sólo en lo tocante a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:
 - a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.
 - b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.
 - c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.
3. Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de esta demanda”.

El documento, en síntesis, señaló como antecedentes los siguientes:

- El apego en términos constitucionales a los tiempos y formas en que se envió el PPEF 2005 a los diputados, con lo que cumplió con lo estipulado también en el Plan Nacional de Desarrollo.
- La aprobación de la Cámara de Diputados (18/nov/04), del PEF 2005, “en clara contravención a las normas constitucionales...incluyendo en el mismo serias ingerencias (sic) a las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión”
- El envío del PEF 2005, al Ejecutivo, de parte del órgano camara.

- Atendiendo la facultad del Ejecutivo (art. 72 const.) y con base en las “serias violaciones” a la Carta Magna incluídas en el PEF 2005, se procedió a devolver (30/nov/04) a la Cámara de Diputados el Decreto referido “con las observaciones que conforme a derecho corresponden”.
- El 14 de diciembre el pleno camaral acordó en votación de 332 legisladores: 1) no admitir las observaciones para trámite planteadas por el Ejecutivo; 2) devolver el documento con las observaciones hechas por el Ejecutivo; 3) Devolver al Ejecutivo el Decreto original del PEF 2005 para su publicación en el DOF; 4) El presidente y secretario de la Cámara comunicaron al ejecutivo el acuerdo tomado “sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF 2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, las observaciones formuladas, todo ello en clara y flagrante contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; 5) sin haber realizado los cambios planteados por el Ejecutivo, ni haber superado las dos terceras partes de la Cámara, situación que contraviene la CPEUM, y en estricto apego a lo estipulado en la Carta Magna, el Ejecutivo publicó el PEF 2005 tomando como referencia la jurisprudencia elaborada por la Corte relativa a una Controversia Constitucional en el que el promovente (gobernador de un Estado) impugnó un proceso legislativo sin hacer valer el derecho de veto. Por tal razón, la impugnación se consideró improcedente debido a que no se agotó la vía establecida legalmente a la solución del conflicto.

Para el Ejecutivo esta tesis jurisprudencial adquirió relevancia en virtud de que, si una vez cumplidos los términos en los cuales un gobernador hubiera vetado un Decreto y el congreso local lo hubiera rechazado, constitucionalmente el ejecutivo local debe promulgarlo y publicarlo, ya que de lo contrario perdería fuerza en el momento de interponer una controversia constitucional pues, por el hecho de no publicarlo, en *estricto sensu*, perdería el caso.

Finalmente, el Ejecutivo destacó en la Controversia referida, tres límites invadidos por la Cámara de Diputados, a saber: obligaciones, facultades y

atribuciones constitucionales que, en su interpretación, corresponden sólo al Ejecutivo.

Textualmente dice:

“Es por todo lo anterior que acudo ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía y términos planteados en el presente documento, ante la clara, grave y alarmante intromisión de la Cámara de Diputados en las obligaciones, facultades y atribuciones que por disposición constitucional corresponden al Poder Ejecutivo de la Unión, actor en la presente controversia constitucional”.

En consecuencia, los conceptos esenciales que, a decir del demandante, infringió la Cámara de Diputados fueron: 1) Procedimientos, 2) Facultades, 3) Funciones y 4) Principios (división de poderes y supremacía constitucional). En seguida exponemos los términos en los que se plasman tales cuestionamientos:

Versiones encontradas entre ejecutivo-legislativo

Por principio de cuentas, la demanda la interpuso el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República. Esta acción se debió a un Acuerdo Presidencial dado a conocer en el DOF en fecha 9 de enero de 2001. En este documento se

facultó a dicho actor para representar al Ejecutivo Federal tanto en acciones de constitucionalidad como en controversias constitucionales.

De modo tal que, una vez interpuesta la demanda, el 22 de diciembre del año de referencia, los Ministros de la SCJN, en sesión de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones, acordaron, y ordenaron formar y registrar el expediente relativo a dicha controversia constitucional. En el acto asignaron el número 109/2004 y designaron para tales efectos, como instructor del procedimiento, al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, quien por esas fechas se encontraba de vacaciones. Por tal razón, esperaron su reincorporación. Mientras tanto, informaron al Procurador General de la República, como parte esencial en el procedimiento (102, Const. y 6o., frac. II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), a fin de que expusiera su postura sobre el punto.

La posición del Procurador la hizo llegar el día 29 de marzo de 2005, mediante un escrito dirigido a la Suprema Corte manifestó el respaldo al Ejecutivo Federal en términos en los que debería proceder la queja

presidencial y resolverse a su favor declarando inválidos los actos señalados en la demanda.

Con fundamento en el marco jurídico y legal vigente, la reacción de la Cámara fue descalificando la intervención del Consejero Jurídico. No obstante, la Suprema Corte dio validez al Acuerdo que lo faculta para su intervención en dichos asuntos.

En cuanto a los procedimientos, el Ejecutivo manifestó, primero, el hecho de haber entregado en tiempo y forma el PPEF 2005 a la Cámara de Diputados y, segundo, el carácter en que ésta última desechó, en su momento, las observaciones expuestas al documento sin cumplir constitucionalmente, el voto de las dos terceras partes.²²⁴

224 Cabe resaltar que la Mesa Directiva, al no encontrar fundamento legal a las observaciones hechas por el Ejecutivo, acordó (9/Dic/04) cuatro puntos: 1) No admitir el carácter de observaciones hechas por el Presidente, 2) Regresar el documento original firmado por el Ejecutivo donde se planearon las observaciones, 3) Devolver el documento firmado por los responsables de la Mesa Directiva y 4) comunicar al Ejecutivo para que éste lo publicara atendiendo los efectos constitucionales. Véase al respecto: Cámara de Diputados, LIX Legislatura. **Gaceta Parlamentaria**, Año VIII, Número 1647. Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 14 de diciembre de 2004, pp. 27-29. El Pleno camaral lo discutió el mismo día de su publicación y, luego de entablar un debate acalorado, éste fue aprobado, consolidando el acuerdo de la Mesa Directiva. **Diario de los Debates**, 14 de diciembre de 2004.

Sobre el particular, la Cámara dio respuesta fundada en los artículos 72 y 74, frac. IV, destacando la facultad exclusiva de ese órgano estatal y la ausencia de atribuciones del Ejecutivo para hacer observaciones tanto al proyecto enviado por él así como al aprobado por la mayoría legislativa, por esta razón, tales observaciones no fueron turnadas a Comisión.

En este sentido, expresó que cuando las Cámaras en ejercicio de “facultades exclusivas” emiten actos “no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente les haga observaciones”, con lo cual queda sujeto a publicarlos, como es el caso del PEF.

Ahora bien, en relación con la aprobación, la Cámara concibió tal formulación como “infundado e inoperante” pues lo que el tablero electrónico marcó en su momento fueron: 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones, representando el 69%, de los 478 votos efectuados, de modo que “su aprobación superó, en todo caso, las dos terceras partes del total de votos emitidos”.²²⁵

225 Véase Poder Judicial. Suprema Corte de Justicia. **Sentencia. DOF**, 24 de Octubre de 2005, pp. 34 y 38.

En la línea de las facultades, es de señalarse que en su escrito, el titular del Ejecutivo Federal interpretó el PEF como un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo con lo cual asumió la postura de concebirlo cual si fuera una ley. Desde esta apreciación, correspondería, el derecho de veto, de conformidad con el artículo 72, inciso c), que le atribuye facultades para efectuar observaciones a los proyectos de ley o de decreto.

En la perspectiva de la Cámara, este razonamiento tiene su origen en la escuela alemana ius-publicista desarrollada en la segunda mitad del siglo XIX, a la que considera una “doctrina ya superada” donde la dualidad de la ley conserva un lugar preponderante. A partir de tal ponderación, para la Cámara, el PEF no es otra cosa que “un acto legislativo, con carácter de norma general sin ser ley”. Agrega que no es propiamente una ley en virtud de que las leyes son actos en los que participan las dos Cámaras, de acuerdo al procedimiento legislativo.

En este caso señala que se trata de una norma emitida por la Cámara en atención a facultades constitucionales previamente establecidas cuyas características son impersonalidad, generalidad y abstracción con las que una

norma general cuenta pero la Cámara puntualiza que “toda ley constituye una norma general, pero no toda norma general es una ley”, como es el caso del “Decreto PEF 2005” que nos ocupa.

Sobre las funciones, es de resaltar que el Ejecutivo en su demanda asienta que la Cámara se arrogó funciones que no le corresponden, de acuerdo al artículo 26 constitucional, relativo a la Planeación democrática del desarrollo nacional. Al respecto enunció que la planeación y el presupuesto por programas constituyen una vertiente fundamental en el Estado moderno, por lo cual, no deben quedar atrapadas en el “ánimo o arbitrio de los órganos de decisión correspondientes”, antes bien, deben sujetarse a un esquema de principios tales como eficiencia, productividad, continuidad, equidad y transparencia” que rigen al Sistema Nacional de Planeación, de modo que se asegure el beneficio colectivo.

El malestar del Ejecutivo, al percibir una invasión en sus funciones con la modificación al PPEF, partió de la consideración de que la mayoría legislativa dispuso de sus intereses partidistas y reasignó el gasto a un conjunto de obras dependiendo del peso específico de cada grupo parlamentario sin atender los

principios que rigen al Sistema Nacional de Planeación. Por esta razón, agregó un elemento más en su queja al señalar que debe existir “congruencia” entre las dos partes en conflicto, al atender lo estipulado en el artículo 74, fracc. IV. Según su perspectiva, lo que correspondería sería evitar el financiamiento de actividades u obras diseñadas al vapor de la improvisación, así como la duplicidad en la aplicación de los recursos con criterios electorales o subjetivos.

La respuesta de la parte demandada fue que el Ejecutivo, además de incurrir en un conjunto de “contradicciones sistémicas”, confundió los términos “asignación presupuestal” con “actos administrativos”, así como “función normativa y presupuestaria” con “función administrativa”. Sobre este asunto, la Cámara precisó textualmente que

En ningún momento se acredita que la Cámara de Diputados vaya a promulgar, publicar, reglamentar o elaborar proyectos, expedir licitaciones públicas, celebrar contratos, efectuar pagos, ni ninguna otra actividad propia de la administración pública federal²²⁶.

En cuanto a la congruencia que deben atender Ejecutivo y Legislativo, en el tema presupuestal, la Cámara respaldó su postura remitiéndose a la Exposición de Motivos de la Iniciativa presidencial de Ley de Planeación

226 Ídem, pp 36 y 37.

aprobada en 1983 a fin de señalar el reconocimiento de su participación en ese renglón.

A partir de este planteamiento, afirmó que “se puede demostrar que la verdadera intención del Ejecutivo Federal, al inconformarse con las modificaciones... es sujetarla a sus propios acuerdos y programas, pretextando violaciones a la Constitución Política y a diversas leyes, pero lo cierto es que la Cámara de Diputados dejó incólumes los diferentes componentes del Plan Nacional de Desarrollo vigente para el sexenio que transcurre”.²²⁷

En cuanto al principio de división de poderes, el Ejecutivo interpretó que el hecho de formular observaciones implica garantizar “un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión”, lo cual encuentra su respaldo en los artículos 49 (relativo a la división del Supremo Poder de la Federación) y el multicitado artículo 72, inciso c) que le concede la facultad de formular “observaciones al PEF”. En esta medida resalta que hay concordancia “con la facultad de iniciativa” en tanto que no encuentra facultades absolutas para que la Cámara haya modificado el PEF.

²²⁷ Ídem, p. 65.

