

## *Capítulo segundo*

# LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO COMO ACTOR ESTRATÉGICO

En este capítulo se ponen a prueba las hipótesis del trabajo y se presentan los resultados obtenidos en el *fsQCA*. Se describe la estrategia metodológica y el referente empírico que se utilizó para construir la base de datos y para concluir se analizan dos controversias constitucionales

## I. LAS CONDICIONES SUFICIENTES Y NECESARIAS PARA QUE LA CORTE VOTE CONTRA EL PRESIDENTE

En esta sección presentamos los resultados de la estrategia metodológica y de las hipótesis planteadas. Es importante precisar que, aunque para nuestro análisis utilizamos solo uno de los controles constitucionales que ejerce la Corte en México —las Controversias Constitucionales—, el presidente y su partido como coalición gobernante también se pueden ver implicados en acciones de inconstitucionalidad o amparos, figuras estipuladas en la Constitución. Se eligieron las Controversias Constitucionales porque mediante este control constitucional la Corte puede imprimirlle su sello y su mirada a las políticas públicas, se afirma en el debate público nacional como un órgano fundamental del Estado y distribuye el poder institucional entre las ramas electas al asignar facultades y competencias entre el presidente y el Congreso. Sin duda alguna, este cúmulo de funciones vuelve a la Corte un actor político que en la toma de decisiones toma en cuenta las preferencias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

El artículo 105 constitucional también establece las acciones de inconstitucionalidad, que tienen por propósito plantear contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución. Y las pueden presentar el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, el 33% de integrantes del Senado, el procurador general de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y los partidos políticos en materia de leyes electorales federales o locales.

El referente empírico de esta tesis son las Controversias Constitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión en el periodo 2000-2012. Durante ese lapso de tiempo se presentaron un total de 15 controversias entre el presidente y el Congreso, en las cuales se le pedía a la SCJN que actuara como árbitro entre poderes.

La información se obtuvo de la página de Internet de la SCJN: las sentencias de 2009-2012 se obtuvieron del Índice de Controversias Constitucionales resueltas a partir de 1995,<sup>13</sup> los engroses de las sentencias se consultaron en Consulta temática de expedientes<sup>14</sup> y las Controversias del año 2000 al 2009 se recabaron en el Portal de Estadística Judicial.<sup>15</sup> A partir de la información obtenida, se elaboró una base de datos sobre las decisiones de la Corte en materia de Controversias Constitucionales.

Las quince controversias presentadas durante el lapso de estudio tienen varios rasgos distintivos. En primer lugar lo que se observa es que de esas quince, seis se refieren a proceso legislativo, lo que sugiere que uno de los problemas más frecuentes entre el presidente y el Congreso es el proceso de creación de ley. El presidente sin mayoría en el Congreso ha tenido dificultades para impulsar sus iniciativas en las cámaras, pero también ha utilizado

<sup>13</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>.

<sup>14</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?Asunto>.

<sup>15</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default.aspx>.

su facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción X, para impulsar legislación, lo que obligó al Congreso a acudir a la Corte para dirimir tensiones. Este hecho tiene una relación con un presidente débil en sus facultades constitucionales de creación de ley frente al Congreso.<sup>16</sup>

Del total de controversias en las cuales la Corte tuvo que decidir, cinco formaban parte de la agenda de gobierno estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo presentadas al inicio del sexenio. Los presidentes de la alternancia enfrentaron adversidades para impulsar su agenda de gobierno en temas de orientación del Estado mexicano, sobre todo en materia energética y fiscal.

En la resolución de las Controversias Constitucionales en el periodo 2000-2012 entre el Ejecutivo federal y el Congreso destaca el alto número de decisiones favorables al Ejecutivo: de un total de quince controversias iniciadas en ese lapso, once fueron resueltas a favor del Ejecutivo. Considerando esto, ¿por qué la Corte falla contra el Ejecutivo? ¿Qué características tienen esas decisiones? Frente a un Congreso adverso, el presidente buscó impulsar su agenda por la vía reglamentaria.

Las características de las controversias se resumen en la siguiente tabla:

<sup>16</sup> El 8 de agosto de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 71 constitucional para permitir que el presidente de la República tuviera iniciativa preferente. El artículo dice: “El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas”.

Tabla 1  
Controversias analizadas

<i>Controversia</i>	<i>Tema</i>	<i>Actor que demanda</i>	<i>Sentido de la resolución</i>	<i>Fecha de resolución</i>
A	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Congreso	Contra el Ejecutivo	25/04/2002
B	Decreto por el que se exime del pago de los impuestos establecidos por el Congreso	Congreso	Contra el Ejecutivo	12/07/2002
C	Dictamen en el cual se analizó la ratificación de tres Magistrados de los Tribunales Unitario Agrarios que no fueron propuestos para dicha ratificación por el Presidente de la República	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	01/07/2004
D	Oficio en el cual el auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación Comunica al Secretario de Hacienda y Crédito Público, que del análisis realizado la documentación proporcionada por la propia Secretaría el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México fueron parcialmente atendidas	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	04/11/2003

LA SUPREMA CORTE COMO ACTOR ESTRATÉGICO

51

<i>Controversia</i>	<i>Tema</i>	<i>Actor que demanda</i>	<i>Sentido de la resolución</i>	<i>Fecha de resolución</i>
E	Solicitud de implementación de las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir de los pagarés o de las obligaciones el monto correspondiente a los créditos, con respecto a diversas instituciones bancarias	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	23/06/2005
F	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	Congreso	A favor del Ejecutivo	22/01/2007
G	Oficio dictado por el Auditor Superior de la Federación dirigido al Presidente de la Comisión Reguladora para que adopte medidas de carácter administrativo dentro de los procedimientos para la expedición de permisos de energía eléctrica, en términos de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2002	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	14/08/2006
H	Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	17/05/2005

<i>Controversia</i>	<i>Tema</i>	<i>Actor que demanda</i>	<i>Sentido de la resolución</i>	<i>Fecha de resolución</i>
I	Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de dicha Cámara en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo.	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	15-01-2008
J	Requerimiento de revisión e informe de situación excepcional, en el que obliga al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía a realizar una revisión sobre el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los permisos, sobre la fijación de tarifas y las contraprestaciones a particulares y extranjeros	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	24/02/2009
K	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
L	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Art. 9, 12	Ejecutivo	Contra el Ejecutivo	24/02/2009
M	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Congreso	Contra el Ejecutivo	24/11/2009

<i>Controversia</i>	<i>Tema</i>	<i>Actor que demanda</i>	<i>Sentido de la resolución</i>	<i>Fecha de resolución</i>
N	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
O	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo	Congreso	A favor del Ejecutivo	07/12/2010

Fuente: elaboración propia.

