

La Suprema Corte de Justicia en México ¿Cuándo vota contra el presidente?

Aníbal Pérez-Liñán
Prefacio

JOSAFAT
CORTEZ SALINAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN MÉXICO ¿CUÁNDO VOTA CONTRA EL PRESIDENTE?

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
SERIE Estudios Jurídicos, Núm.254

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Cuidado de la edición y formación en computadora:
Ricardo Hernández Montes de Oca

JOSAFAT CORTEZ SALINAS

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN MÉXICO ¿CUÁNDO VOTA CONTRA EL PRESIDENTE?

Aníbal Pérez-Liñán
Prefacio



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México, 2014

Esta obra fue dictaminada por sus pares académicos
y aprobada para su publicación por la Comisión Editorial
del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Primera edición: 10 de noviembre de 2014

DR © 2014, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510, México D.F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

Para mi Mamá Antonieta

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer y reconocer a las instituciones y personas que hicieron posible la elaboración de este libro. En primer lugar, al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, durante mi estancia como estudiante, en su calidez y ambiente académico, dibujé las primeras ideas y inquietudes.

Toda mi gratitud y reconocimiento para Aníbal Pérez-Liñán, por su orientación para darle orden y sentido a mis preguntas, su generoso apoyo, su atenta lectura y comentarios. A Sebastián Linares, por sus observaciones.

En segundo lugar, mi gratitud y agradecimiento a la UNAM, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; a David Pantoja y Francisco Reveles por su cercanía. Al Instituto de Investigaciones Jurídicas por el apoyo en la publicación de este libro.

Mi familia que siempre ha estado cerca. Para mi mamá, el más sentido agradecimiento por todo su amor y cobijo, sin ella nada hubiera sido posible. Por último, este trabajo le debe mucho a mi compañera María Grisel, por su paciencia, respaldo y amor en este proceso. Por su valiosa ayuda en la revisión y corrección de este libro.

CONTENIDO

Prefacio. XIII
Aníbal Pérez-Liñán

Introducción. 1

Capítulo primero
La revitalización del estudio del Poder Judicial

I. La revitalización de las Cortes Supremas como actores protagónicos 7

II. La relación entre las Cortes y las ramas electas 11

III. Los estudios estratégicos para comprender las decisiones de la Corte. 13

IV. La relación de la Corte con el Poder Ejecutivo en México: entre la inestabilidad y la fragilidad 22

V. La reconfiguración del poder y la independencia de la Corte en 1994. 27

VI. La variable dependiente y los factores explicativos . 33

Capítulo segundo
La Suprema Corte de Justicia de México como actor estratégico

I. Las condiciones suficientes y necesarias para que la Corte vote contra el presidente 47

II. La mirada estratégica de la Corte en dos decisiones 68

XII	CONTENIDO
III. La Corte imprimiendo su sello en las políticas públicas	70
IV. La Corte distribuyendo el poder institucional	75
Conclusiones.	79
Anexo	83
Bibliografía.	87

PREFACIO

Es un placer introducir este estudio de Josafat Cortez Salinas sobre el alineamiento de la Suprema Corte de Justicia en las controversias constitucionales que involucran al Presidente y al Congreso de México. El trabajo resulta de especial interés no solo porque ofrece una explicación de las decisiones tomadas por la Corte en un momento fundacional, sino también por su estrategia metodológica innovadora.

La literatura sobre política judicial enfatiza que las cortes constitucionales están dispuestas a confrontar al presidente solo en contextos de pluralismo político. Cuando el presidente y el Congreso están unidos por fuertes vínculos partidarios, es menos probable que los jueces deban dirimir controversias constitucionales. Y cuando éstas emergen, los jueces evalúan cuidadosamente el costo político de fallar en contra del presidente y de su mayoría parlamentaria. El resultado en este escenario es una corte con sensibilidad política pero nada activista, representada—como muestra el autor en el capítulo 1— por la experiencia de la Suprema Corte en el periodo 1946-1994.