Por estas razones considera que la actuación de la Cámara anularía el “contenido jurídico y político” de la facultad que el artículo 89, frac, I de la ley fundamental otorga al Ejecutivo para promulgar y publicar leyes o decretos “al convertirse dichos actos en un mero trámite para darle publicidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, lo cual resulta contrario al régimen de pesos y contrapesos que establece la Constitución para un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión”.²²⁸

Para la Cámara, las afirmaciones antes expuestas carecen de sustento toda vez que se pretende encerrar el PEF en un acto meramente administrativo y a partir de ahí, el Ejecutivo pretende infundir la idea de infringir el principio de división de poderes. Si bien, en su escrito la parte demandante señala que las atribuciones constitucionales de los tres Poderes de la Unión no pueden concebirse como “ilimitadas y absolutas”, la Cámara por su parte, refiere que en lo tocante al PEF, el procedimiento legislativo se ciñe a los preceptos constitucionales establecidos.

228 Ídem, pp. 10 y 11.

En abono de su alocución, la parte demandada fundamenta las restricciones constitucionales a las que se encuentra sujeta. Para tal efecto menciona, aparte del 74, frac. IV, los artículos siguientes:

Cuadro 6. Artículos constitucionales que respaldan la posición de la Cámara de Diputados ante la Corte

Art. 75	ART. 123, apartado B, fracción IV	Art. 127	Art. 2, apartado B, fracción IX.
Indica que:			
<p>La Cámara de Diputados, al aprobar el PEF, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, de ocurrir lo contrario por omisión, se entenderá por señalada la fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.</p>	<p>Sobre el derecho al trabajo.</p> <p>El Congreso de la Unión sin contravenir las bases establecidas deberá expedir leyes sobre el trabajo regidas por:</p> <p>...</p> <p>B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del DF y sus trabajadores:</p> <p>Frac. IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.</p>	<p>Presidente de la República, ministros de la SCJN, diputados y senadores del Congreso de la Unión, representantes de la ALDF y servidores públicos recibirán adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los PEF y del DF o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.</p>	<p>Federación, Estados y Municipios establecerán instituciones y determinarán políticas necesarias para garantizar vigencia de derechos indígenas.</p> <p>Frac. IX Consular a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos...</p> <p>...</p>

FUENTE: Elaboración propia con la referencia señalada y la Constitución Política Federal publicada por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Col. Legislaciones, México, 2008.

Como puede apreciarse, el asunto tomó una orientación laboral y salarial cuyo impacto lo sintió el Ejecutivo al ver disminuido el presupuesto por él considerado, para la oficina presidencial, Secretaría de Gobernación, Poder Judicial y dependencias federales (ver. puntos 2 y 3 de este capítulo). De

modo tal que el pronunciamiento del Ejecutivo fue considerar el desbalance en el equilibrio de poderes.

Asimismo, el titular del Ejecutivo Federal cuestionó la violación al principio de supremacía constitucional al afirmar el carácter ilimitado que tuvo la Cámara en la aprobación del PEF. En este caso su argumentación partió del artículo 133 de la ley fundamental el cual establece que:

Art. 133. Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión...”

Desde este ángulo, interpretó al PEF como una disposición menor al no tener el rango constitucional de ley suprema, toda vez que no surgía del Congreso de la Unión. En consecuencia, al carecer del rango que tienen los tratados y leyes federales considera que se transgrede el ordenamiento constitucional.

La parte demandada, en su respuesta, subrayó que el origen del Decreto del PEF se encuentra en el artículo 74, frac. IV, mismo que delimita sus alcances obligándosele a agotar el procedimiento legislativo establecido en el marco normativo congresional. De modo que en atención a éste, en materia de

atribuciones presupuestarias, en ningún momento se violó la Constitución el marco legal que lo rige.

Además, motivó el carácter modificatorio del PEF sustentando que de 1999 al 2005 anualmente se han hecho modificaciones a la iniciativa presupuestal del Ejecutivo, en el marco jurídico y legal vigente, lo cual viene convirtiéndose en una práctica normal de la Cámara de Diputados. (Véase Tabla 6).

5.3 La sentencia de la Suprema Corte.

Inicio del procedimiento

Una vez revisados los alegatos de las partes, el Ministro ponente procedió a sustanciar los términos formulados por cada una de ellas y aplicando el marco jurídico y legal que respalda su posición como órgano competente en estos asuntos, procedió a enlistar el procedimiento fijado para tal efecto. Además, la Corte se pronunció, desde la sesión pública del 9 de mayo de 2005, sobre los asuntos de fondo que había que resolver, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Resolución de la Suprema Corte relativa a la Controversia Constitucional del PEF-2005

Asunto	Parte que resuelve Corte	Parte demandante Ejecutivo	Parte demandada Cámara de Diputados
Competencia de las partes	✓	✓	✓
Oportunidad en la presentación de la demanda		Oportuna	
Legitimación de las partes	No asiste la razón a la demandada que arguye contra la otra parte falta de legitimación.	✓ Activa La Corte recurre a Tesis jurisprudencial	✓ Pasiva
Procedencia	Desestima el argumento. Utiliza Tesis jurisprudencial.		El Presidente de la República no puede ejercer el derecho de veto en relación con el Decreto del PEF, ya que se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.
	Infundado el argumento. Invoca tesis jurisprudencial.		Improcedente la presente controversia constitucional porque el Decreto del PEF es un acto consumado
	La desecha porque carece de validez jurídica la impugnación. El acto es el cumplimiento de un mandato constitucional. Invoca Tesis jurisprudencial		El Ejecutivo Federal, al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto del PEF en sus términos, incluidas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, ya que tuvo conocimiento del Decreto referido, el 22 de noviembre de 2004, antes de que promulgara y publicara la referida ley, lo que tuvo lugar el día veinticuatro del mes y año citado.

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de la sentencia de la SCJN.

En tales términos, bajo la presidencia del ministro Mariano Azuela Güitrón, la Corte dio inicio al conocimiento del asunto a fin de resolver lo que hemos considerado como un tema clave en la relación ejecutivo-legislativo en la lógica del sistema de pesos y contrapesos. El órgano jurisdiccional delimitó el contenido y fondo de la controversia, en el apartado denominado “fijación de la litis”, en el cual estableció tres puntos, a saber:

- 1.- Si el Titular del Poder ejecutivo, cuenta con la facultad constitucional para aplicar observaciones al Decreto de PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

2.- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados en términos del artículo const. 74, frac. IV, para modificar el PPEF que le envía el Ejecutivo, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

3.- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al PPEF 2005, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos (arts. 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la CPEUM).

Este fue el punto de arranque de un debate jurídico y doctrinal prolongado hasta seis sesiones. Pero desde ese momento, se precisó la importancia del tema en cuestión y emitieron los primeros pronunciamientos.

El debate de la Suprema Corte

En voz de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quedó puntualizado el asunto al señalar: “...nuestro argumento toral, determinar si el presidente de la República tiene o no facultades para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación”.²²⁹

Ante el nulo conocimiento de este tipo de asuntos, en los que los poderes ejecutivo-legislativo entraban en conflicto, los ministros mostraron una actitud

²²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Sesión ordinaria (matutina) diecinueve de 2005**, celebrada el día 09 de mayo de 2005. Versión estenográfica, p. 30.

medrada respaldando sus posiciones con cautela y utilizando elementos teóricos e históricos como se verá más adelante. En esta línea el mismo presidente de la Corte reconoció las características especiales y diferentes que tanto las acciones de inconstitucionalidad como las controversias tienen, razón por la cual, había que darle la atención pormenorizada.²³⁰

Acto seguido, los ministros procedieron a estudiar el concepto de “veto”, a fin de colocar a cada uno de los dos poderes en la función que le corresponde desempeñar en el sistema jurídico mexicano. Concretamente, la discusión inició a partir de someter a la consideración del Pleno, de ese órgano jurisdiccional, la tercera causal de improcedencia que sostenía que el titular del Ejecutivo Federal: "...al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos en su términos, incluidas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados".

En este caso, el debate fue breve puesto que el Pleno avaló, por unanimidad, los criterios establecidos por el ponente al sostener que a la parte demandada no le asistía la razón puesto que el acto se efectuó cumpliendo con un mandato constitucional.

230 Ídem, p. 30 y 31..

En cuanto a la naturaleza jurídica del PEF y el derecho de veto presidencial los posicionamientos de los ministros tuvieron una tónica especial. A continuación exponemos algunos, en particular, uno de los primeros pronunciamientos, a cargo del ministro Góngora Pimentel puesto que fue el que marcó gran parte el debate.

El ministro manifestó su desacuerdo con los términos expuestos en la ponencia del ministro Mayagoitia, en el sentido interpretativo literal, sistemática, histórico y genético-teleológico que hizo de los artículos constitucionales 70, último párrafo, 71, 72, 74, fracción IV. Por tal razón, apegado al esquema del Derecho Positivo expuso su valoración a fin de determinar la naturaleza del PEF, al que consideró como una “ley plena”.

En tal medida, abundó sobre los antecedentes legislativos en el tema del presupuesto y la participación de la Cámara en las decisiones del gasto público, desde las constituciones desde 1857 y reformas posteriores hechas a la Carta Magna hasta la realizada el 30 de julio de 2004. De modo que ante la interrogante relativa a la existencia del derecho de veto, su pronunciamiento

fue que no existe tal atribución por tratarse de un acto realizado por la Cámara de Diputados. Su argumento fue el siguiente:

“A esta pregunta, el estudio realizado en el proyecto responde sosteniendo que el Presidente de la República, tiene facultades para ejercerlo respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

No compartimos el sentido ni consideraciones que sostienen las conclusiones alcanzadas por el proyecto, ni en su totalidad el proyecto alternativo elaborado por el señor ministro ponente, porque estimamos que lo que esencialmente se plantea en el presente asunto, es un problema de fuentes normativas y de jerarquía de normas, pues resulta esencial el esclarecimiento de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, así como su posición y ubicación en el sistema de fuentes de la Constitución Federal, así como el esclarecimiento de que el Presupuesto de Egresos tiene un procedimiento especial, pues solo a partir de esta precisión, se pueden ir respondiendo los diversos problemas que plantea el asunto.

Acto seguido agregó: “El Presupuesto de Egresos no puede ser estimado como un acto administrativo ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa, con características y singularidades que la identifican. Lo anterior, porque para su aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, que si bien tiene características especiales, éstas no limitan su valor o rango de ley”. P. 40

En la segunda sesión que tuvo lugar ese mismo día 9 de mayo de 2005,²³¹ el ministro Góngora explicó dos puntos relevantes, a saber: lo que debe entenderse por fuentes del derecho y el principio de jerarquía constitucional. Sobre el primero adujo que es “aquello de lo que el derecho procede, el origen de las normas jurídicas. La principal característica de la fuente, es que son actos normativos a los que el ordenamiento jurídico les atribuye la facultad de producir una norma jurídica”.

231 La sesión matutina concluyó a las 14 horas. Este era un acuerdo tomado por el Pleno con anterioridad, como parte de sus actividades jurisdiccionales de ese cuerpo colegiado. De tal manera que el Ministro Góngora suspendió su alocución para continuarla iniciada la sesión vespertina. En este caso, véase al final de la sesión de esa fecha. En cuanto a la explicación de los dos puntos importantes, consúltese, versión estenográfica de la sesión vespertina de 09 de mayo de 2005, pp. 2-24.

De acuerdo con su interpretación, en el sistema de fuentes, lo que importa es el procedimiento de su creación, y el valor que la Constitución otorga a la norma en cuestión no quién es la autoridad emisora de la norma general, así como tampoco, esta situación es determinante para la jerarquía.

De ello se desprende que la trascendencia en el sistema de fuentes radica en la jerarquía constitucional establecida y no en establecer la diferencia existente entre normas generales o individuales. Es decir, el ministro Góngora fijó su pronunciamiento apegado a la vertiente kelsesiana –que estableció la pirámide jerárquica de las normas- al preguntarse y afirmar “cuál prevalecerá en caso de conflicto de conformidad con las reglas de jerarquía, en este punto tenemos que a las normas se les asignan diferentes rangos con independencia de su contenido, así toda norma que se dicte con forma de ley, que se aprueba y promulgue como ley, es superior a todas las que se adopten como reglamento”.²³²

En este sentido, fue colocando el lugar que ocupa dentro del sistema jurídico el PEF el cual se rige por los principios de temporalidad y especialidad. Así, interpretó que el PEF es una ley especial que prevalece frente a la general

²³² Ídem, p. 7.

puesto que esta característica se aplica dentro del sistema de fuentes, con lo cual, en el plano jerárquico, se coloca en similar posición.