Uno de los rasgos que también llama la atención es que el Congreso en un contexto político de fragmentación pudo demandar al presidente con el propósito de resguardar sus facultades y funciones constitucionales, sobre todo la relativa con la creación de ley. En décadas pasadas el presidente era el motor legislativo, sin embargo, a partir del año 2000 esa dinámica cambió con los pesos y contrapesos del sistema presidencial.

Posteriormente para comprobar nuestras hipótesis, se decidió explorar la combinación de condiciones suficientes y/o necesarias para que la Corte vote contra el Ejecutivo en las controversias constitucionales. Para ello, se acudió a la metodología conocida como *Qualitative Comparative Analysis* (Ragin, 1987, 2008, 2009). La comparación como estrategia metodológica es un rasgo distintivo desde los orígenes de la teoría política, “es el corazón del razonamiento humano” (Ragin y Rihoux, 2009: XVII). La comparación es un procedimiento orientado a poner hipótesis a prueba (Pérez Liñán, 2010) y va implícito en cualquier esfuerzo científico. Desde los estudios clásicos de Aristóteles hasta los trabajos de Tocqueville, Weber, Mill y Durkheim, el método comparado ha sido un instrumento crucial para el desarrollo de las ciencias sociales (Ragin y Rihoux 2009). La imposibilidad de la experimentación para los fenómenos sociales hace especialmente importante la estrategia comparativa como una forma de encontrar regularidades y conexiones entre variables.

El uso del QCA, como una herramienta eminentemente comparativa, representa varias ventajas para el tema que se aborda en el presente documento. El QCA, en contraste con las técnicas de correlación, supone el estudio de causalidad compleja, definida como aquella en la que un resultado puede ser alcanzado por distintas combinaciones, según el principio de equifinalidad (descrito por Mahoney y Goertz, 2006: 237). Esta metodología resulta especialmente apta para casos de  $N$  pequeñas, que suponen pérdida de poder explicativo para los modelos de regresión logística. Adicionalmente, el tratamiento de las variables causales es distinto: mientras que en la regresión todas las variables independientes contribuyen a la explicación de la variable dependiente en cierto porcentaje y por tanto “están en cierta competencia la una con la otra” (Wagemann, 2012: 59), la equifinalidad que sustenta el QCA no involucra esta competencia. Por el contrario, en el QCA las condiciones causales constituyen los ingredientes detrás de las diversas configuraciones complejas que pueden llevar al resultado final (Ragin, 2008: 23).

Ahora bien, las tablas de verdad enlistan las combinaciones lógicamente posibles de las condiciones causales y el resultado empírico asociado con cada configuración. La utilidad de las tablas de verdad es formalizar el análisis de casos que comparten los mismos resultados de interés.

Como señala Ragin (2008: 24):

El principal objetivo de las tablas de verdad es identificar conexiones explícitas entre combinaciones de condiciones causales y resultados. Enlistando las combinaciones lógicamente posibles de combinaciones es posible encontrar la suficiencia de una receta específica, pero también la suficiencia de otras condiciones que podrían construirse con las condiciones causales utilizadas.

Por supuesto, el análisis de las combinaciones lógicamente plausibles excede el número de combinaciones empíricamente observables. La importancia de estas configuraciones que no cuentan

con instancias empíricas, se conciben como *casos contrafactual*s, y su utilidad reside en que amplían el universo comparativo para análisis que involucran un número limitado de casos (Ns pequeñas). Así, proveen un mapeo de configuraciones causales que son potencialmente verificables pero que no podrían ser incluidas en un análisis que se limite a los casos provistos por la naturaleza. El número de casos lógicamente posibles para el número de variables propuestas queda definido por  $2^k$ , donde  $k$  es el número de condiciones causales (Ragin, 2008: 24).

Aplicado a nuestro caso, la tabla comparativa que resulta del análisis de las controversias constitucionales interpuestas entre 2000 y 2012 se presenta enseguida. Esta tabla consiste en una descripción de los valores encontrados para cada una de las variables que aplican a las sentencias estudiadas:

Tabla 2

*Tabla comparativa de las controversias estudiadas*

<i>Controversias</i>	<i>Decisiones contra el ejecutivo</i>	<i>Nombramiento de jueces</i>	<i>Sentencias que se refieren al proceso legislativo</i>	<i>Inclusión en la agenda del presidente</i>
A	1	0	1	1
B	1	0	0	1
C	0	1	0	0
D	0	0	0	0
E	0	1	0	0
F	0	0	1	0
G	0	0	0	0
H	0	1	0	0
I	0	1	0	1
J	0	0	0	0
K	0	0	1	0
L	1	0	1	0
M	1	0	1	0
N	0	1	1	1
O	0	1	1	1

1= presencia de la variable, 0= ausencia de la variable

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, siguiendo la metodología de Ragin para hallar las configuraciones causales lógicamente posibles, se presenta el total de configuraciones causales lógicamente posibles para las controversias estudiadas en la siguiente tabla:

Tabla 3

*Configuraciones causales lógicas  
(análisis de configuraciones suficientes)*

Config	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	Núm. de casos	Y=0	Y=1	Consistencia	X->Y
1	0	1	0	4	F,K	L,M	0,50	[C]
2	1	0	0	3	C,E,H		0,00	F
3	0	0	0	3	D,G,J		0,00	F
4	1	1	1	2	N,O		0,00	F
5	1	0	1	1	I		0,00	F
6	0	1	1	1		A	1,00	V
7	0	0	1	1		B	1,00	V
8	1	1	0	0			---	[¿?]