Este escenario institucional fue profundamente alterado por las transformaciones del sistema político mexicano a partir de los años noventa. En 1994, una reforma constitucional expandió los poderes de la Suprema Corte —permitiéndole así dirimir controversias constitucionales entre poderes y niveles de gobierno— y en 1997 el partido gobernante perdió su mayoría en la cámara baja. Tras la alternancia política en 2000, ningún presidente mexicano ha controlado mayorías legislativas. Este cambio histórico inspira la pregunta de investigación que guía el estudio: ¿está dispuesta ahora la Corte a decidir en contra del Poder Ejecutivo y en favor del Congreso? Y de ser así, ¿bajo qué circunstancias?

Josafat Cortez Salinas analiza quince controversias constitucionales entre el presidente y el Congreso ocurridas entre 2000 y 2012. Solamente en cuatro de estos casos la Corte falló en contra del Poder Ejecutivo, y apenas dos fallos afectaron cuestiones centrales para la agenda del presidente, tal como es definida por el Plan Nacional de Desarrollo a comienzos del sexenio. En la primera decisión, de abril de 2002, la Corte resolvió en contra de un decreto presidencial que buscaba reformar el reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. En su segunda decisión, de julio de 2002, la Corte resolvió en contra de un decreto destinado a eliminar un impuesto establecido por el Congreso a la producción de bebidas gaseosas.

Ambas decisiones se produjeron en un momento fundacional, el periodo en que la Corte estableció sus credenciales como árbitro de las disputas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el contexto de la transición democrática y a poco tiempo de la llegada del PAN al poder. Al decidir en contra del presidente en estos dos casos, señala el autor, la Suprema Corte se afirmó “como un actor político fundamental”.

El análisis muestra, sin embargo, que un factor clave impulsó este resultado. En este periodo inicial, ninguno de los ministros de la Corte había sido nominado por el presidente en ejercicio. La reforma constitucional estableció mandatos largos de 15 años con renovación escalonada de los ministros, por lo que el presidente Fox no pudo nominar dos candidatos sino hasta 2003.

Esto lleva al autor a concluir que la Suprema Corte ha fallado en contra del presidente cuando los casos afectan la agenda del Ejecutivo, siempre que ninguno de los ministros haya sido nominado por el presidente en funciones. Pero, ¿por qué deberían uno o dos ministros nominados por el presidente ser tan importantes en una institución de once miembros? El texto nos sugiere dos respuestas para este problema. Cuando la Corte está dividida, la lealtad de un juez puede hacer la diferencia. En la controversia de abril de 2002, por ejemplo, el cambio del voto de la ministra Sánchez fue necesario para inclinar la balanza en contra del

Poder Ejecutivo. Pero lo que es más importante, Cortez Salinas sugiere que los ministros nominados por el Ejecutivo pueden articular nuevas coaliciones dentro de la Corte, potenciando su influencia en favor del presidente más allá de su voto individual. De este modo, el libro trasciende la formulación de una teoría mecánica sobre el rol de los jueces “pivotales” para adentrarse en una teoría sobre el rol de los jueces como articuladores de diferentes visiones políticas dentro de la Suprema Corte.

El enfoque metodológico empleado para comparar las quince controversias constitucionales en el segundo capítulo merece una mención especial. Este libro ofrece un ejemplo novedoso del uso del análisis cualitativo-comparativo (QCA, por sus siglas en inglés) en el campo jurídico.

El procedimiento de QCA, basado en los principios de lógica formal, realiza tres operaciones básicas. En primer lugar, identifica todas las combinaciones posibles de condiciones explicativas identificadas por el autor. En este caso, el análisis se centra en tres posibles causas de una decisión adversa al Ejecutivo: la presencia (o ausencia) de ministros nominados por el presidente en la Corte, si la controversia refiere al proceso legislativo (o no), y si la cuestión afecta la agenda del presidente (o no). Estos tres factores permiten identificar una matriz de ocho configuraciones posibles, dado que las tres condiciones pueden estar presentes o ausentes en cada caso.