Siguiendo la misma tesitura histórica expuso su posición en relación con el veto presidencial. En este caso el recorrido lo inició desde la Constitución de 1824 hasta la misma reforma de 2004 que atribuyó facultades exclusivas a la Cámara y marcó el procedimiento para su intervención en el diseño del gasto público.

De igual forma, ubicó el procedimiento legislativo del PEF, enunciado en el precepto constitucional 74 como un acto autónomo, con las características y formalidades completas, distinto al procedimiento establecido en el artículo 72 de la misma Carta Magna, razón por la que concluyó señalando la ausencia de facultad del Presidente para vetar el PEF.

La respuesta a la postura histórica del ministro Góngora²³³ la expuso el ministro Cossío Díaz en la misma sesión. Al respecto planteó una

233 Sobre el particular, la contestación la emitió Góngora Pimentel en la siguiente sesión en los siguientes términos: “‘Somos ya muy viejos cuando nacemos’, y la traigo a colación, porque leer los artículos de la Constitución vigente sin que nos importe su historia, sus antecedentes, qué se pensó sobre estos problemas constitucionales antes, las exposiciones de motivos, la antigua doctrina y más habiendo artículos actuales que

interpretación procedimental sobre la naturaleza del PEF. Disintió de valorarlo históricamente en virtud a la realidad política mexicana vivida en distintos momentos cuyas características no se corresponden con la actualidad. Su intervención la puntualizó en tres temas: a) el veto, 2) la superación del veto y 3) los efectos. Cabe destacar que sobre el último punto enunció la peligrosidad de que la Corte como Tribunal Constitucional estuviera a punto de entrar en un esquema político en el que sólo los otros dos poderes pueden actuar.

De hecho su postura radicó en dejar que los dos poderes, en cuanto órganos de representación popular, 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.

Para el ministro Silva Meza, la controversia en cuestión debía resolverse desde el ángulo de la división de poderes puesto que el caso era un ejemplo de ese principio y por lo tanto, lo que correspondía al órgano jurisdiccional no era quién era el ganador y quién el derrotado sino establecer las atribuciones constitucionales da cada uno de los dos poderes.

son similares a los de la Constitución de 57, sería ir ciegos, como si hubiéramos nacido con la Constitución vigente hoy”, Versión estenográfica, sesión del Pleno celebrada el 10 de mayo de 2005. p. 14.

El ministro mostró cautela, al igual que Cossío Díaz, toda vez que resaltó el cuidado que debía tener el Pleno para evitar entrar en particularidades del asunto del gasto, tales cómo quién gasta, cómo lo gasta, entre otras. Para él, dicha situación conduciría a “suplantar el ejercicio de atribuciones constitucionales de otros poderes”.

Su cautela la llevó al límite de considerar que el Ejecutivo podía hacer observaciones al Decreto del PEF pero enfatizó para concluir su alocución

“--yo no he dicho veto—porque el veto es una palabra fuerte, el veto es una palabra de rechazo, la observación tiene otra connotación constitucional desde mi punto de vista, en función de esa colaboración, en función de ese ejercicio democrático y la Cámara de Diputados sí puede hacer las modificaciones, pero no es una facultad absoluta, hay limitaciones que le da la Constitución, lo establecen las leyes secundarias y no podemos, nosotros 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. Eso es todo”.

La resolución

En tales términos, se condujeron las otras sesiones que finalmente el 12 de mayo, al ser sometido a votación el punto de si asistía al Ejecutivo el veto o no en el asunto del Presupuesto, 6 votos de los ministros consintieron que sí está facultado para el efectuar el veto. Pero de acuerdo al artículo 105 de la Constitución Federal y 42 de la Ley Reglamentaria, para que dicha resolución

cuenta con los efectos generales debe ser aprobada por una mayoría de 8 votos y cuándo no se alcanza, se desestiman dichas controversias.

Cabe resaltar que en otra sesión, celebrada el 16 de mayo de 2005, la discusión estuvo centrada sobre si la votación de seis votos que estimaron la procedencia del veto, procedía para desestimar el Acuerdo de la Cámara de Diputados que rechazó las observaciones del Ejecutivo. La discusión se amplió y, finalmente, por cuestiones de tiempo, no se votó el punto.

En sesión de 17 de mayo, los ministros decidieron por mayoría de 10 votos, nulificar los actos reclamados y el Acuerdo de la Cámara de Diputados. Asimismo, aprobaron por mayoría de 7 votos, el punto siguiente: “Se debe declarar la nulidad de dicho presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observación para el efecto de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a la brevedad posible, convoque a sesiones extraordinarias a la Cámara de Diputados, la que en ejercicio de sus facultades exclusivas, se hará cargo de las indicadas observaciones como en derecho corresponda”.

Es decir, la Corte ordenó a la Cámara que tomara en cuenta las 66 observaciones que hizo el Ejecutivo, sin embargo, no estableció los mecanismos para sancionar en el supuesto de que el órgano legislativo desatendiera tales indicaciones. Uno de los argumentos que arrojó la discusión fue el planteado por el ministro Cossío Díaz en el sentido de que ese órgano jurisdiccional no debe pronunciarse por determinar límites materiales. En su apreciación, el efecto que tendría sería la construcción de un estándar material mediante el cual, finalmente, sería el mismo órgano jurisdiccional quien valoraría, en un futuro, si las modificaciones realizadas por la Cámara a las observaciones planteadas por el Ejecutivo estarían en los linderos de ese mismo estándar. De modo que, con ese hecho, la Suprema Corte entraría en un escenario en el cual sería parte sustantiva en el diseño de la política económica, situación que afectaría el estatus de ese órgano colegiado.

Con esa posición, volvió a pronunciarse por que fueran los mismos poderes representativos quienes en el terreno político definieran la línea económica y presupuestal. En ese sentido, se dio la última votación de las seis sesiones programadas para la revisión de la Controversia.

Finalmente, es esencial señalar que en el engrose de la sentencia quedaron expuestas cuatro formas en el que debe ser entendido el veto, a saber:

- 1) es un acto de colaboración, que debe darse entre poderes estatales,
- 2) un medio de participación en el proceso legislativo, de parte del ejecutivo.
- 3) un mecanismo que contribuye a equilibrar las balanzas entre ambos órganos del Estado, y
- 4) una prerrogativa del órgano ejecutivo que consiste en la posibilidad de enviar a la Cámara de Diputados “información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo”.

Textualmente señaló que el veto es “un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo”.

La Suprema Corte en esta sentencia publicada el 24 de octubre de 2005 en el Diario oficial de la Federación, resalta los métodos interpretativos aplicados

para el análisis del caso, a través de su aplicación a los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Constitución Política.

Así, justificó que de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica se desprende la existencia de la figura del veto presidencial en materia presupuestaria, en la medida que contribuye a equilibrar el ejercicio de los poderes de la Unión. Recalca que su aparición se dio debido a las atribuciones que en el pasado el poder legislativo acumuló dejando debilitado el poder presidencial y contribuyendo con este hecho a que el Ejecutivo tomara medidas que desequilibraron las funciones de los poderes de la Unión.

La reacción académica

Desde el momento en que la Cámara desechó las observaciones del Ejecutivo, surgieron comentarios en la prensa escrita, provenientes del espacio académico. En este renglón resalto un artículo que marcó la pauta para la discusión. Bajo el título de “El veto imposible”²³⁴ el Dr. Diego Valadés expuso las dos posiciones en torno al veto presidencial en el asunto

234 Publicado en el periódico **Reforma**, el 5 de diciembre de 2004 en el Suplemento Enfoque. www.reforma.com.mx.

presupuestal. Asimismo, que este instrumento no tiene aplicación en nuestro sistema constitucional de modo que adelantó “la Cámara de Diputados sólo tiene una solución, penosa por cierto: no hacer caso al Presidente. Aceptar el veto sería admitir un absurdo constitucional”. Una vez emitida la sentencia de la Suprema Corte, la postura de Valadés también fue asumida por Miguel Carbonell.

Una posición distinta la expusieron los especialistas Ignacio Marván Laborde y César Hernández Ochoa. Para el primero, el veto presidencial al presupuesto “es necesario para aminorar y encauzar el conflicto que inevitablemente existe entre ambos órganos de gobierno”.²³⁵ El segundo fue más allá al sostener que más que una derrota o triunfo de alguno de los poderes, “la sentencia de la Corte...sienta las bases de una nueva relación Ejecutivo-Legislativo. Su implicación es muy simple: en el nuevo arreglo institucional el Ejecutivo gana la facultad de vetar parcialmente el presupuesto, y puede impedir que el todopoderoso Congreso de la alternancia pretenda imponérsele sin cortapizas. El arquitecto del nuevo veto parcial del presupuesto es el tercer poder, la Suprema Corte. Su sentencia apuntala una sección visiblemente frágil de

235 Ignacio Marván Laborde tituló su artículo “Lo que resuelve el veto” publicado en Reforma el 14 de agosto de 2005 en el Suplemento Enfoque, en ese mismo número, César Hernández escribió el artículo “La supremacía de la Corte. www.reforma.com.mx

nuestra estructura política y nos lleva por el camino de la cooperación entre poderes”.

RECAPITULACIÓN

La oportunidad histórica de la Suprema Corte para fijar su posición ante los otros dos poderes federales ocurrió en momentos en que el poder legislativo cumplía varios años de efectuar esta práctica sin que las cosas generaran mayores problemas.

Era la primera experiencia, como lo reconoció uno de los ministros, de que el órgano judicial tenía en sus manos un asunto presupuestal de esta naturaleza. La expectativa creció a grado tal que congresos locales y autoridades municipales acudieron en su calidad de terceros interesados. La mayoría de ellos pertenecientes a las fuerzas políticas participantes en la coalición legislativa dominante en la Cámara.

Lo que se esperaba era un pronunciamiento fuerte para cada uno de los dos agentes estatales. De manera cautelosa, la Corte, en una votación dividida -6

contra cinco-, interpretó y enunció los momentos y modalidades bajo los cuales el presidente puede vetar el Decreto del PEF. El posicionamiento consistió en que éste debe servir para sopesar el equilibrio de poderes. No obstante, creemos que faltó determinar lo que ocurriría en casos extremos, es decir, en situaciones en las que la Cámara o el Presidente hagan caso omiso de la interpretación judicial.

En virtud de que no cumplieron la mayoría de 8 votos, reglamentariamente marcados para hacer que las resoluciones tuvieran un carácter general, la misma votación utilizaron para invalidar el Acuerdo tomado por la Mesa Directiva y aprobado por el Pleno camaral el 14 de diciembre de 2004.

Otro de los puntos que le anularon a la Cámara fue el de las modificaciones a las partidas presupuestales y establecieron la obligación de la Comisión permanente para convocar a un período extraordinario. Situaciones que no acontecieron a pesar de que tuvo lugar un período extraordinario en esas fechas. ¿Qué ocurrió entonces? En los hechos, la Cámara se negó a atender la resolución.