X<sub>1</sub>= nombramiento de jueces; X<sub>2</sub>= la controversia refiere a proceso legislativo; X<sub>3</sub>= la controversia refiere a la agenda; Y=voto contra el Ejecutivo.

0= ausencia de la variable, 1= presencia de la variable.

[C]= configuraciones contradictorias.

[¿?]= configuraciones contrafactualas o residuales

Fuente: elaboración propia.

La tabla 3 nos muestra todas las combinaciones posibles que pueden tomar las variables explicativas. En total encontramos ocho configuraciones, que surgen de la relación 2<sup>3</sup>, en donde 3 es el número de variables independientes consideradas. La columna “Núm. de casos” muestra cuántas controversias presentan cada combinación de variables. Las columnas Y=0 y Y=1 especifican cuáles de esas controversias llevan a la ausencia o a la presencia de la variable dependiente (voto contra el Ejecutivo). La siguiente columna muestra lo que Ragin (2006) denominó “índice de con-

sistencia”, que se refiere a la identificación de condiciones suficientes. “El índice de consistencia refleja simplemente la proporción de casos en cada grupo que ofrecen un resultado positivo. Cuando el índice es igual a 1,00, la configuración causal emerge como una condición suficiente” (Pérez Liñán, 2010: 141). Para el caso que ocupa, el análisis arroja dos condiciones suficientes, que se reflejan en los casos (A,B).

La última columna relaciona la evidencia analizada con las configuraciones causales: si el índice de consistencia es 1,00, la configuración se identifica como verdadera o suficiente, [V], para causar el resultado de interés. Cuando el índice es igual a (0,00), la combinación se establece como no-suficiente, [F].

Además, encontramos dos tipos adicionales de configuraciones: un caso contrafáctico o residual [¿?] (Configuración 8), que presenta una combinación para la cual no encontramos evidencia disponible, pero que podría ocurrir en algún momento, y un caso “contradictorio” [C] (Configuración 1), en el que encontramos un índice de consistencia de 0,50. Ello se explica porque la configuración 1 abarca dos controversias que se resolvieron de forma favorable al Ejecutivo (F,K) y dos controversias que se resolvieron en contra de éste (L,M). Esto implica que la configuración 1 no es suficiente para generar un voto en contra del Ejecutivo.

El análisis de las configuraciones causales que conducen al resultado de interés, *i.e.*, a que la SCJN vote contra el Ejecutivo en las controversias constitucionales, supone dos elementos: 1) la consideración de los casos que presentan este resultado y analizar qué condiciones causales comparten, y 2) la identificación de condiciones causales, para averiguar si dan origen al mismo resultado. El análisis se extiende a las configuraciones contrafactualas. Este procedimiento nos permite dar cuenta de las condiciones necesarias y/o suficientes para que la Corte vote contra el Ejecutivo en las controversias estudiadas.

Utilizando el software desarrollado por Charles Ragin, *Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA)*, obtuvimos una configuración causal suficiente que lleva a la Corte a votar contra el

Ejecutivo en las controversias constitucionales, que puede representarse de la siguiente manera:

### **VsEjecutivo= ~nombramientos\*agenda**

En esta configuración, según los operadores lógicos utilizados en el *fsQCA*, el símbolo “~” representa la ausencia de la variable, y el símbolo de multiplicación [\*] representa la conjunción “y” (Ragin, 2009: 34). Considerando la equivalencia de nuestras variables, la expresión anterior puede interpretarse de la siguiente manera:

La Corte puede votar en contra del Ejecutivo cuando:

- i) Ninguno de los jueces integrantes de la SCJN haya sido propuesto por el presidente en turno (~nombramientos), y
- ii) las sentencias refieran a temas relevantes para la agenda del presidente (agenda).

Así, la ecuación **VsEjecutivo= ~nombramientos\*agenda** implica la cadena causal para dar cuenta de un comportamiento de la Corte contrario al Ejecutivo.

La solución arrojada por el *fsQCA* indica que la configuración causal suficiente para dar cuenta de los votos de la Corte contra el Ejecutivo es la siguiente: cuando ninguno de los jueces de la SCJN fue nombrado por el presidente en turno, y enfrenta un tema de agenda de gobierno del presidente, es más probable que vote en contra del Ejecutivo. Esta configuración causal revela un efecto interactivo entre dos variables (nombramiento y agenda) que, combinadas, emergen como condición suficiente para crear un fallo adverso al Ejecutivo.

Por otro lado, según los resultados arrojados por el *fsQCA* la variable “proceso legislativo” no resultó ser relevante para dar cuenta de los votos de la Corte desfavorables al Ejecutivo para el caso mexicano.

El análisis de la configuración suficiente se desarrolla a continuación:

*En un entorno de fragmentación política, cuando ninguno de los jueces de la SCJN fue nombrado por el presidente en turno y enfrenta un tema de agenda de gobierno del presidente, es más probable obtener un fallo adverso al Ejecutivo.*

Las condiciones del contexto político mexicano tales como la fragmentación y la imposibilidad normativa de que un Ejecutivo pueda nombrar a la mayoría de los jueces de la Corte, fueron punto de partida en el análisis. Estos dos elementos son relevantes, pues parecen constituir tendencias irreversibles en el nuevo entorno.

Con este telón de fondo, la evidencia y el análisis *f3QCA* muestran que cuando ningún juez fue nombrado por el Ejecutivo en turno y la controversia involucra un tema de agenda de gobierno del presidente, es más probable obtener un fallo adverso al Ejecutivo. La combinación de estas variables y su interacción se analiza a continuación.