En segundo lugar, el procedimiento de QCA clasifica los casos analizados (es decir, las 15 controversias constitucionales) de acuerdo con estas ocho configuraciones posibles. Finalmente, el protocolo identifica cuáles de estas configuraciones conducen exclusivamente al resultado de interés, que en este caso corresponde con la decisión adversa al presidente. Utilizando esta comparación sistemática, el autor establece que las controversias que tocan la agenda presidencial cuando ningún ministro ha sido nominado por el presidente resultan consistentemente en una derrota para el Ejecutivo.

El procedimiento de QCA resulta especialmente útil cuando se hace preciso analizar rigurosamente un número intermedio de casos, como los quince fallos comparados en este libro. El problema con los análisis que involucran entre 5 y 50 casos es que el tamaño de la muestra dificulta una comparación simple, pero resulta demasiado pequeño para emplear técnicas estadísticas convencionales. Por ello, la inferencia basada en este procedimiento permite extender nuestra capacidad analítica sin perder el conocimiento sustantivo de los casos que deben ser comparados.

Cabe esperar entonces que este breve libro motive al lector o la lectora para profundizar en las cuestiones teóricas y metodológicas esbozadas en las páginas siguientes. Josafat Cortez Salinas no solo bosqueja una teoría sobre el papel de los ministros como articuladores de coaliciones judiciales, sino que también experimenta con una metodología novedosa y altamente prometedora para el análisis de los procesos judiciales.

Aníbal Pérez-Liñán
Universidad de Pittsburgh

INTRODUCCIÓN

¿Bajo qué condiciones la Suprema Corte de Justicia en México (SCJN) toma decisiones en contra del Poder Ejecutivo? ¿Por qué la Suprema Corte decide votar contra el Poder Ejecutivo? El objetivo de esta investigación es explicar las decisiones de la Corte en contra del presidente a través de la identificación de condiciones de suficiencia y/o necesidad (Ragin, 1987). Analizamos las decisiones de la SCJN por medio del control ejercido en las controversias constitucionales, porque por medio de ellas se asignan facultades y competencias entre los órganos electos y se resguarda el sistema federal y el principio de la división de poderes entre los órganos del Estado (Cossío, 2009).

El referente empírico son 15 controversias constitucionales que se interpusieron en el periodo 2000-2012 entre el presidente y el Congreso. La aportación que se pretende realizar con este libro es analizar el comportamiento de la SCJN cuando la fragmentación del poder político en México es ya una condición dada por el entorno. A partir del año 2000, ningún presidente ha contado con mayoría de su partido en ninguna de las cámaras del Congreso, tendencia que no parece revertirse, de ahí la importancia de considerar la fragmentación como una condición del sistema político actual. En ese sentido, este trabajo se distancia de aquellos que abordan periodos anteriores y toman la fragmentación como una variable explicativa para el sentido de las decisiones de la SCJN (Ríos-Figueroa, 2007).

Estudiar las decisiones de la SCJN en materia de relaciones entre el presidente y el Congreso y explicar la configuración de condiciones en las cuales la Corte vota contra el presidente es fundamental por la historia de fortaleza del presidente de la República. México era un régimen político en el cual la institución

presidencial era el motor de la vida política nacional y los pesos y contrapesos establecidos en la Constitución eran una formalidad que no operaban en la realidad (Weldon, 2002; Carpizo, 1978; Cosío, 1972; Casar, 2008). Fue hasta el año 2000 con el gobierno de la alternancia que los pesos y contrapesos se reactivaron como mecanismos de control y límite entre los poderes.