Podríamos suponer que un elemento fundamental en la determinación de la Suprema Corte fue el recorte presupuestal de que fue objeto el poder judicial. De modo tal, que lo indicado fue que las partidas quedaran en los términos propuestos por el Ejecutivo Federal. Pero esta suposición no contribuye con definiciones precisas sobre el equilibrio de poderes. Sostenemos que más allá de este aspecto, la Suprema Corte fijó una ruta de colaboración política que deben recorrer estas ramas del poder. Ahí es donde tiene lugar el equilibrio entre los poderes. De modo que viendo el tema desde la teoría de juegos la cual supone que en el tema presupuestal todos ganan, la Suprema Corte fijó una posición histórica: en el PEF-2005 sí hubo juego de suma cero y en ella, el ganador fue el Ejecutivo y el perdedor, la Cámara.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

A lo largo de la presente investigación, hemos expuesto la lógica en la que se encuentra la Corte Suprema como órgano del Estado, encargado de efectuar la revisión de las leyes aprobadas por el poder legislativo nacional. Distinguimos la manera en la que puede contribuir a equilibrar los pesos y contrapesos entre las ramas gubernamentales. Para tal efecto, inicialmente, el documento expone la metodología implementada, así como el esquema teórico en el que está ubicado el objeto de estudio. Apuntamos, igualmente, la dinámica histórica y política que configuró al Poder Judicial hasta dotar al órgano jurisdiccional de instrumentos jurídicos que hicieran posible su intervención en la defensa de los postulados constitucionales.

La tendencia, de las enmiendas constitucionales durante el siglo XX, estuvo marcada por factores de carácter político. En tales circunstancias, la Suprema Corte sujetó su organización y funciones a las vicisitudes del sistema presidencial mexicano. No fue sino hasta la última década cuando adquirió presencia, como órgano dotado de herramientas, para actuar como árbitro en la relación de las otras dos ramas del poder estatal.

El hecho ocurrió en un contexto de gran movilidad política vivida en el ámbito nacional y, particularmente, en el interior del cuerpo legislativo federal. Con el arribo de Ernesto Zedillo Ponce de León a la presidencia de la República, el discurso presidencial tomó como bandera la propuesta de los ministros de la Suprema Corte en el sentido de reformar la estructura, funciones y competencias del Poder Judicial, bajo la premisa de fortalecer el estado de derecho y consolidar la autonomía de este aparato mediante instrumentos jurisdiccionales.

Como se asentó en el capítulo 3, la aprobación parlamentaria de esta reforma, en el año de 1994, surgió a partir de una coalición integrada por las fracciones del PRI y PAN. El PRD fue firme en ambas cámaras del Congreso al emitir su voto en contra. En la prensa escrita y en varios medios de comunicación la opinión fue dividida. Entre las razones externadas en contra, ocurrió el cuestionamiento parlamentario a la intervención futura del Ejecutivo para nombrar y remover a los ministros de la Suprema Corte (p. 105). En el espacio académico el cuestionamiento giró sobre aspectos técnicos, la reducción de los miembros de la Corte, así como la ausencia de la figura del Tribunal Supremo y la premura en la que dicha reforma tuvo lugar, entre otros elementos (p. 106).

Para otro sector, la reforma representó un paso significativo y de largo alcance, ya que con la regulación de los controles de constitucionalidad, la Suprema Corte estaría en condiciones de operar como tribunal constitucional. En consecuencia, se suscitó una pléyade de comentarios en torno al futuro del órgano jurisdiccional.

En esencia, la acción de inconstitucionalidad como figura jurídica reciente insertada en la Carta Magna y la regulación de la controversia constitucional, que caracterizaron la enmienda constitucional referida, fueron las armas con las que el órgano jurisdiccional entró a una esfera nacional distinta a su quehacer anterior. Sólo era cuestión de esperar para observar el desempeño jurisdiccional y bosquejar hasta qué grado ha cumplido el nuevo rol que le fue asignado.

En el presente trabajo observamos que desde esos momentos, la Suprema Corte llegó al escenario político como un actor esencial en períodos de tensión y conflicto suscitados entre las ramas del poder federal ejecutiva y legislativa. Esta situación, como lo dijera Tocqueville refiriéndose a la Suprema Corte

norteamericana, la ha conducido a traspasar el orden jurídico para arribar al ámbito político (p. 62).

A partir de la formulación del objetivo general de esta investigación (que consistió en analizar el sentido de las sentencias –derivadas de los controles constitucionales- emitidas por la Suprema Corte en asuntos competentes a los poderes ejecutivo y legislativo, así como entre minorías vs mayorías parlamentarias, durante el período 1994-2008, a fin de valorar los efectos de la intervención judicial en el equilibrio de los poderes públicos y sus repercusiones en el fortalecimiento del estado de derecho), y con el propósito de responder la pregunta central del trabajo (p. 23) que induce a ver los efectos y repercusiones de las decisiones judiciales, en el equilibrio de los poderes públicos, y en la actuación de minorías vs mayorías legislativas, se extrajeron los elementos que dan respuesta a dicha interrogante.

Para tal propósito, conviene señalar que estas respuestas se desprenden del estudio de los fallos y versiones estenográficas que tuvieron lugar en sesiones públicas celebradas por el Pleno de la Corte Suprema, así como del Diario de los Debates de cada una de las Cámaras del Congreso General. En el análisis de estos documentos hemos indagado la actuación de los ministros de la Corte

Suprema ante distintos escenarios: por una parte, los de orden institucional, y por la otra, frente a agentes mediáticos, económicos y financieros que algunas veces han tratado de influir en las decisiones de los miembros del órgano colegiado

En lo tocante a las hipótesis de trabajo de la presente investigación, formulamos dos: en la primera, iniciamos sustentando que fue a partir de la reforma constitucional de 1994 cuando la Suprema Corte, al dotársele de autonomía, empezó a instrumentar estratégicamente los controles constitucionales a fin de hacer efectivo el equilibrio de poderes en la relación Ejecutivo-Legislativo, sin embargo, aún carece de instrumentos normativos que la eleven al rango de Auténtico Tribunal Constitucional cuyas resoluciones, al fundarse en un esquema de interpretación jurídica, sean acatadas por los poderes públicos, en los términos expresamente planteados en el marco de las controversias constitucionales.

La segunda hipótesis está ubicada en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad. Sostiene que con la aplicación de este instrumento la Suprema Corte equilibra estratégicamente la actuación de minorías y mayorías cuando ambas entran en tensión. En el asunto de la reforma legal en materia

de telecomunicaciones, radio y televisión, su instrumentación permitió proteger el principio de constitucionalidad, las áreas estratégicas del Estado ante la presencia de poderes mediáticos, con lo cual, derribó el interés de la mayoría y el aval del Ejecutivo al favorecer la queja de una minoría parlamentaria.

Desde este ángulo y a fin de verificar las hipótesis, resultó indispensable valorar en qué medida se ejercieron dichos controles y de qué forma está garantizándose el esquema de la división y equilibrio de poderes. En la misma línea, fue fundamental ver hasta qué grado el espacio político que las rodea influye en los fallos aún y cuando las interpretaciones de los magistrados estén dotadas de la esencia y principios constitucionales.

En el capítulo 3 mostramos de forma general el conjunto de casos atendidos por la Suprema Corte de 1996 a 2008. En cada uno de los asuntos analizados notamos la presencia de intereses políticos y económicos provenientes de distintas esferas del poder público, que hicieron necesaria la revisión e interpretación judicial.

La lógica de la indagación nos llevó a distinguir a un grupo de ministros perspicaz en la toma de decisiones ante la actuación política de ejecutivo y legisladores; frente al interés e influencia de las mayorías legislativas, así como en la dinámica y desempeño de las minorías.

No obstante, en los diferentes casos abordados en el capítulo tres notamos que existe una estrategia política de parte de la Suprema Corte. Esta consiste en escuchar a las partes, aparentar eludir amenazas provenientes de los poderes político y fáctico, pero estratégicamente, hace frente a los desafíos, mueve y calcula los tiempos, argumenta sus decisiones desde distintas interpretaciones jurídicas, se cuida de no invadir competencias, finalmente, termina “otorgando a cada quien lo que le corresponde”, de acuerdo a la ley, lo que la ubica en el esquema teórico neoinstitucional.

En este sentido, sobre el conjunto de controversias y acciones de inconstitucionalidad analizado en el apartado señalado, podemos decir que el ejercicio jurisdiccional, durante el período, estuvo orientado a la defensa de los principios constitucionales pero, a su vez, la Suprema Corte enseñó la imagen de un aparato capaz de equilibrar la actuación de los poderes públicos. Sus resoluciones indican también un desempeño moderado, e incluso

“disciplinado”, de parte de los magistrados. Al mismo tiempo, se aprecia la forma en la que diligentemente actúa ante los aparatos políticos.

En esa parte de la investigación distinguimos, por un lado, a los ministros ponderando el marco constitucional –finalmente esa es su tarea- y buscando cuidadosamente la forma para que las partes conservaran su ejercicio sin invadir atribuciones. Pero no sólo eso, sujetando a las partes a su propio rol. Por otro lado, observamos a un grupo de ministros actuando de tres maneras distintas:

- 1) Escuchando al actor político,
- 2) Sesionando en privado y
- 3) Resolviendo los casos en público, frente a los medios de comunicación electrónicos.

Son esos tres momentos los que van configurando los fallos de la Suprema Corte. Es decir, existe un proceso para la toma de decisiones, y no es espontáneo, sino bien calculado y razonado. De esta manera podemos explicarnos el porqué de sus votaciones en lo general y en lo particular.

Otro dato que debemos resaltar es el siguiente: Dahl sustenta que la Suprema Corte norteamericana satisface el interés de las *mayorías parlamentarias* afines al ejecutivo, e incluso, que en ocasiones esos grupos legislativos suelen diseñar la legislación *ad hoc* al órgano jurisdiccional. En el caso mexicano, esta hipótesis muestra una variante que la acerca a la apreciación de Epstein en el sentido del cálculo de las decisiones, pues, toma en cuenta el actuar de los distintos actores inmersos en los asuntos.

De tal modo que la Suprema Corte suele favorecer a la *minoría legislativa*, cuando la queja está justificada y bien argumentada, pues al menos en los asuntos abordados en el presente trabajo, las acciones de inconstitucionalidad dicen que de nueve casos registrados, en cuatro el órgano colegiado les concedió la razón, no obstante en dos de ellos los intereses fueron afines a los del ejecutivo.

Conviene dar claridad a esto último a fin de presentar un cuadro más completo. La primera acción interpuesta y en la que la resolución fue contraria a la minoría, fue durante el gobierno que fortaleció la autonomía e independencia de la Suprema Corte, es decir, la administración de Ernesto Zedillo. En otras dos, se concedió la razón a la minoría y al ejecutivo, cuando

la primera estuvo representada por el grupo legislativo perteneciente al partido del Presidente. Es decir, ciertamente las dos quejas de la minoría parlamentaria fueron resueltas a su favor, pero curiosamente eran el brazo del poder presidencial.

Del mismo modo, en las acciones de inconstitucionalidad abordadas en ese mismo apartado, observamos a la Suprema Corte inclinándose relativamente a favor del legislativo, en virtud de que siete, de nueve resoluciones, le favorecieron, de las cuales cuatro fueron para las minorías. Sin embargo, esos números se matizan si se observa que de las últimas cuatro, dos fueron promovidas por el grupo parlamentario (PAN) y el ejecutivo, en contra de la legislación aprobada por una mayoría legislativa (la oposición política), una fue promovida por la mayoría afín al ejecutivo y otra favoreció a ambos poderes, de tal manera que en términos generales cuatro sentencias son a favor del legislativo en tanto que seis fueron para el ejecutivo.

En relación con las controversias constitucionales, este escenario es similar, pues de diez casos cuatro se resolvieron a favor del Legislativo y seis a favor del Ejecutivo, en tanto que en un caso la sentencia fue favorable en ciertos aspectos para ambos.

No obstante, es fundamental apuntar que en los asuntos en los que se encuentra en tela de juicio la rectoría del Estado, es muy clara la posición de la Suprema Corte: la defensa es a favor del legislativo, desde el marco constitucional y a la luz de la opinión pública.