Históricamente la Corte votaba con el presidente en temas de importancia para su gobierno y en aquellos asuntos considerados políticos (González Casanova, 1965; Schwarz, 1975), los jueces constitucionales eran parte de la coalición que estaba en el poder (Dahl, 1957). Desafiar al presidente era perder el empleo y ponerle fin a una carrera judicial y hasta académica (Cossío, 2008). Después de la reforma que modificó el diseño institucional de la Corte en 1994, inició una nueva etapa política pero su reforma estuvo vinculada con la continuidad del viejo régimen político antes que con las nuevas condiciones democráticas del país (Magaloni y Elizondo, 2010).

Pese a que la reforma constitucional le otorgó facultades constitucionales para decidir contra las ramas electas, la Corte se atrevió a decidir contra el presidente hasta el año 2000. La explicación de esta decisión se encontró en la hipótesis de la frag-

mentación (Ríos-Figueroa, 2007). Sin embargo, cuando esta variable es una condición del sistema, los resultados obtenidos por medio del *fsQCA* nos sugieren que la combinación de las variables nombramiento y agenda permite caracterizar el comportamiento de la Corte en las controversias constitucionales entre el presidente y el Congreso. Una interacción de estos dos factores nos ofrece la explicación a nuestra variable dependiente y a nuestra pregunta de investigación.

De esta forma, para que la Corte se pudiera afirmar como un actor relevante en el sistema presidencial tenía que dejar atrás una historia de vínculo y apego con el presidente, y tener en consideración al Congreso como un nuevo actor político y constitucional. En este proceso se comportó de forma estratégica porque al decidir en las tensiones entre las ramas electas optó por contener al presidente y afirmarse en el tablero político, votando contra el presidente en aquellos temas que refieren a la agenda de gobierno. Si para los presidentes de la alternancia los temas prioritarios de la agenda de gobierno terminaban en la Corte en tensiones con el Congreso, para determinar cuál de los dos poderes tenía la razón, la estrategia de la Corte fue buscar constituirse como árbitro entre los poderes, y para lograrlo debía desafiar al presidente en su agenda de gobierno.

La variable nombramiento interactuando con la de agenda indica que el presidente necesita nombrar jueces constitucionales para asegurarse respaldo, para poder reestructurar las dinámicas internas de tal modo que su proyecto de gobierno encuentre resonancia en el órgano judicial. Cuando no nombra jueces y el tema de la controversia refiere a la agenda de gobierno del presidente, es más probable obtener un fallo adverso al Ejecutivo. La agenda es un instrumento central para los actores en juego: para los presidentes, constituye su plan de gobierno, y para los jueces, constituye la mejor oportunidad de la Corte para controlar al presidente, afirmarse como un poder político y constitucional e imprimirlle su sello a las políticas públicas.

Esta configuración causal es congruente con las hipótesis planteadas bajo el enfoque estratégico. Al interior de la Corte los jueces negocian entre sus pares y deliberan sobre los temas en cuestión, como forma estratégica de conducta (Epstein y Knight, 1998). No solo reconocen las preferencias de las ramas electas sino que al interior de la SCJN los jueces también tienen preferencias e intereses entre ellos, es una decisión interdependiente entre lo que sus pares esperan de ellos y sus objetivos. En este sentido, el contexto político incluye el hecho de que el presidente no nombrá a una mayoría de jueces constitucionales. El recientemente elegido presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) enfrentará una situación similar a la que enfrentaron Vicente Fox y Felipe Calderón, en la que la Corte estará integrada mayoritariamente por ministros propuestos por sus antecesores.

Los nuevos jueces constitucionales en el inicio de sus trabajos en la Corte apoyan al presidente, negocian las votaciones y reestructuran la lógica interna. Esto es relevante para el periodo incluido en nuestro análisis, en el que ninguno de los Ejecutivos en turno coloca a la mayoría de los jueces que constituyen la Corte. En suma, la integración de nuevos jueces repercute en la integración de coaliciones en la Corte mexicana. Esta condición puede ser explicada por dos rasgos: el método de nombramiento y la forma en la que discute la Corte. Sobre el primer tema en líneas arriba vimos cómo este asunto ha sido motivo de problemas en la relación entre el presidente y la Corte en la configuración del Estado mexicano. La reforma de 1994 transformó ese mecanismo, lo que nos puede ayudar a explicar cómo el hecho de que cuando ningún juez en el cargo hubiese sido nombrado por el Ejecutivo en turno hace posible que la SCJN vote en contra del presidente y de su agenda de gobierno.

A los presidentes de la alternancia de Acción Nacional, les correspondió proponer a cada uno un número importante de jueces, así aunque los nuevos jueces no sean mayoría cuatro son suficientes para frenar una decisión para que no genere efectos generales. Vicente Fox nombró cuatro jueces constitucionales du-

rante su administración a partir de 2003 y hasta 2006. Felipe Calderón en sus primeros tres años no tuvo la oportunidad de proponer ningún juez, lo que explica una Corte retráida contra el presidente en turno, sin embargo de 2009 y hasta el final de su mandato pudo colocar a cinco jueces en la Corte.<sup>17</sup>

A partir del año 2000 tanto el Congreso como el presidente comenzaron a llevar sus tensiones y problemas ante la SCJN para que determinara cuál de los poderes tenía la razón en cuanto a normas y actos realizados. La Corte estaba integrada por jueces que fueron designados en 1994 por el entonces presidente Ernesto Zedillo con colaboración del Partido Acción Nacional (Sánchez *et al.*, 2010). Fue después de los tres primeros años de gobierno cuando el presidente Vicente Fox tuvo la oportunidad de proponer nuevos jueces constitucionales. Durante su administración se renovó la Corte, se integraron cuatro nuevos ministros. Y en la siguiente administración Felipe Calderón pudo nombrar cinco nuevos jueces antes de concluir su gobierno.

La lectura normativa afirma que la principal debilidad del procedimiento para elegir jueces constitucionales es que no está bien regulado en la Constitución, ni en leyes secundarias. Esta fragilidad se advierte en la etapa de designación que realiza el Senado de la República, por lo que se da una discrecionalidad por parte de los grupos parlamentarios para decidir la forma y los mecanismos mediante los cuales se designan los jueces constitucionales (Astudillo, 2009, 2010). Por ejemplo, no existe claridad de cómo debe ser la comparecencia de los candidatos por lo que está a discreción de los coordinadores parlamentarios el procedimiento a seguir. No está estipulado si es en comisiones o en el pleno, si hay preguntas o réplica.