Durante gran parte del siglo XX, la SCJN, en su relación con el Poder Ejecutivo ocupó un papel de marginalidad y de debilidad. En 1994 se reconfiguró la independencia y su poder mediante una reforma constitucional, que inició una nueva etapa en la dinámica interna de la Corte y de su papel en el régimen político mexicano porque el diseño institucional le otorgó la posibilidad de decidir en contra de las ramas electas. Sin embargo, no lo hizo sino hasta que la fragmentación del poder se lo permitió en el año 2000 (Ríos-Figueroa, 2007).

En este contexto nuestra variable dependiente es si la Corte falla a favor o en contra del Ejecutivo. La explicamos por medio de tres factores explicativos: nombramiento de nuevos jueces constitucionales, si el tema de la controversia correspondía a proceso legislativo, y si el tema de la controversia estaba en la agenda del presidente. Las unidades de análisis son las decisiones de la Corte en materia de controversias constitucionales.

Este trabajo analiza las decisiones de la Corte a través del control constitucional que ejerce por medio de las controversias constitucionales en las cuales asigna funciones, específicamente entre el presidente y el Congreso. En el periodo de estudio (2000-2012) de acuerdo con el Índice de Controversias Constitucionales Resueltas por la Corte,¹ se presentaron un total de 1511 controversias constitucionales. Este número refleja el predominio de tensiones a nivel estatal; corresponden, sobre todo, a problemas entre los municipios y estados, y los gobiernos locales contra el gobierno federal. Por eso, se dice que la Suprema Corte de Justi-

¹ <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>.

cia mexicana se ha constituido en el árbitro del federalismo mexicano (Sánchez *et al.*, 2010). En este trabajo, solo se utilizan las que se presentaron entre el Congreso y el presidente.

El contexto político durante el periodo de tiempo analizado presenta dos rasgos distintivos. El primero de ellos es que la fragmentación del poder político es una variable que está dada en el contexto, que no varía de forma significativa. Esta estructura permite entender cómo la Corte está participando en las deliberaciones públicas insertando su mirada en las políticas públicas y cómo distribuye el poder institucional entre las ramas electas, conteniendo al presidente en su forma de conducirse, lo que le permite afirmarse en el tablero de la política nacional.

La segunda condición del entorno es que ningún presidente en turno ha nombrado a la mayoría de jueces constitucionales. Al inicio del año 2000 todos los jueces habían sido nombrados por el expresidente Ernesto Zedillo y su partido (Partido Revolucionario Institucional, PRI), tomando en consideración al Partido Acción Nacional (PAN) en parte de las negociaciones. El presidente Vicente Fox (PAN) enfrentó una Corte que había sido nombrada por su antecesor, de extracción priista, con jueces vinculados al antiguo régimen, más comprometidos con la continuidad que con un contexto democrático (Sánchez *et al.*, 2010). Felipe Calderón (PAN) también enfrentó una Corte renovada parcialmente por su antecesor panista pero en los últimos tres años pudo proponer jueces para el cargo. De esta forma, la Corte se ha renovado paulatina y parcialmente durante el periodo de estudio pero ningún presidente (Vicente Fox, 2000-2006; Felipe Calderón, 2006-2012) ha propuesto a todos los jueces constitucionales durante su mandato, ni siquiera a la mayoría de ellos.

Cuando la fragmentación del poder político es una característica del régimen político y el presidente no ha nombrado a la mayoría de jueces constitucionales, se puede plantear la siguiente hipótesis general: es más probable que la Corte vote contra el Ejecutivo cuando la controversia constitucional *a)* trata de un tema importante en la agenda del presidente, *b)* se refiere a pro-

ceso legislativo, y c) ninguno de los jueces constitucionales ha sido nombrado por el presidente en turno.

El andamiaje teórico lo proporcionan las *judicial politics*, en específico los estudios de carácter estratégico que afirman que las decisiones de las cortes son interdependientes y que los jueces son actores racionales que se ven limitados y restringidos por sus motivaciones personales, por el contexto institucional, y por el ambiente en el que se desenvuelven (Epstein y Knight, 1998).