Apegados a lo expuesto en el capítulo tres, podemos emitir las siguientes conclusiones:

- Desde el momento de la reforma constitucional (1994), el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido fundamental en la relación de los poderes ejecutivo-legislativo.
- Los conflictos suscitados entre minoría *vs* mayoría parlamentaria permiten observar al órgano jurisdiccional como un agente conocedor del proceso legislativo y sagaz al momento de delimitar competencias. Con ello, los ministros acotan el ejercicio de las ramas legislativas y de los aparatos gubernamentales, en su conjunto, a través de los controles constitucionales.
- Como actor político muestra conocimiento del escenario en el que se encuentra. Sus decisiones son producto de una estrategia diseñada en la

arena jurídica y desplegada ante la opinión pública, en términos y plazos políticos decididos por los propios ministros.

El **capítulo cuarto** se desarrolla en el renglón de las acciones de inconstitucionalidad con el caso más trascendente: la queja interpuesta por la minoría senatorial ante las reformas hechas a las leyes de telecomunicaciones y radio y televisión. El punto sustantivo fue el régimen de concesiones que, de acuerdo con las enmiendas, favorecería a las dos grandes empresas televisivas mexicanas. En este asunto, la mayoría legislativa aprobó el diseño de dicho esquema con lo cual, el poder del Estado -en áreas que por su naturaleza son consideradas estratégicas- estaría quebrantándose.

Desde el diseño de la iniciativa (2005), que condujo posteriormente a su aprobación (2006), hasta la revisión judicial que regresó las enmiendas constitucionales (2007), el asunto atravesó momentos de coyuntura en los que los legisladores estratégicamente abordaron y aprobaron el tema.

Primero, el proceso electoral, para renovar la presidencia de la República y el Congreso de la Unión, ya llevaba la mitad de su recorrido. Pronto los miembros de la 59 Legislatura federal concluirían sus trabajos. Vendría

entonces sangre nueva a las dos ramas gubernamentales. Los representantes populares salientes cumplirían su encargo. Darían las gracias a la nación informando a sus electores las acciones realizadas. Mientras tanto, las cúpulas de sus partidos inyectaban vida a los poderes públicos.

Segundo, para ello, los espacios comunicacionales estaban abiertos y dispuestos a contribuir en sus labores partidarias. En este contexto, los candidatos presidenciales eludían hablar de la reforma en telecomunicaciones, radio y televisión. Al asunto, aparentaron prestarle poca importancia, los tres fuertes contendientes dejaron el tema en manos de sus fracciones parlamentarias.

Tercero, una vez aprobadas las enmiendas en el Senado, surgió un grupo minoritario en contra que confirió el asunto a la Suprema Corte. Sería entonces la revisión judicial y la actuación de los ministros quienes valoraran y decidieran el destino del Estado en el espectro radioeléctrico.

Cuarto, en medio de este escenario hizo acto de presencia el poder mediático. Como respuesta al grupo minoritario, la televisión abierta emprendió una embestida contra algunos de sus integrantes. La descalificación y el descrédito

social a su desempeño político fueron las líneas de conducción de los programas televisivos de las dos empresas más grandes de México: Televisa y Tv Azteca.

Sin embargo, los 43 legisladores que interpusieron la acción de inconstitucionalidad, tuvieron el respaldo de la Mesa Directiva del Senado. No sólo eso, una parte de la prensa escrita y del sector académico dieron su respaldo. De este modo, aunque el máximo órgano senatorial detuvo los ataques, el poder mediático había marcado el interés económico que lo movía. Sólo la revisión judicial inclinaría la balanza.

La influencia económica y mediática la sintió el órgano colegiado. Una vez que el asunto estaba en sus manos, estratégicamente los ministros abrieron el caso a la opinión pública exhibiendo una serie de sesiones informativas y de análisis con especialistas en la materia, para luego, asumir una posición y tomar una decisión.

Quedaba claro que luego de escuchar la valoración de especialistas, provenientes de instituciones de alto prestigio, quienes externaron su rechazo a la reforma legal ante una audiencia nacional, difícilmente la Suprema Corte

resolvería a favor del Ejecutivo y mayorías legislativas. Fue un hecho fundamental para la Suprema Corte, la oportunidad deseada para anunciar al país la fortaleza de este órgano estatal. Se trató de defender la soberanía del espectro radioeléctrico; de rechazar el interés fáctico por debilitar al Estado, de dejarlo impotente. Esta intención no es nueva y tampoco sorprendente pues forma parte del esquema en el que se encuentran los poderes estatales en la sociedad mundial.²³⁶

El hecho novedoso fue la osadía de los ministros al hacer frente común al poder político y a los agentes fácticos y grupos de presión quienes no dudaron, en ningún momento, en contra atacar a los legisladores de la minoría. En la parte medular de la queja, la Suprema Corte inclinó su voto por una minoría plural y, en gran parte, integrada por legisladores perredistas (todos ellos vetados en los medios de comunicación pertenecientes a las dos cadenas de televisión nacional).

En la prensa escrita, el comportamiento de los ministros fue bien recibido. En el espacio congresional, las mayorías legislativas acataron la resolución de la

236 Sobre este concepto, consúltese la obra del sociólogo español Manuel Castells, **La era de la información. El poder de la identidad (Vol. II)**, Ed. Siglo XXI, México, 2001, pp. 271-339. En ella el autor analiza la forma en la que el Estado moderno está debilitándose ante los efectos de la globalización y los flojos de comunicación, entre otros factores.

misma forma que lo hizo el ejecutivo. Este hecho dimensionó el papel de la Suprema Corte.

Por tanto, las **conclusiones** derivadas de este capítulo son las siguientes:

La Suprema Corte:

1) Estudió el escenario político y los actores inmersos en él. Calculó los tiempos y la fuerza del poder político, recordemos que el hecho se suscitó en medio de un proceso electoral en el cual, los mismos candidatos presidenciales quedaron sujetos a la lógica marcada por los intereses provenientes de los grupos de presión y, a su vez, por el cambio que en ambos poderes públicos tuvo lugar;

2) Acompañó el análisis del caso con un cuerpo de especialistas a fin de obtener una mejor óptica del asunto antes de emitir un comentario, con lo cual, por primera vez en la historia del poder judicial, abrió los canales de información al permitir que la sociedad mexicana y, particularmente, los especialistas en la materia, se enteraran, analizaran y valoraran el proyecto de dictamen que sometió a discusión y votación en el Pleno de la Corte;

3) En la parte medular del caso, es decir, donde las áreas estratégicas del Estado estuvieron a punto de disolverse a favor de los poderes fácticos, revirtió el interés mayoritario y presidencial concediendo la razón a un cuerpo de legisladores que para esas alturas había cumplido ya con el encargo de la representación soberana; y

4) Proyectó que, como actor en la esfera política, cuenta con la capacidad para ingresar en calidad de árbitro, como agente fundamental en la defensa del orden constitucional y equilibrador del ejercicio del poder público.

En lo tocante al **quinto capítulo**, la controversia constitucional suscitada en torno al PEF-2005, exhibió en la Cámara de Diputados una mayoría decidida a modificar el gasto público propuesto por el Ejecutivo federal. Ahí mismo, vimos que el desempeño del grupo parlamentario afín al Presidente Fox no sólo falló -al mostrarse incapaz de negociar y consensar con los líderes de los grupos legislativos-, sino que la estrategia mediática y el discurso panista y presidencial enervó los ánimos de los legisladores.

Como resultado, la mayoría modificó a discreción la iniciativa presidencial, rechazó un conjunto de observaciones presidenciales, pues la mesa directiva evitó someterlas al Pleno camaral para su discusión. En cambio, consiguió que el Pleno ordenara publicar el dictamen en los términos inicialmente aprobados.

Una vez estudiada la demanda interpuesta por el Ejecutivo, la Suprema Corte interpretó que los legisladores habían invadido la esfera presidencial en la asignación del gasto público. Los ministros exhibieron que en el proceso legislativo, el Ejecutivo es un actor más y cuenta con atribuciones para efectuar modificaciones a la legislación aprobada por el Congreso General, como consecuencia, al desechar las observaciones del Presidente los diputados no concluyeron ese proceso.

Es decir, los ministros revirtieron el interés mayoritario y, más aún, precisaron el poder del veto presidencial en materia presupuestal. En la decisión final otorgaron la razón al Ejecutivo y desecharon el trabajo legislativo. No obstante, conviene formular algunas aclaraciones:

- a) Los diputados distribuyeron los recursos de acuerdo al grueso de las fracciones parlamentarias. De esta manera, el gobierno federal entregaría los recursos durante el 2005 a distintos sectores sociales. Particularmente, a aquellos vinculados con los partidos políticos miembros de la coalición legislativa.
- b) Esos recursos saldrían del recorte presupuestal que los diputados hicieron en la iniciativa presidencial del PEF. Uno de esos recortes afectó directamente al poder judicial por cinco mil millones de pesos.
- c) Con la decisión judicial, esta cantidad volvería a etiquetarse como en el documento original.

En las discusiones que tuvo la Suprema Corte en las sesiones públicas celebradas, nada de eso afloró, pues determinaron no abundar más en el caso en virtud de que, en el asunto sólo había un aspecto que atender: el veto presidencial como parte del proceso legislativo. Atendiendo este punto, se evitaría la invasión de competencias de parte del legislativo. Por tal razón, la decisión final del órgano judicial fue pedir a la Comisión Permanente la celebración de un período extraordinario, para que la Cámara atendiera las observaciones del Ejecutivo.

Como hemos visto, tuvo lugar el período extraordinario, pero los diputados no atendieron el asunto en los términos sugeridos por la Suprema Corte. Trasladaron el punto en la agenda hasta el mes de septiembre, al iniciar el siguiente período ordinario de sesiones. Es necesario recordar que un año antes (2004) el Congreso reformó la fracción IV del artículo 74 constitucional donde quedó establecida la obligatoriedad del Ejecutivo de entregar anualmente, el 8 de septiembre, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el PEF para el siguiente año fiscal. Es decir, la determinación del órgano jurisdiccional no tuvo los efectos deseados por el Ejecutivo y la Suprema Corte.

Por estas razones, los recursos cuyo ejercicio fue suspendido por mandato judicial, hasta emitir la sentencia, no fueron ejercidos, como consecuencia, a esas alturas del año, ningún sector resultó beneficiado: ni las regiones o grupos sociales que los diputados consideraron en el PEF-2005 ni el Ejecutivo federal y sus dependencias, ni el poder judicial.

Ante este escenario conviene recordar que en una de las sesiones públicas del Pleno de la Corte, el ministro Valls sugirió a los legisladores crear instrumentos constitucionales para que el órgano jurisdiccional cuente con la

fuerza suficiente para obligar a los órganos públicos a atender a cabalidad sus decisiones.

En razón de lo anteriormente expuesto, las conclusiones en este capítulo son las siguientes:

El fallo emitido por la Suprema Corte, a favor del Ejecutivo, dimensionó el poder de veto presidencial pero también exhibió la debilidad de los actores políticos para generar acuerdos y consensos. Aceptamos el supuesto de que un gobierno sin mayoría atraviesa por esas circunstancias pero, también, debe aceptarse la idea de que ante la incapacidad de los actores para consensar y negociar, un tercer actor, en este caso la Suprema Corte debe “equilibrar su poder” con la fuerza constitucional. La Suprema Corte no la tuvo, porque no cuenta con los mecanismos necesarios para ello. Es débil en este sentido pues la Cámara no acató su decisión. Ésta última desequilibró la balanza de los pesos y contrapesos.

En razón al resultado de la presente investigación, hemos delineado para cada uno de estos actores un conjunto de conclusiones generales como se exponen en seguida:

EJECUTIVO:

- A diferencia de la etapa caracterizada por el predominio de un partido político, el Ejecutivo ha dejado de influir en las decisiones de la Suprema Corte. Si bien, el poder de nombramiento de los ministros puede influir para encontrar respaldo judicial a sus propuestas en el corto plazo, los casos expuestos ilustran (en la etapa de Zedillo) que en el largo plazo los ministros regulan sus decisiones con mayor libertad, tal como lo observan Segal, Howard y Timpone (p. 83).
- Al acatar los fallos de la Suprema Corte y al no intervenir el Presidente de la República en las decisiones de ésta, su convivencia en las relaciones interinstitucionales debe contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho.