<sup>17</sup> En el periodo de Vicente Fox se nombraron los siguientes ministros: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Armando Valls Hernández, José Fernando Franco González-Salas. En el sexenio de Felipe Calderón: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alberto Gelacio Pérez Dayan, Luis María Aguilar.

El otro rasgo de debilidad es que el Senado puede decidir cuántas veces se votarán las ternas antes de devolverlas al presidente. Puede votarlas indefinidamente, en caso de que ningún candidato logre la mayoría requerida puede organizar una segunda vuelta solo con los dos candidatos punteros.<sup>18</sup> Sin duda, estas fragilidades en la estructura normativa, propician que priven negociaciones en la opacidad. Por el lado del perfil de juez, se afirma que con la necesidad de otorgarle independencia al juez se buscó distanciarse de los criterios políticos por lo que desde entonces la gran mayoría de ministros que se han nombrado provienen de la carrera judicial (Astudillo, 2009, 2010). Uno de los ministros dijo sobre las ternas: “Las ternas llevan a debate y consensos políticos que pudieran traducirse en que después se reclamen los apoyos que se dieron para que la persona saliera” (Magaloni, Elizondo, 2010: 38). Esta afirmación del ministro Mariano Azuela tiene mucho sentido en la explicación de los jueces votando contra el presidente.

La vertiente politológica afirma que en la elección de los jueces en 1994 (Magaloni y Elizondo, 2010) existió una continuidad con el pasado en los nombramientos de los jueces constitucionales. No se pretendía una ruptura con el régimen autoritario, con una Corte para la democracia, por eso se eligieron jueces provenientes del antiguo régimen, y con experiencia en la carrera judicial.

Se sostiene que el método de elección de jueces constitucionales generado en 1994 privilegia las negociaciones entre los partidos políticos y los candidatos a jueces, la ruta metodológica establecida en la Constitución establece que para llegar a juez constitucional se tiene que edificar una cadena de apoyos entre los partidos políticos en el Senado y con el presidente. Lo que sin duda alguna merma el perfil del juez, pues no llega el que tenga la mejor trayectoria sino el que sea capaz de lograr consensos y apoyos y posteriormente, sin duda, estos apoyos mermarán su independencia (Magaloni y Elizondo, 2010).

<sup>18</sup> En la elección del ministro Sergio Armando Valls se estableció una segunda vuelta en las votaciones con los dos candidatos con el mayor número de votos. *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 70, 26 de octubre de 2004.

Una de las debilidades en la forma en que deciden los ministros tiene que ver con el proceso de decisión del Pleno de la Corte. De acuerdo con Beatriz Magaloni y Carlos Elizondo (2010) la práctica existente de audiencias informales entre los jueces y las partes involucradas en el proceso, el denominado “alegato de oído o de oreja” genera un cabildeo en la opacidad por parte de los actores involucrados. Por ejemplo, en el caso de las controversias constitucionales que analizamos el cabildeo puede ser del presidente a través de sus secretarios de Estados o sus representantes jurídicos como del Congreso.

Estas audiencias entre los jueces y las partes involucradas no son públicas y no se sabe cuántas reuniones existieron entre cada juez y los actores interesados en las controversias. Dicha práctica era parte de las reglas informales en las que se decidían los conflictos y actuaba la Corte en la época del presidencialismo mexicano, sin embargo, después de la reforma de 1994 no se ha modificado. Esta forma de conducirse por parte de los jueces impacta en el modo en que deciden ya que el cabildeo o en su caso las presiones a las que son sujetos no la saben ni el otro actor involucrado en la controversia ni la opinión pública. Es así que, los nuevos jueces cuando se integran a la Corte, y tomando en consideración que el método de elección del juez tiene un rasgo de negociación entre los candidatos propuestos por el presidente y el Senado, las reuniones informales que se dan en cada conflicto puede influir en la forma en la que votan los ministros.

Dos factores propician que un nuevo juez reestructure las negociaciones internas de la Corte: el primero es un método de nombramiento con debilidades jurídicas por escasa regulación en su procedimiento, que genera discrecionalidad por parte de los coordinadores parlamentarios, y una amplia negociación entre los candidatos, el presidente y el Senado. El segundo es la práctica añeja de la SCJN, en la que los jueces escuchan los alegatos de los actores en privado y sin presencia de otros miembros, reuniones en la opacidad.

Castagnola y López (2012, 2013) indican cómo cuando llega un nuevo ministro a la Corte se reconfiguran las coaliciones internas y los jueces nuevos al inicio de sus labores tienden a favorecer al actor que los propuso para el cargo, en este caso el presidente de la República. De esta forma si ningún juez fue nombrado por el Ejecutivo en turno es lógico que éstos voten en su contra específicamente en aquellas controversias que se refieran a su agenda de gobierno, porque no hay renovación de las coaliciones internas ni nuevas negociaciones entre los jueces.

De acuerdo con los resultados del *fsQCA*, la consideración simultánea de ambas condiciones es relevante, pues a pesar de que en la mayoría de las controversias la Corte está favoreciendo al Ejecutivo, ésta distingue entre aquéllas que se refieren a la agenda del presidente y aquéllas que no lo hacen. Un cuerpo colegiado compuesto en su mayoría por actores distintos al presidente en turno se opone a resolver favorablemente los casos que supongan apoyar el proyecto de gobierno del presidente.

Con lo anterior, la Corte se afirma como un poder con capacidad de influir en las políticas públicas, en el debate nacional, distribuye el poder institucional haciendo aliado al Congreso y rompiendo continuidades y dinámicas históricas de sumisión y debilidad.