Para poner a prueba nuestras hipótesis se elaboró una base de datos con las controversias constitucionales entre el presidente y el Congreso durante el lapso 2000-2012. Se recurrió a utilizar el *Qualitative Comparative Analysis* (Ragin, 1987, 2008, 2009), y el software asociado (*Fuzzy Set QCA*, *fsQCA*) para reconocer las condiciones suficientes y/o necesarias que se requieren para que la Corte vote contra el presidente, por lo que se comparan las quince decisiones y se identifican las configuraciones causales detrás de las decisiones de la Corte.

La tesis se estructura en dos capítulos. En el primer apartado se describe el proceso de resurgimiento de las cortes y los tribunales constitucionales en América Latina como actores fundamentales. Por dos factores: la revitalización de la Constitución como la norma jurídica que limita y estructura el ejercicio del poder político y el reconocimiento del Estado de derecho. Asimismo, se analiza la relación entre las ramas electas en el contexto de un sistema presidencial, y finalmente se pone énfasis en la mirada estratégica de los estudios sobre las cortes.

Se describe la relación de la Corte con el Poder Ejecutivo en México, señalando cómo durante las primeras décadas del siglo XX los presidentes reformaron la Constitución en repetidas ocasiones para destituir a jueces vinculados con anteriores administraciones y colocar a sus cercanos. En este contexto se modificó el método de nombramiento, el número de integrantes, la duración en el mandato, y la forma en que podían ser destituidos. Estas reformas propiciaron que la Corte fuera una de las más inestables en América Latina. En el segundo eje se describe la reforma de

1994 en la que se reconfiguró el poder de la Corte con los mecanismos de control constitucional como son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como complemento del amparo. Finalmente, en ese apartado se describen y se justifican teóricamente las variables con sus respectivas hipótesis, que este trabajo pretende demostrar.

En el segundo capítulo, se explican las pruebas y los datos utilizados para comprobar nuestras hipótesis. Se describe la base utilizada, las controversias constitucionales, y los resultados del *fsQCA*. Los resultados obtenidos por medio del *fsQCA* confirman que con la Suprema Corte de Justicia en México en un contexto de fragmentación política es más probable que vote contra al Ejecutivo cuando ninguno de los jueces de la Corte fue nombrado por el presidente en turno y enfrenta un tema de la agenda de gobierno.

En la última parte, de forma breve se hacen dos descripciones analíticas de decisiones en las cuales la Corte actuó de forma estratégica imprimiendo su sello ideológico en las políticas públicas a través de una decisión en materia energética, afirmándose como órgano fundamental del régimen político. La segunda decisión es sobre cómo la Corte distribuyó el poder institucional entre el presidente y el Congreso en materia de presupuesto.

Capítulo primero

LA REVITALIZACIÓN DEL ESTUDIO DEL PODER JUDICIAL

En este capítulo se presentan la variable dependiente del trabajo y las posibles explicaciones a través de los factores explicativos con sus respectivas hipótesis. Se desarrolla el mirador teórico desde el que partimos, describiendo el proceso por el cual las cortes en América Latina se han convertido en instituciones fundamentales de los regímenes políticos, la relación de éstas con las ramas electas en un sistema presidencial, y el enfoque estratégico para comprender su actuación. En la segunda parte del capítulo, se presenta una mirada histórica de las relaciones del presidente con la Suprema Corte en México, señalando una dinámica de sumisión y debilidad frente al gobierno, y se pone el acento en cómo la reforma de 1994 reformuló su poder e independencia, si bien ésta no fue condición suficiente para el cambio en la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

I. LA REVITALIZACIÓN DE LAS CORTES SUPREMAS COMO ACTORES PROTAGÓNICOS

La importancia del Poder Judicial y de las cortes como objetos de estudio en América Latina está relacionada con dos características: *a)* la revitalización de la Constitución como la norma jurídica que limita y estructura el ejercicio del poder político (Negretto, 2011; Zovatto y Orozco, 2008) y *b)* la revalorización del Estado de derecho como condición fundamental para la democracia y

el desarrollo económico (O'Donnell, 2004; Chávez, 2004; Mainwaring y Scully, 2008).