LEGISLATIVO

- En el marco del gobierno sin mayoría, el Poder Legislativo a través de cualquiera de sus cámaras cuenta con mecanismos para impugnar decisiones del Ejecutivo, con ello, los controles constitucionales sirven de contrapeso para frenar cualquier intento que oscile en la invasión de competencias de parte del poder presidencial.

- La innovación de la acción de inconstitucionalidad está dinamizando el papel de las minorías parlamentarias quienes actúan activamente en aras de contrarrestar la legislación aprobada por las mayorías. En este tenor, observamos a una minoría senatorial exponer que cuando existen elementos y le asiste la razón, puede echar para abajo una legislación acordada entre el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria.

JUDICIAL

- En México no existe un Tribunal Constitucional con fuerza vinculatoria que obligue a los otros poderes a sujetarse a sus determinaciones, toda vez que no hay una sanción aplicable al incumplimiento de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, el sistema de impartición de justicia es capaz de regular la actuación y procedimientos de los otros dos poderes.
- La tendencia a la aplicación de los controles constitucionales es producto de la nueva relación ejecutivo-legislativo determinada por un gobierno sin mayoría desde el año de 1997. En este escenario, la actuación de los ministros y la utilización del control de

constitucionalidad exponen una directriz a favor de la autonomía e independencia, respecto a los otros dos poderes de la Unión.

- Sus fallos promueven ante la opinión pública la idea de un agente que actúa imparcialmente en sus procedimientos. En tal situación, la corte ha emergido como un jugador con capacidad de veto.
- Ante la incapacidad de la clase política para ponerse de acuerdo en asuntos tangenciales, la intervención de la Suprema Corte se muestra cada vez más activa y confiable. A juzgar por sus decisiones, está convirtiéndose en un factor que promueve la construcción de un Estado de derecho.
- El discurso difundido promueve la defensa de los principios constitucionales. Para lograrlo, los ministros ubican los asuntos en el contexto actual, lo valoran desde distintas esferas de la teoría jurídica, analizan a los actores, estudian los intereses inmersos y, sus decisiones, invaden los intereses del poder político sujetándolo a dos cosas: a) mantenerse en el esquema de la división del poder al amparo de la Constitución sin quebrantar las estructuras del sistema democrático, y b) respaldar al demandante cuando existan elementos que vulneren la estabilidad del Estado, cuidando que la legislación aprobada se encuentre sujeta al orden jurídico federal.

- Ante la presencia de los grupos del poder fáctico, la Suprema Corte anuncia la fortaleza judicial. No duda en defender el interés nacional como fue el caso de las enmiendas en el asunto de las telecomunicaciones. Con base en esto último, la razón concedida a una minoría legislativa contraria al ejecutivo pone de relieve la actuación de los ministros, pues promueve ante los poderes confianza y certeza en sus decisiones.
- En consecuencia, las hipótesis de esta investigación se verifican en el sentido de que a partir de la reforma de 1994, que dio autonomía a la Suprema Corte, ésta ha equilibrado estratégicamente el ejercicio de los poderes públicos mediante los controles de constitucionalidad, así como también, la actuación de las minorías y mayorías legislativas en momentos en los que ambas entran en tensión, con lo cual, quedan salvaguardadas las áreas estratégicas del Estado.

De modo que, en las relaciones interinstitucionales, la presencia de un legislativo plural, el acotamiento del poder presidencial y una tendencia al acatamiento de los fallos de la Suprema Corte (con excepción de la Cámara de Diputados, en el caso del PEF-2005) se convierten en puntos clave para la consolidación de la democracia en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel A. **Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas.** FCE, México, 1999
- Ansolabehere, Karina. **La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México.** Ed. FLACSO MÉXICO-Fontamara, México, 2007.
- Arteaga Nava, Elisur. **La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco.** Ed. Monte Alto. México, 1996.
- Basabe Serrano, Santiago. “Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional de Ecuador”. **Revista América Latina Hoy.** Universidad de Salamanca, España, 2008.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. **La mecánica del cambio político en México.** Ed. Cal y Arena, México, 2000
- Bege Guerra, Cristina. **Jueces y democracia en México.** Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2007.
- Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad.** FCE, Serie Breviarios. México, 1ª ed. 1989, 4ª reimp. 1996.
- Brage Camazano, Joaquín. **La acción abstracta de inconstitucionalidad.** UNAM, México, 2005.
- Cappelletti, Mauro. **La justicia constitucional.** UNAM, México, 1987.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. **Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional.** IJ-UNAM, México, 2000.

- Cárdenas Gracia, Jaime. **Transición política y reforma constitucional en México.** Ed. IJ-UNAM. México, 1994.
- Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano.** Ed. Siglo XXI, 13ª ed. México, 1996.
- Carpizo, Jorge. **La constitución mexicana de 1917.** Ed, Porrúa, 6ª ed. México, 1983.
- Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado.** FCE, 2ª reimp. México, 2001.
- Christopher J. W. Zorn. **GEE Models of Judicial Behavior.** Department of Political Science. Emory University. Atlanta, GA 30322. czorn@emory.edu. Abril 1, 1998.
- Cienfuegos Salgado, David (Comp.) **Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional.** Ed. Laguna. México, 2005.
- Córdova, Arnaldo. **La política de masas del cardenismo.** Ed. Era, 12ª reimp. México, 1993.
- Cossío Díaz, José Ramón. “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en **Política y gobierno.** CIDE, Vol. VIII. Núm. I. Primer semestre, México, 2001.
- Dahl, A. Robert. “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policymaker” en **Journal of public law.** Núm. 6, Princeton, 1957.
- Del Refugio, María y Sergio López Ayllón (Editores). **Transiciones y diseños institucionales.** UNAM, México, 2000.
- Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional.** Ed. Ariel, Barcelona, 1996.

- Elster, Jon y Rune Slagstad. **Constitucionalismo y democracia**. FCE, México, 1999.
- Epstein, Lee. et. al. “The supreme court as strategic national policymaker” en **Emory Law Journal**, 2001.
- Fernando Vallespín “El estado liberal” en Del águila, Rafael (Editor). **Manual de ciencia política**. Ed. Trotta, Madrid, 1997.
- Fisher, William W; Horwitz, Morton J. y Redd Thomas A. **American Legal Realism**. New York. Oxford University Press, 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz. **El poder judicial en el ordenamiento mexicano**. FCE, México, 1996.
- Fix-Zamudio, Héctor. *El ejecutivo federal y el poder judicial*, en **El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones**. Ed. Porrúa, México, 1979.
- Forrest Maltzman, James F. Spriggs y Paul J. Wahlbeck. **Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- García Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho**. Ed. Porrúa, México, 1980.
- González Compeán, Miguel y Peter Brauer. **Jurisdicción y democracia en México. Los rumbos del poder judicial en México**. Ed. Cal y Arena, México, 2002.
- Guastini, Riccardo. **Estudios de teoría constitucional**. Ed. Fontamara-IIIJ, UNAM, México, 2001.
- Hamilton, A. J. Madison y J. Jay. **El federalista**. Ed. FCE, 2ª ed. México, 2001.

- Held, David. **La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.** Ed. Paidós. Barcelona, 1997.
- Jeffrey A. Segal and Albert D. Cover. “Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices” en **The American Political Science Review.** Vol. 83, No. 2 (Jun., 1989).
- Jellinek, Georges. **Teoría General del Estado.** Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954.
- Kelsen, Hans. **¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?** Ed. Tecnos, Madrid. 1995.
- Kelsen, Hans. **La garantía jurisdiccional de la constitución.** (Tr. Rolando Tamayo y Salmorán). Ed. UNAM, México, 2001.
- Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado.** Ed. Coyoacán, México, 2004.
- Lee Epstein y Jack Knight. “Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, A Look Ahead”, en **Political Research Quarterly**, 2000.
- Leiter, Brian. **American Legal Realism.** Public Law and Legal Theory Research Paper No. 42.
- Marks, B.. “A model of judicial influence on congressional policy-making”. Grove City College v. Bell.’ **Political Science.** Hoover Institution, 1988.
- Meador, Daniel John. **Los tribunales de Estados Unidos.** Ed. Pereznieto, México, 1995.
- Montesquieu. **Del espíritu de las leyes.** Ed. Porrúa, 9ª ed, México, 1992.
- O’Donell, Guillermo. *Notas sobre la democracia en América Latina* en **La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia.** PNUD-Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

- Pritchett, C.H. “The voting behavior of The Supreme Court, 1941-42.” en **Journal of Politics**, 4. 1942.
- Revista **Cuestiones Constitucionales**. Núm. 16, enero-junio, 2007.
- Revista **Isonomía**. Núm, 5 de octubre de 1996.
- **Revista Mexicana de Justicia**. Número 2. Julio-Diciembre México, 2003.
- Ríos Figueroa, Julio. “El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: Gobierno dividió y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002” en **Ensayos El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México**. IFE, México, 2004.
- Rousseau, Juan Jacobo. **Contrato Social**. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1975.
- Ruiz Massieu, José Francisco. **Cuestiones de derecho político**. IIJ-UNAM, México, 1993.
- Schwartz, Carl. *Jueces en la Penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México*, en **Anuario Jurídico**, IIJ-UNAM, México, 1977.
- Scigliano, Robert. **The Supreme Court and the Presidency**. New York, Free Press. 1971.
- Segal, Jeffrey A. Richard J. Timpone y Robert M. Howard. “Buyer Beware? Presidential Success through Supreme Court Appointments”, en **Political Research Quarterly**, Vol. 53, No. 3 (Sep., 2000).
- Segal, Jeffrey A. y Spaeth Harold. **The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited**. Cambridge. Cambridge University Press, 2002.

- Segal, Jeffrey A., Lee Epstein, Charles M. Cameron, Harold J. Spaeth. “Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices Revisited” en **The Journal of Politics**, Vol. 57, No. 3 (Aug., 1995).
- Spiller, Pablo T. y Rafael Gely. **Strategic Judicial Decision Making**. NBER Working Paper No. 13321. August 2007. JEL No. K0,K4.
- Sturlese, Laura. **Justicia constitucional comparada**. IJ-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. UNAM, 1993.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. **¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?**. 2ª ed., México, 2004.
- Tamayo y Salmorán, Rolando (coord.). **La interpretación constitucional**. IJ-UNAM, México, 1975.
- Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa, México, 1985.
- Thompson, John B. **Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación**. Ed. Paidós, Barcelona, 1998.
- Tocqueville, Alexis de. **La democracia en América**. Tomo I, (2 volúmenes), Ed, Sarpe, Madrid, 1984.
- Weber, Max. **Economía y sociedad**. FCE, México, 2ª ed, 1964, 9ª reimp. 1992.
- Zagrebelsky, Gustavo. **El derecho dúctil**. Ed. Trotta, 7ª ed, Madrid, 2007.

Documentos

- ♥ Versiones Estenográficas de las sesiones públicas del Pleno de la SCJN, de los días 21,22, 24, 28, 29 y 31 de mayo, 04, 05 06 07 de 2007

- ♥ Versiones estenográficas de las sesiones públicas del Pleno de la SCJN en relación con la controversia constitucional, celebradas los días 9, 10, 12, 15, 16, 17 de mayo de 2005.
- ♥ Diario de los debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 1º de diciembre de 2005 y de 13, 14, 15 y 17 de noviembre de 2004.
- ♥ Diario de los Debates del Senado de la República del H. Congreso de la Unión del 30 de marzo de 2001.
- ♥ Decreto de creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)
- ♥ 8/8/96.
- ♥ Decretos de las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y Televisión del 11 de abril de 2006.
- ♥ Engrose de la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los senadores de la LIX Legislatura Federal. SCJN 26/06.
- ♥ Engrose se la controversia Constitucional promovida por el Ejecutivo Federal. SCJN, 109/2004.

ANEXOS

ANEXO I. Reformas en los gobiernos posrevolucionarios al Poder Judicial.