La credibilidad de una Corte como árbitro entre los poderes en un país con una historia política de fortaleza del presidente, radica en poner límites a la institución presidencial en los temas prioritarios, por eso, se retrae de forma estratégica en contra del presidente, en sus temas de agenda. Kapiszewski (2010) en su estudio sobre la Corte de Brasil, señala que para afirmarse en el tablero político, al distribuir el poder lo hacen de forma cautelosa sin favorecer a ningún actor de forma organizada, lo que le permite posicionarse como actor y árbitro imparcial, es su estrategia política de afirmarse como poder frente al Congreso y al presidente. Esto es consistente con la evidencia encontrada para el caso mexicano, en donde la Corte, liberada de un Ejecutivo que podía incidir a través de una mayoría nombrada por él, de-

cide contrapesar al presidente frenándolo específicamente en los temas incluidos en su agenda que han sido objeto de disputas.

La configuración causal revela un cambio sustantivo en el comportamiento de la Corte: anteriormente, cuando el presidente tenía libertad para nombrar al número de jueces que le fuera favorable, el comportamiento de la Corte era incondicional al Ejecutivo cuando las decisiones involucraban temas cruciales para el plan de gobierno del presidente (González Casanova, 1965). La evidencia histórica señala que en decisiones que no eran importantes para la agenda del presidente, la Corte eventualmente se retraía. Vemos que bajo el contexto actual, la Corte limita al presidente en sus objetivos, lo que le permite posicionarse como un órgano fundamental en el Estado mexicano. El presidente no puede imponer su visión para resolver los problemas nacionales, en su agenda tiene límites constitucionales y en los casos que llegan a la Corte, ésta encuentra ese espacio para contener y frenar a la institución presidencial.

Al tener la libertad para votar contra el presidente en temas de agenda de gobierno, la SCJN distribuye el poder institucional, imprime su sello en las políticas públicas, y se afirma como un órgano con peso en las deliberaciones sobre el rumbo del país. Las decisiones de la Corte distribuyeron el poder político y establecieron los límites en el ejercicio de las facultades de cada poder, afirmaron que el presidente no puede violentar la Constitución en su agenda, y que la Corte tiene una mirada propia sobre la agenda política nacional.

La reforma de 1994, que establece períodos fijos para los jueces limita la capacidad de los Ejecutivos para nombrar cortes mayoritarias, lo que abrió la ruta para que la Corte mexicana pudiera controlar al presidente en temas de su agenda política. Este hecho le permite romper con la tradición histórica de sumisión frente al presidente en los temas prioritarios y en aquellas cuestiones políticas en las que se veía involucrado el gobierno. Tenemos, pues, una Corte que participa en la orientación de las políticas públicas y en el debate nacional.

## II. LA MIRADA ESTRATÉGICA DE LA CORTE EN DOS DECISIONES

La configuración causal suficiente para dar cuenta de los votos de la Corte contra el Ejecutivo obtenida mediante el *fsQCA* revela un efecto interactivo entre dos variables (nombramiento y agenda) que, combinadas, emergen como condición suficiente para crear un fallo adverso al Ejecutivo. En este sentido, describimos de forma analítica dos controversias constitucionales para observar la interacción entre estas variables. Se considera que las controversias elegidas son dos de las más representativas durante el periodo de estudio y nos permite tener una imagen de su comportamiento estratégico, de la forma en la que le imprime su sello a las políticas públicas y así como la forma en que distribuye el poder político.

En México en el año 2000 inició el primer gobierno de la alternancia después de un largo proceso de transición política. El presidente Vicente Fox del PAN enfrentó un gobierno dividido: no tuvo mayoría en ninguna de las cámaras. El marco normativo y el mapa de acción del presidente y el Congreso es la Constitución de 1917, que pese al número de reformas que ha tenido continúa siendo la norma jurídica que establece las coordenadas del poder político. Ambos actores estaban en una mecánica distinta puesto que el gobierno dividido era una novedad en el sistema político mexicano. Los temas de las controversias constitucionales indican las prioridades tanto del Congreso como del presidente pero también son una imagen del papel de la Corte.

Para la SCJN tener el poder de fungir como árbitro entre poderes y desafiar tanto al presidente como al Congreso era un contexto novedoso. En líneas arriba vimos cómo en el proceso de consolidación del poder político presidencial se alteraron las variables de integración, duración y método de nombramiento. Pero no solo en eso se vio afectada la Corte sino que los jueces y juristas tuvieron problemas para identificar su objeto de estudio.

La Constitución fue leída por la Corte como texto político antes que como la norma jurídica fundamental del Estado mexicano. La teoría constitucional con la que se explicaba y leía la Constitución era la de Carl Schmitt y Lasalle, por lo que la Constitución era una serie de decisiones políticas fundamentales que reflejaban los factores reales del poder político. Se dejaron de lado teorías del derecho y autores como Kelsen, Hart, Ross o Rawls por considerar que sus posiciones respecto a las normas y al poder parecían “ajenas a la realidad” mexicana (Cossío, 2008). La nación se había expresado por medio del texto de 1917 el cual había recogido las demandas más importantes de la Revolución mexicana. Ambos actos permanecían como inquebrantables y eran la fuente de legitimidad tanto del partido hegémónico como del ejercicio del poder político.

El contexto político provocó que desde la década de los cuarenta la interpretación de la Constitución y de las normas jurídicas se comenzara a hacer por medio de las exposiciones de motivos de las iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo. La Constitución no era una norma jurídica que limitaba el ejercicio del poder político sino que era un símbolo que buscaba lograr los ideales de la Revolución, hubo una “trivialización del estudio de la Constitución” (Cossío, 2008: 463).

Para los jueces y abogados el objeto de estudio y la forma de abordarlo fueron determinados por las condiciones políticas del presidencialismo mexicano. Esta situación también propició que los jueces buscaran la aprobación de los gobernantes en su trabajo para poder continuar con su carrera judicial o, en su caso, política (Cossío, 2002). La tarea del control constitucional no era una actividad fundamental para la Corte sino que era una labor secundaria, como afirmaba Antonio Carrillo Flores, el proceso de revisión de la Constitución era una tarea que realizaba el Poder Ejecutivo (Carrillo Flores, 2010).