La Constitución y las normas jurídicas como factores que estructuran y constituyen un nuevo régimen político, que buscan garantizar la felicidad de la nación renacieron en América Latina con las transiciones políticas. Edificar Constituciones en la región no es una novedad, tampoco preguntarse cuál es la mejor forma de gobierno. Desde los procesos de independencia, los primeros constituyentes se enfrentaron con la tarea de crear un nuevo edificio político, con un orden jurídico, después de tres siglos de dominación española, pero también lidiaron con el problema clásico de cómo frenar y contener el ejercicio del poder (Aguilar, 2000).

América Latina fue un escenario en el que se pusieron a prueba las teorías liberales de la división de poderes y de límites al ejercicio del poder político con experiencias constitucionales en toda la región. Los primeros constituyentes mexicanos se hacían la pregunta de cuál sería la mejor forma de gobierno, pero lo que realmente deseaban eran manuales prácticos, ellos querían saber cuál era el mejor tipo de arreglo para el país y cómo llevarlo a la práctica (Aguilar, 2000, 2003).

A partir de 1978 en la región existió un nuevo espíritu constitucional, y hasta 2008, los regímenes latinoamericanos edificaron quince nuevas Constituciones (Negretto, 2010). Este dato sugiere que no solo el poder necesita legitimarse y ampararse en las normas, sino que en muchos casos se actúa estratégicamente en las reformas para favorecer intereses de algún actor político.

Negretto (2010) apunta ejes contradictorios en esta nueva ola reformista: reglas electorales que promueven la pluralidad política pero con mayor permisibilidad en las reglas para la reelección presidencial, y limitación de las facultades del presidente en materia de nombramientos, pero con un fortalecimiento de las facultades legislativas para introducir cambios.

El mito de la Constitución como herramienta fundacional ha renacido en los regímenes latinoamericanos después de la tran-

sición. En palabras del juez Garzón Valdés las reformas de las últimas dos décadas en la región “pueden ser consideradas como expresión de fe en la fuerza legitimadora de la Constitución”. Sin embargo, en algunos casos pueden servir para respaldar objetivos políticos del Poder Ejecutivo en su lucha por imponer su mirada sobre los problemas de sus países (Garzón, 2001: 38).

Las Constituciones como mapas y guías de los regímenes políticos implican que muchas de las determinaciones políticas y sociales terminen en las cortes porque ellas son las encargadas de darle sentido a la Constitución mediante el control constitucional. De esta forma, el cómo deciden o qué factores influyen en sus decisiones, son relevantes para entender la vida política latinoamericana, lo que sin duda convierte a las cortes y a los jueces en actores protagónicos en las democracias.

La revalorización del Estado de derecho como condición necesaria pero no suficiente para la democracia y el desarrollo económico es el segundo factor para entender la vitalidad de las cortes. Después de una historia política marcada por el autoritarismo, el valor de la ley y el Estado de derecho estaban fracturados en América Latina. Luego de tres décadas de cambios políticos en toda la región, una de las enseñanzas es que las democracias requieren de un sólido Estado de derecho, que supone el apego y respeto a la ley por parte de los actores políticos, pero sobre todo tiene que ver con la garantía de los derechos humanos (Mainwaring y Scully, 2008).