Constitución de 1917	Reformas (20/VIII/1928) Plutarco Elías Calles	15/XII/1934 Lázaro Cárdenas	21/IX/1944 Manuel Ávila Camacho
<p>Art. 94. Se deposita el ejercicio del poder Judicial de la Federación en una SCJN, en Tribunales de Circuito y de Distrito.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Integración: once ministros ✓ Funcionamiento: tribunal pleno ✓ Carácter de audiencias: públicas ✓ Quórum: 2/3 partes del número total ✓ Resoluciones: por mayoría absoluta de votos ✓ Duración en el cargo: 2 años, 4 a partir de 1923 para MC, MCTO y JD. ✓ Causas de remoción: mala conducta, juicio de responsabilidad. 	<p>Art. 94. Variación en la composición y funcionamiento de la SC:</p> <p>Integración: 16 ministros Funcionamiento: dividida en 3 salas. Cada sala integrada por 5 ministros Deroga requisito de quórum para sesionar. Deroga la forma de designación y duración del cargo de ministro. Establece imposibilidad de disminución del salario De ministros y jueces durante su encargo. Sustituye la expresión "sólo podrán ser removidos" por "podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta". Suprime la posibilidad de no ser sujetos a juicio de Responsabilidad por virtud de ser promovidos, magistrados y jueces a un grado superior. Los ministros que hasta ese momento ocupaban el cargo deberían esperar la ratificación hecha por el Presidente de la República y el Senado (art. 4º transitorio)</p>	<p>94. Reestructuración de la Corte:</p> <p>Integración: 21 ministros Funcionamiento: 4 salas de 5 ministros cada una. Duración en el cargo: 6 años de ministros, magistrados y jueces del poder judicial. Los ministros en funciones Cesarían al momento de entrar en vigor la reforma – 31/XII- (art. 2º transitorio).</p>	<p>94. Restablece el carácter vitalicio del cargo de ministro. Renueva la Corte en su totalidad retirando a los ministros en activo y designando en un período de 30 días a otros 21, designación hecha entre Presidente y Senado (art. 1º transitorio).</p>
<p>Art. 95. Requisitos para ser MSCJN Ciudadanía, edad (35 años), título de abogado, gozar de buena reputación, residencia en el país mínimo 5 años.</p>	95	<p>95. Se fijan requisitos adicionales para ser ministro, de 65 años, edad límite. Poseer título de abogado expedido 5 años antes del día de la elección de ministros.</p>	
<p>Art. 96. El Congreso de la Unión en función de Colegio Electoral elegirá a los miembros de la SCJN. Votación: 2/3 partes del número total de diputados y senadores. Escrutinio secreto Mayoría absoluta de votos. Los Estados propondrán un candidato.</p>	<p>96. Se faculta al Presidente para nombrar a los ministros y magistrados de la SCJN sometiendo la lista a la aprobación del Senado para su ratificación.</p>		
<p>Art. 97. Facultad de la SCJN para: 1) nombrar a MCTO y JD y supernumerarios. Duración en el cargo: 4 años. Causas de remoción: juicio de responsabilidad, incapacidad para el desempeño. 2) nombrar a MCTO y JD supernumerarios. 3) Visitar periódicamente los TC y JD, vigilar la conducta de magistrados y jueces y recibir quejas. Designación entre los miembros de la SCJN de su presidente. Al recibir el cargo de Ministro de la SCJN, presentar protesta ante el Congreso de la Unión o, en su caso, Comisión Permanente.</p>	<p>97. Se suprime el texto que dispone la duración del cargo de magistrado o juez, así como la remoción del cargo por incapacidad o responsabilidad. Se establece que los ministros de la SCJN rindan protesta ante el Senado.</p>	<p>97 Sujeta la facultad de la Corte para nombrar y remover empleados a la estricta observancia de la ley respectiva.</p>	
<p>Art. 98. Facultad del Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, para nombrar ministros provisionales de la Corte ante faltas temporales.</p>	<p>98. Se faculta al Ejecutivo para cubrir faltas de ministros con la participación del Senado.</p>		
<p>Art. 99. Causas de renuncia al cargo de ministro: de gravedad y calificada por el Congreso de la Unión o, en su caso, Comisión Permanente.</p>	<p>99. Se estableció que: - el Presidente conocería de las renunciaciones de los ministros y si las aceptara las enviaría al Senado para su calificación. - las licencias cuando fueran mayores a un mes las otorgaría el presidente con la aprobación del Senado.</p>		
<p>Art. 100. Facultad de la Cámara de Diputados o en su caso, de la Comisión Permanente, para conocer licencias de ministros, en caso de que excedieran un mes.</p>	<p>100. Concede al Presidente de la República competencia para otorgar licencias por más de un mes a los ministros de la SCJN con la aprobación del Senado.</p>	100	100
<p>Art. 101. Prohibición para MSCJN, MCTO, JD, de desempeñar otros cargos de la Federación, salvo los honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.</p>	101	101	101
<p>Art. 102. Facultad del Ejecutivo para nombramiento y remoción de funcionarios del Ministerio Público y Procurador General.</p>	102	<p>102 Se establece la facultad del Ejecutivo para remover a los funcionarios del MP, a principios de estricto derecho.</p>	102

103. Facultad de tribunales de la Federación para resolución de controversias por leyes o actos de autoridad que violen o vulneren las garantías individuales, la soberanía de los estados o invasión de esfera de autoridad federal.	103	103	103
Art. 104. Facultad de los tribunales de la Federación para conocer todas las controversias I. del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con otras potencias extranjeras. II. que versen sobre derecho marítimo. III. en que la Federación fuese parte. IV. que se susciten entre estados, o en un estado y la Federación, entre los tribunales del DF y los de la federación o un Estado. V. que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro. VI. de casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.		104. Se derogan las disposiciones relativas a sentencias dictadas en segunda instancia cuyo conocimiento corresponde a la SCJN. (DOF 18/I/1934. Mandato de Abelardo L. Rodríguez)	
Art. 105. Corresponde sólo a la SCJN, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.			
Art. 106. Corresponde a la SCJN dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados, o entre un Estado y los de otro.			
107. Fija las bases para procedimiento y formas a las que se sujetarán las controversias de que habla el artículo 103.			
111. Facultad del Senado para conocer los delitos oficiales y erigirse en Gran Jurado, una vez que la Cámara de Diputados haya establecido la acusación.	111. Facultad del presidente para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución de los ministros de la Corte, de los magistrados y jueces federales, del Distrito y territorios federales. Correspondía al Senado la declaración de responsabilidad. El supuesto: mala conducta.		

Fuentes: Elaboración propia con información publicada del Diario Oficial de la Federación; **La constitución Política del Pueblo Mexicano**, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 2001; y José Ramón Cossío Díaz, op. cit.

ANEXO II. Reformas al Poder Judicial en la etapa de los gobiernos civiles

Miguel Alemán Valdés.19/II/1951	Gustavo Díaz Ordaz. 25/X/1967	Luis Echeverría Álvarez	José López Portillo	Miguel de la Madrid Hurtado 28/XII/1987	Carlos Salinas de Gortari
Art. 94. Inclusión de tribunales colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación. Incorporación de 5 ministros supernumerarios sin integrar el pleno. Se precisa que la separación del cargo sólo procedería en términos del art. 111 "previo el juicio de responsabilidad correspondiente"	Facultad de los ministros supernumerarios para integrar el Pleno cuando suplan faltas de los numerarios. Se adiciona un párrafo quinto para establecer como obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, tratados, leyes y reglamentos federales y locales. Se modifica el procedimiento para la privación del ejercicio de las funciones de los ministros de la SCJN			Los tribunales colegiados de circuito dejan de ser tribunales exclusivos de amparo. Se concede con carácter potestativo la designación de 5 ministros supernumerarios, como límite. Se concede mayor flexibilidad a las facultades del Pleno de la SCJ para emitir acuerdos generales con el objeto de establecer una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer al mismo órgano judicial, entre otras.	94
95					95
96					96
97. Reincorpora al texto del artículo las disposiciones relativas al periodo de gestión de los magistrados y a la remoción del puesto por mala conducta o responsabilidad (19/II/1951)	97. Se establece la suplencia de los ministros numerarios de la SCJN en sus faltas temporales por los supernumerarios hasta en tanto tome posesión el ministro nombrado por el Presidente de la República. Se establece el cambio de los términos de renuncia o incapacidad por cualquier causa de separación definitiva.		97. Se faculta a la SCJN para practicar averiguaciones sobre hechos que constituyan la violación del voto público. (6/XII/1977)	97. Se establece el juicio político como mecanismo para la destitución de magistrados y jueces (ver. DOF sobre Reforma 28/12/1982) Se aumenta el periodo de magistrados y jueces a 6 años garantizando su inamovilidad en caso de ser reelectos o promovidos a cargos superiores. La SCJN podrá algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, designar a uno o varios comisionados especiales (reforma del 10/VIII/1987)	97
98. Se establece la suplencia de las faltas temporales de los ministros de la SCJN a cargo de los supernumerarios de la sala correspondiente. (14/III/1951)					98
99.					99
100.	100. Se establece el límite temporal de las licencias de los ministros de la SCJN. "Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años".				100. Se concede al Presidente de la República competencia para otorgar licencias por más de un mes con la aprobación del Senado a los ministros, salvo los casos previstos en los párrafos 16 y 19 del artículo 41 Constitucional. (Reforma de 3/IX/1993)
101	101. Se sustituyen los términos		101	101. Se especifica que las cargas o empleos que	101

101	101. Se sustituyen los términos "magistrados" por <i>ministros</i> , "reos" por <i>inculpados</i> .		101	101. Se especifica que las cargas o empleos que excepcionalmente podrán aceptar y desempeñar, no deberán ser remunerados.	101
102	102		102	102	102. Se dividió el artículo en apartados A y B. El apartado A siguió siendo artículo 102. El B se dedicó a lo relativo a los organismos protectores de los derechos humanos.
103	103		103	103	103
104. Se instaura el recurso de revisión ante la SCJN contra sentencias de segunda instancia o de tribunales administrativos autónomos. (30/II/1946)	104. Sustitución de la frase "o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras" por <i>o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano</i> . Se crean tribunales contencioso-administrativos dotados de plena autonomía. Se establece la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo, conforme a las reglas y trámites expresados en la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto.	104. Se suprime la facultad de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias civiles o criminales en los territorios. Se deroga las disposiciones federales para instruir tribunales contencioso-administrativos en los territorios.	104.	104. Se adiciona una fracción I-B otorgando a los tribunales de la federación facultad para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, que serán conocidas por los tribunales colegiados de circuito, se ajustarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.	104. Se agrega en la fracción I-B la facultad de conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo, además de los referidos en los artículos 73 y 122 constitucionales.
105	105. El artículo fue reformado por Decreto.DOF 25/Oct/1967.				105. Se amplían las facultades exclusivas de la SCJN para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más estados y el DF; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del DF sobre la constitucionalidad de sus actos. (25/X/1993)
106	106	106		106. Se otorga al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o entre los de un estado y los de otro.	106
107. Se modifican las bases bajo las cuales se podrán interponer las controversias de las que habla el artículo 103 constitucional, además de ampliar la competencia de la Corte en casos de reclamación de la inconstitucionalidad de reglamentos en materia federal, sentencias o actos de cualquier autoridad, en materia agraria, ejidal o comunal.	107. Se precisa la redacción y se amplían algunos procedimientos que establecen las bases para interponer controversias constitucionales.	107. Se reforman algunas fracciones del artículo.	107. Se establece la obligatoriedad de incluir, en la Ley Orgánica del PJJF o en la reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, el régimen de distribución de competencias que se promueven directamente ante la Corte o ante el Tribunal Colegiado de Circuito	107. Se modifica la fracción II para extender la suplencia de las quejas en todas las materias que quedaban fuera del amparo. (7/IV/1986) Se establece que el amparo se promoverá únicamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito de acuerdo a lo establecido en la LOPJJF, sólo a petición fundada del TCC o del Procurador General de la República. (10/VIII/87)	107. Deroga la fracción XVIII. (3/IX/93) Agrega a la fracc. VIII la expresión "o por el Jefe del Distrito Federal.