Este contexto político generó que no existiera una teoría constitucional ni en materia de división de poderes ni en temas de derechos humanos. Por eso, a partir del año 2000 la Corte te-

nía el poder y sería requerida para determinar facultades entre los órganos electos pero también para generar una lectura de la Constitución y generar jurisprudencia. Este suceso era de esperarse puesto que la transición mexicana se centró en reformas electorales pero no se modificaron las reglas de la relación entre el presidente y el Congreso (Merino, 2003).

### III. LA CORTE IMPRIMIENDO SU SELLO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron dos controversias constitucionales. En ambas el Congreso demandó al presidente por considerar que invadía sus funciones constitucionales. En una de las decisiones en las que podemos apreciar el comportamiento de la Corte es en el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica. Este caso permite entender el nuevo papel de la Corte porque es sobre uno de los temas más importantes del Estado mexicano contenidos en los artículos 27 y 28 constitucionales que refieren a la propiedad de la nación de los recursos naturales y energéticos. Durante décadas esos artículos fueron leídos bajo la óptica de ser decisiones políticas fundamentales que reflejaban los factores reales de poder (Cossío, 2008). En este caso, la Corte no solo distribuyó el poder entre las ramas electas sino que también abordó una temática clave en la agenda del presidente, negándole su apoyo y rompiendo con ello la inercia de respaldo incondicional en los temas cruciales para el Ejecutivo. El tema de la controversia era parte de su agenda de gobierno y el presidente no había nombrado ningún juez constitucional, por tanto la Corte votó contra el Ejecutivo.

El 22 de mayo de 2001 el presidente Vicente Fox emitió un decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Frente a esta decisión, el 27 de junio de 2001 la Comisión Permanente

del Congreso de la Unión decidió acudir a la Suprema Corte de Justicia y presentar una controversia constitucional contra el presidente.

El Congreso en la demanda apelaba que el acto del presidente: “Se aparta y se excede de lo que debe contener un reglamento federal, según se expondrá en el capítulo respectivo de este escrito de demanda, invadiendo con ello la esfera de competencia que la Ley Suprema le otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión”. También se afirmaba que el presidente violaba varios artículos constitucionales que estipulaban los siguientes principios de la ley suprema: transgredió el principio de división de poderes, que consagra el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup> y las facultades del Congreso establecidas en los artículos 73, fracción X,<sup>20</sup> y 89, fracción I,<sup>21</sup> de la Constitución.

Ante la demanda del Congreso, el presidente declaró a la prensa: “Ésta no es una controversia contra Fox, es una controversia y una discusión si queremos tener suficiente fluido eléctrico estos próximos años o si queremos vivir de apagones”.<sup>22</sup> Con esta

<sup>19</sup> El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar

<sup>20</sup> El Congreso tiene facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

<sup>21</sup> Las facultades del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

<sup>22</sup> Venegas, Juan Manuel, “Fox, satisfecho de que la Suprema Corte

afirmación, según el presidente, la decisión no era contra él, sino que la decisión implicaba un problema del Estado de generación de energía, y a la política pública generada para resolver el tema.

Frente a la demanda planteada por el Congreso la SCJN determinó analizar no solo la posible invasión de atribuciones del Ejecutivo sino que realizó una lectura de los artículos constitucionales que establecen los lineamientos sobre la generación de energía, para posteriormente, analizar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Realizó esto mediante la suplencia de la deficiencia de la demanda.<sup>23</sup>

La Corte tenía que determinar la validez del decreto del presidente respecto a la Ley de Electricidad. El ministro Juan Silva Meza se encargó del dictamen y lo presentó manifestando que el decreto del Ejecutivo era ilegal. Pero no existió consenso, ya que se requería una mayoría calificada de ocho votos para darle la razón a alguno de los poderes. Esto motivó que el ministro Juventino Castro y Castro propusiera un receso.

Es la primera vez que se ve, con toda claridad. Cómo a un poder, el Legislativo, le parece que otro poder político, el Ejecutivo ha estado actuando inconstitucionalmente, y le plantea al tercero de los poderes políticos que se resuelva la controversia, que le diga definitivamente quién tiene la razón y quién no la tiene... Se puede llegar a la conclusión (ante la oposición de cuatro ministros) de que en un momento dado, habiéndose resuelto mayoritariamente en un sentido (con siete a favor de la inconstitucionalidad del decreto), esto no produce ningún resultado. Caramba. Tomemos una resolución, digámosles pues, en un conflicto entre un poder y otro quién tiene

decida en la controversia constitucional con el Legislativo”, *La Jornada*, 29 de junio de 2001.

<sup>23</sup> “Significa esencialmente que si un juez se percata de que la acción del demandado esta «incompleta» o es «deficiente» puede «corregir la demanda para asegurar que la equidad justicia se conserve en el proceso” (Sánchez *et al.*, 2010: 358).

la razón y quién no la tenía, esa ha sido la naturaleza de nosotros, el voto dividido.<sup>24</sup>

Con el fin del receso la ministra Olga Sánchez cambió el sentido de su voto y con ello inclinó la balanza para declarar que el decreto del Poder Ejecutivo era ilegal. Se impuso el dictamen del ministro Juan Silva Meza. Después de la lectura de los alegatos la Corte consideró que de acuerdo con la Constitución la nación es la única que puede “generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer dicha energía que tenga por objeto la prestación de servicio público” (controversia constitucional, 22-2001).

La decisión de la Corte consideró que el decreto del Ejecutivo se excede en sus facultades reglamentarias establecidas en la Constitución, y también puso en tela de juicio la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica elaborada por el Congreso, y que era la base de los contratos firmados por el Estado con privados porque podía tener artículos contrarios a la Constitución pero en la cual no se pronunciarían porque no es el motivo de la controversia constitucional.

La Corte falla contra el presidente, lo contiene y lo limita en sus facultades reglamentarias por ser contrarias a la Constitución, pero también al ampliar su decisión sobre el tema de la Controversia realiza una lectura de los artículos constitucionales relacionadas con la generación de energía para terminar cuestionando la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica que no había sido puesta en duda, elaborada por el Congreso en 1975 (controversia constitucional, 22-2001).