En este mismo sentido, Chávez (2004) afirma que en América Latina la principal amenaza contra el Estado de derecho es el Poder Ejecutivo. Esto ha sido así fundamentalmente por dos razones. La primera de ella es la herencia colonial, porque los problemas se resolvían por medio del arbitraje real de la Colonia, y la segunda es la tradición del derecho civil que privilegió al Poder Ejecutivo por encima de las cortes supremas ya que estas últimas eran consideradas como actores técnicos aplicadores de la ley. La construcción de un Estado de derecho como parte esencial de un régimen democrático en el que se garantizan los derechos y se li-

mita el ejercicio del poder político en beneficio de los ciudadanos requiere como condición un Poder Judicial independiente para que se ejerza como un contrapeso al ejercicio del poder político y pueda garantizar los derechos humanos (Chávez, 2004).

Un Estado de derecho como condición para la calidad de la democracia es uno de los elementos que le otorga fortaleza al Poder Judicial, y en específico a las cortes. El Estado de derecho fomenta la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 2004), y busca que el poder político esté limitado en sus actos y en el contenido de sus decisiones, en el sentido de que no se violenten los derechos humanos. El Estado de derecho se entiende como aquellos ordenamientos jurídicos que tienen una fuente y una forma legal en la que los poderes públicos “están, además sujetos a la ley (y por tanto limitados o vinculados por ella), no solo en lo relativo a las formas sino también en los contenidos” (Ferrajoli, 2005: 13).

La nueva ola de reformas constitucionales y la revalorización del Estado de derecho en la región, van de la mano con un cambio en la doctrina constitucional y en la cultura jurídica que señala que los derechos humanos son la columna vertebral del constitucionalismo que se ha adentrado en la región latinoamericana (Couso y Kilbink, 2010; Huneeus *et al.*, 2010). En el caso de Chile se observa que los cambios en las decisiones de la Corte y los jueces obedece sobre todo a un cambio en la ideología jurídica, de jueces orientados al neoconstitucionalismo, y a un garantismo jurídico centrado en la defensa de los derechos humanos (Scribner, 2010).

De esta forma, el poder político democrático centra su legitimidad en la Constitución y la democracia requiere de un Estado de derecho en el que se limite el poder y se garanticen los derechos humanos. En un contexto político en el que los actores reconocen a la Constitución como la norma jurídica que limita y restringe sus actividades y aceptan el Estado de derecho como una condición necesaria para la vida democrática, propician que las Supremas Cortes y los Tribunales Constitucionales tengan un renovado peso político.

II. LA RELACIÓN ENTRE LAS CORTES Y LAS RAMAS ELECTAS

Una de las líneas de trabajos para analizar el papel de los jueces es su relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Su vínculo se enmarca en el diseño institucional de pesos y contrapesos surgido en Filadelfia en 1787. El modelo surgido en Filadelfia fue el que siguió América Latina con sus matices en la configuración de sus instituciones políticas, por eso es fundamental delinear algunos de sus rasgos y sus matices como forma de gobierno.

Los federalistas inspirados por Montesquieu afirmaban que para garantizar que no ocurrieran abusos de poder no bastaba con la determinación de las facultades en un pergamino, sino que era necesario un mecanismo endógeno de poder² “... de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas los medios de conservarse unas a otras en su sitio” (Madison, 2001: 219). Cada poder del Estado tendría facultades constitucionales y móviles personales para evitar las invasiones de los demás y hacer valer las fronteras entre los poderes en el mismo nivel constitucional. La frase de Montesquieu “que el poder frene al poder” se transformó en que: “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición” (Madison, 2001: 220).

Para Montesquieu una de las funciones del Estado era la de juzgar, pero la consideraba como una potestad nula porque representa a todos y a nadie al mismo tiempo. En su tarea debía

² Montesquieu (2004: 107 y 108) sostuvo: “Cuando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo... Todo estaría perdido si el mismo hombre, en mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o el pueblo ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.

ser independiente de los conflictos de intereses en el Estado y para ello estaría conformado por el pueblo. En este esquema el juez “es el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes” (Montesquieu, 2004: 112). Los jueces se debían limitar a la literalidad de las normas, pese a que en el pasado medieval inglés se reconocía a los jueces como intérpretes de las normas y creadores de derecho, para el autor francés si los jueces se conducían con discrecionalidad el pueblo se exponía a decisiones arbitrarias y a la ambigüedad de las normas (Vile, 2007).