Fuentes: Elaboración propia con información publicada del Diario Oficial de la Federación; **La constitución Política del Pueblo Mexicano**, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2001; y José Ramón Cossío Díaz, op. cit.

ANEXO III. Comparativo de las reformas a la Constitución concernientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1994

<i>Hasta antes del 31 de diciembre de 1994</i>	<i>Versión Final DOF</i>
Integración de la Corte	
El Pleno 21 ministros Cinco ministros supernumerarios (art. 94)	El Pleno 11 ministros No hay ministros supernumerarios.
Nombramiento	
<p>Los nombra el Presidente de la República quien somete a la aprobación del Senado mismo que cuenta con 10 días para pronunciarse, de no hacerlo se dan por aprobados (art. 96).</p> <p>En caso de no encontrarse reunido el Senado, la Comisión Permanente podrá conocer de las propuestas que formule el Presidente de la República (art. 79)</p>	<p>El Presidente someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante.</p> <p>La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.</p> <p style="text-align: center;">(art. 96)</p>
Requisitos para ser Ministro	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de derechos ✓ No tener más de 65 años de edad ni menos de 35 ✓ Contar con título de abogado con antigüedad mínima de 5 años ✓ Gozar de buena reputación. ✓ No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal mayor de un año de prisión, salvo que se trate de delitos patrimoniales, y haber residido en el país durante los últimos 5 años, excepto en los casos de ausencia en servicio de la República menores a seis meses (art. 95). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; ✓ Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; ✓ Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y ✓ No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. ✓ Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.
Causales de renuncia	
Las renunciaciones de los ministros de la SCJN procederán siempre que exista causa grave. Serán sometidas	Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado. (art. 99).
Estabilidad en el cargo	
Los ministros de la Suprema Corte sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución (art. 94.). En los supuestos de haberseles promovido juicio político (art. 110 constitucional) o bien, mediante procedimiento de desafuero (art. 111 constitucional).	Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos

	<p>del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.</p> <p>Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino (art. 94)</p>
Remuneración	
Se dispone que la remuneración no podrá ser disminuida durante su encargo (art. 94.) Recibirán una remuneración adecuada por sus servicios (art. 127)	La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo (art. 94)
Responsabilidad	
Gozan de inmunidad procesal. Es decir, que sólo se procederá en su contra cuando haya un delito del orden común, mediante una resolución de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.	Los ministros de la Corte sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de la Constitución, al término de su período, tienen derecho a un haber por retiro (art. 94).
Atribuciones jurisdiccionales	
A la Suprema Corte le corresponde el conocimiento y resolución de controversias constitucionales, juicio de amparo, asuntos internos las comunes a todos los procesos (art. 105)	A la Suprema Corte le corresponde el conocimiento y resolución de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, juicio de amparo, los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en los procesos en los que la Federación se parte (art. 105)
Controversias constitucionales	
A la SCJN le corresponde “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley” (art. 105)	<p>Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;</p> <p>b).- La Federación y un municipio;</p> <p>c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;</p> <p>d).- Un Estado y otro;</p> <p>e).- Un Estado y el Distrito Federal;</p> <p>f).- El Distrito Federal y un municipio;</p> <p>g).- Dos municipios de diversos Estados;</p> <p>h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;</p> <p>j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y</p> <p>k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.</p> <p>En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.</p>
Acciones de inconstitucionalidad	
No existe esa figura.	<p>Artículo 105)...</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia Electoral;</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes</p>

	<p>a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;</p> <p>b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;</p> <p>c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;</p> <p>d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y</p> <p>e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.</p> <p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío. **El poder judicial en el ordenamiento mexicano**, FCE, México, 1996. pp. 164-168. y del Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994.

ANEXO IV. ALGUNOS PUNTOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL, 1994²³⁷

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 104. Constitucional)	2. Controversias Constitucionales y acciones de inconstitucionalidad .
<p>a) Integración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer más compacta la integración del Pleno reduciendo el número de ministros de 26 a 11, para volver al diseño originalmente establecido en la Constitución de 1917. <p>b) Régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se propuso la participación del Senado de la República, en los nombramientos que haga el Ejecutivo Federal de los ministros, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. • Ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. • La duración en el cargo de ministro por 15 años. • Renovación periódica de sus miembros teniendo como procedimiento para su sustitución un sistema escalonado. • A fin de dotar de independencia a la Corte y evitar la introducción de factores políticos en su ejercicio, se prohíbe al Presidente de la República el nombramiento, de aquellos aspirantes que hubieran ocupado cargos públicos con 6 meses de anterioridad. • Experiencia de vocación judicial. 	<p>Con estos mecanismos la propuesta consistió en hacer de la Suprema Corte un órgano jurisdiccional de carácter constitucional. Por ello el planteamiento fue:</p> <p><i>Para las controversias constitucionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar el artículo 105 Constitucional estableciendo en la fracción I las bases generales para la constitucionalidad de actos o conflictos que se suscitaren entre todos los niveles de gobierno (desde la Federación hasta el Municipio). • Delinear las facultades de estos agentes públicos legitimados para interponer las controversias ante la Suprema Corte y la anulación del acto o disposición general. <p><i>Para las acciones de inconstitucionalidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La propuesta consideró incorporar en el artículo 105 Constitucional esta figura con tres propósitos: 1) preservar la supremacía constitucional; 2) plasmar en la Norma General un mecanismo para la participación de una representación parlamentaria calificada

²³⁷ Los otros puntos fueron 3) solución de conflictos laborales en el Poder Judicial Federal (PJF), 4) administración del PJF, 5) los poderes judiciales de los Estados y del D.F., 6) el Ministerio Público y 7) el sistema de seguridad pública federal.

<ul style="list-style-type: none"> • Contar con título de abogado ampliándose el plazo de cinco a diez años. • Suprimir la edad máxima de ingreso. • Reducir a un año el período de residencia en el país antes de la designación. • Impedimento para ejercer cargos públicos o de elección popular a quienes hubieran tenido el cargo de ministros, así como también actuar como patronos, abogados o representantes ante órganos del Poder Judicial de la Federación. 	<p>(federal o estatal); y 3) facultar al Procurador General de la República para que estas dos figuras cuenten con las atribuciones de plantear ante la Corte la revisión de las normas aprobadas por un órgano legislativo y sancione si están en sintonía con la Constitución.</p> <p><i>En el caso del Juicio de Amparo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar la fracción XVI del artículo 107 para dotar a la Corte de atribuciones suficientes de modo que le permitan valorar el incumplimiento de las sentencias y cuente con capacidad para calificar los hechos que se le presenten. • En esta misma fracción se propuso la creación de un mecanismo de indemnización para los quejosos que hayan sido afectados en sus derechos.
---	---

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la iniciativa presidencia, 1994.

ANEXO V. Puntos de discusión en el Senado sobre la reforma en materia de telecomunicaciones, radio y televisión.

- ✓ Fortalecimiento del órgano regulador –Cofetel- al dotársele de autonomía y una regulación mínima.
- ✓ Se le dota de requisitos para su integración;
- ✓ Subraya la inamovilidad temporal de sus miembros, con nombramientos escalonados a fin de darle transexenalidad;
- ✓ Le dan facultades en materia de radio y televisión como medios de acceso.
- ✓ En transparencia y rendición de cuentas, se fortalece el registro de las telecomunicaciones pues se hace obligatorio y se incorpora información sobre radio y televisión.
- ✓ Atendiendo algunos mandatos que tienen su origen en organismos internacionales y especialistas en la materia, en convergencia tecnológica, se homologan autoridades técnicas de Cofetel y de RTC.
- ✓ La industria de la radio y televisión quedaría sujeta a las decisiones de un órgano colegiado.
- ✓ Se aplicaría supletoriamente la Ley Federal de Telecomunicaciones y sus principios que son de orden público.
- ✓ Se impulsan políticas públicas para la digitalización de radio y la televisión, al establecer prestaciones de servicios adicionales sujetos a reglas probadas en el campo de telecomunicaciones como es el pago de la contraprestación al Erario Público.

Además, se establecen:

- ✓ Asignación por licitación pública cumpliendo criterios mínimos para asegurar su función social.
- ✓ Convocatorias libres para cualquier interesado;
- ✓ Participación de la Cofeco en el proceso para asegurar condiciones procompetitivas, anticoncentración indebida de frecuencias.
- ✓ Prórrogas aplicando principios consagrados en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Se mantienen:

- ✓ Postulados en términos de la función social de los medios electrónicos en el artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- ✓ La regulación de contenidos en medios electrónicos de protección a la niñez y a la juventud de orden público y de violencia.
- ✓ La programación de las licitaciones se realizará atendiendo a la función social de los medios, a las condiciones locales o regionales de la radio y la televisión y a las solicitudes presentadas por los interesados.
- ✓ A los medios de orientación social se puntualiza el régimen permisionario para estaciones de carácter social distintas a las estaciones oficiales.
- ✓ Se introduce la figura de permisos de estaciones oficiales aplicable a las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno cuando se justifiquen los fines de acuerdo a la función social de los medios electrónicos.
- ✓ También se promueve y se fomenta la producción nacional independiente de contenidos;
- ✓ Se incentiva la adquisición y difusión de contenidos elaborados por productores nacionales independientes por parte de los medios electrónicos comerciales.
- ✓ Se tiene acceso de los contenidos elaborados por los productores nacionales independientes equivalente a un 20% o más de la barra programática de un medio electrónico para aumentar hasta en un 5% el porcentaje de tiempo de publicidad como incentivo.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Senado de la República. **Diario de los Debates.** Núm. 17, LIX Legislatura, Año III, Segundo Período Ordinario de Sesiones, México, D.F. 30 de marzo de 2006.

ANEXO VI. Puntos del posicionamiento del Diputado Emilio Gamboa Patrón sobre la reforma a las leyes federales de telecomunicaciones, radio y televisión.

Marco Regulatorio actual	Contenido de la Minuta
Concesiones. El Ejecutivo las concede con absoluta libertad.	Crea un cuerpo colegiado integrado con 5 miembros nombrados por el Presidente sin objeción del Senado. Define mecanismos de licitación.
El duopolio consigue del Presidente cualquier concesión	La Comisión de Competencia participa en las licitaciones y determina el poder sustancial del mercado y quienes están sujetas a licitaciones públicas. Lo cual deja fuera a Televisa y Tv Azteca en materia de concesiones y nuevas frecuencias.
En materia de transparencia. No hay un registro de concesiones de radio y televisión. Sólo se encuentra en la SCT.	Establece un registro público de radio y televisión.
Se conceden concesiones a título gratuito y discrecionalmente.	Se obliga a que el Estado reciba el pago de una contraprestación por un bien del dominio público de la nación y por la prestación de nuevos servicios.
Existe administración discrecional y arbitraria del espectro radio eléctrico	Promueve uso eficiente del espectro y aprovecha la digitalización con lo que se permite la convergencia tecnológica.
Hay un anacronismo de la ley y la regulación es débil en su aplicación no hay fuerza legal en la Cofetel.	Las reglas concesionarias son equitativas, transparentes y competitivas con lo cual hay congruencia con las tendencias internacionales.

Elaboración propia con la información recogida del posicionamiento del senador Emilio Gamboa Patrón



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00042

Maticula: 206381587

LA SUPREMA CORTE Y LOS
CONTROLES CONSTITUCIONALES
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL O
POLITICO?

En México, D.F., se presentaron a las 15:00 horas del día 5 del mes de junio del año 2010 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DRA. KARINA ANSOLABEHRE



Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretaría la última, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: ENRIQUE FLORES ORTIZ

ENRIQUE FLORES ORTIZ
ALUMNO

y de acuerdo con el artículo 74 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ

LIG. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

VOCAL

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

SECRETARIA

DRA. KARINA ANSOLABEHRE