De esta forma, se afirma como un actor político que limita al presidente en sus facultades reglamentarias y también indica al Congreso que las leyes que ha creado pueden estar signadas por la inconstitucionalidad. Imprime su sello en las políticas públi-

<sup>24</sup> Castillo García, Gustavo, “Inconstitucional, permitir capital privado en el sector eléctrico”, *La Jornada*, 26 de abril de 2002.

cas, en uno de los temas más importantes para la agenda del presidente.

La decisión tuvo varios rasgos distintivos que nos ilustran sobre el comportamiento de la Corte. No fue una decisión por unanimidad, fue necesario un descanso y que los ministros reconsideraran su posición para la votación. Hubo negociación interna y se valoró el peso de la decisión en la relación con el Congreso y el presidente. La suplencia de la queja fue un mecanismo que implementaron, sin embargo, José Ramón Cossío y Josefina Cortés (2002) señalan que esa ruta que se siguió no era viable para las controversias constitucionales sino que fue una estrategia que utilizaron los ministros para imponer su mirada sobre los artículos 25, 27 y 28 que son artículos fundamentales en la Constitución de 1917 y que establecen la relación de la nación con sus recursos naturales. Con esta decisión, en la cual votó contra el Ejecutivo en un tema de agenda de gobierno: “La Corte está dispuesta a poner sus propios acentos en la definición de la política pública aunque ello signifique reducir los márgenes de negociación de los actores políticos e incrementar los costos económicos para el país” (Fix-Fierro, 2003: 277).

De esta forma, a partir de 2000, la fragmentación política le permite a la Corte decidir en contra del presidente en cargo en ese momento (Vicente Fox) sin temor a las sanciones, como estrategia para reafirmar su poder. Por el contrario, la Corte comienza a decidir de forma favorable al Ejecutivo cuando el presidente Fox tiene la posibilidad de proponer nuevos ministros para la legislatura 2003-2006, lo que permite la reconfiguración de la Corte. Encontramos así que el hecho de que el presidente no haya propuesto a los ministros de la Corte es fundamental para explicar las decisiones que ésta toma en contra del Ejecutivo.

#### IV. LA CORTE DISTRIBUYENDO EL PODER INSTITUCIONAL

La distribución del poder institucional entre las ramas electas es una de las tareas que están realizando las Cortes en América Latina. Deciden sobre la posibilidad de la reelección presidencial (Martínez-Barahona, 2010; Cortez, 2014) o se comportan de forma cautelosa en decisiones que afecten los intereses del gobierno para poder afirmarse como árbitros imparciales. En este sentido, la Corte mexicana distribuyó el poder institucional entre el presidente y el Congreso en varios ejes. Uno de ellos fue en el recurrente tema del poder de la bolsa que tiene el Poder Legislativo.

En este sentido, uno de los temas que han signado a los gobiernos de la alternancia es la dificultad de impulsar una reforma fiscal, ha sido prioritario para la agenda de gobierno pero ha enfrentado obstáculos y problemas por las distintas miradas que se tienen, sobre el cómo realizarse. La SCJN tuvo que decidir en materia de control presupuestario en varias ocasiones pero dos resultan simbólicas. La primera fue en 2002, cuando el Congreso decidió imponer un impuesto especial del 20% a la producción y servicios de gaseosas, aguas con gas, que no usaran azúcar en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002.<sup>25</sup>

El 5 de marzo de 2002 el presidente Vicente Fox publicó un decreto para eliminar el impuesto establecido por el Congreso por

<sup>25</sup> Frente a la Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados el presidente declaró a la prensa: “Vamos a trabajar para hacer ajustes y corrección a la reforma fiscal de diciembre pasado. Que conste. El Ejecutivo federal propuso en marzo del año pasado una reforma fiscal y el Congreso federal dispuso una reforma muy diferente a nuestra propuesta original. Vamos entonces a trabajar para tener una reforma fiscal moderna, profesional y eficiente”, Venegas, Juan Manuel y Frías, Cayetano, “Realizará Fox ajustes y correcciones al paquete fiscal para alentar negocios”, *La Jornada*, 21 de febrero de 2002.

un lapso de seis meses. El Congreso decidió acudir el 12 de abril a la Corte por considerar que el decreto del presidente violentaba sus atribuciones y era inconstitucional porque “el Ejecutivo Federal se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, en agravio de las facultades legislativas del Congreso de la Unión” (controversia constitucional, 32-2002). El Congreso alegaba una invasión a las atribuciones de la Cámara de Diputados por parte del presidente de la República. El proyecto lo realizó el ministro José Vicente Aguinaco y en él se considera que:

En efecto, como se ha señalado, corresponde al Congreso de la Unión establecer las contribuciones, así como sus elementos esenciales, por lo que si dicho órgano legislativo estableció el impuesto especial sobre producción y servicios para la citada rama de la industria, cuando utilice edulcorantes distintos al azúcar de caña el Ejecutivo Federal no puede hacer nugatoria esa facultad, so pretexto de aplicar el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación (Controversia Constitucional, 32-2002).<sup>26</sup>

De estas determinaciones sobresalen varios hechos. El primero de ellos es que la Corte tuvo que acelerar la decisión porque el plazo del decreto podía concluir antes de que se llegara a una determinación, había una premura tanto del Congreso como del presidente para saber quién de los dos órganos tenía la razón. El segundo es que la decisión fue tomada por unanimidad. No hubo polémica entre los jueces, ni aparente conflicto en la distribución del poder que estaban haciendo: el presidente no puede modificar la Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados en la cual se establecen impuestos, y recursos mediante su facultad de reglamentación. El presidente puede tener una agenda de gobierno basada en una reforma fiscal, sin embargo para poder

<sup>26</sup> Las facultades del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

implementarla no puede violentar el ordenamiento jurídico ni las atribuciones del Congreso. La Corte se afirma como árbitro entre poderes, contiene al presidente en su agenda de gobierno y rompe con esas tradiciones históricas de sumisión frente al poder político.