La garantía de la libertad radicaba en que ninguno de los tres poderes pudiera ejercer ninguna otra facultad, pero esto no quiere decir que no pudieran intervenir en determinadas facultades. Montesquieu nunca pensó en que los órganos estatales estuvieran separados funcionalmente, cada poder no es dueño en su totalidad de su función porque está encadenado a otro poder (Eisenmann, 1975).

Las definiciones de un Poder Judicial nulo y un juez aplicador de la ley se reconfiguraron en el proceso constituyente de Filadelfia en 1787. Para los padres fundadores estadounidenses, el Poder Judicial no tenía “fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento” (Hamilton, 2001: 330). Sin embargo, precisaron algo fundamental: la independencia de la rama judicial sirve para proteger a la Constitución y los derechos individuales frente a actos que los violenten.

Se reconoció que los tribunales interpretan la ley y determinan el significado de lo que dice la Constitución, y frente a las discrepancias entre dos leyes contradictorias siempre debía privilegiarse lo establecido en la Constitución (Hamilton, 2001: 330). Se debe tener presente que uno de los fines de la Constitución de los Estados Unidos fue limitar y delimitar la autoridad del legislador, porque uno de los poderes que menos confianza les inspiraba era el Legislativo por dos facultades constitucionales determinantes: la de hacer la ley y la de imponer tributos. Los constituyentes no pensaban en un legislador virtuoso y confiaron los derechos y

libertades a la Constitución, el mecanismo de resguardo fue un proceso de reforma a la Constitución con ciertos candados y límites (Fioravanti, 2004).

A partir del caso *Marbury vs. Madison*, en 1803 se reafirma a la Constitución como norma superior a la ley y como la norma fundamental de la que deriva todo el ordenamiento jurídico. Es el límite al legislador, al Congreso y al presidente, en caso de existir contradicciones entre una norma legal y la Constitución debe prevalecer esta última. Desde entonces, el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia en Estados Unidos se afirmaron como un poder fundamental en la orientación del Estado.

El juez aparece como un instrumento de la Constitución que reafirma la superioridad de la ley fundamental sobre las leyes ordinarias. Dos ideas centrales aparecen en la Constitución de Filadelfia: la supremacía de la Constitución a través de un gobierno limitado y el control de constitucionalidad (Fioravanti, 2004).

En ese marco institucional de pesos y contrapesos las interacciones y estrategias de la Corte con otros actores, sobre todo con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, son importantes. Las decisiones de los jueces buscan expresar sus objetivos y metas, en este camino toman en consideración las restricciones, limitaciones y consideraciones entre tres actores: la relación entre sus pares, la relación con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Existe un reconocimiento de hacer aceptables para los otros actores políticos sus decisiones y el contexto político en el que se desenvuelven (Epstein y Knight, 1998).

III. LOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA COMPRENDER LAS DECISIONES DE LA CORTE

Las instituciones políticas autorizan a los actores políticos a tomar decisiones, los restringen, generan incentivos y condicionan su

desempeño³ (Peters, 2003). Esas instituciones están enmarcadas en una historia política que les puede condicionar sus pautas de comportamiento, porque muchas de sus decisiones obedecen a determinadas continuidades y prácticas (Thelen y Steinmo, 1992).

En América Latina, la comprensión de las instituciones políticas después de las transiciones políticas se ha realizado desde el marco teórico del nuevo institucionalismo con sus distintas facetas, pero se coincide en señalar a las instituciones como la variable explicativa: “Los actores toman decisiones en respuesta a incentivos institucionales y hacen énfasis en el impacto causal de las instituciones” (Munk, 2004: 316). En este sentido, entender y explicar las decisiones de las cortes latinoamericanas en contextos políticos diferentes, con distintos marcos institucionales ofrecen una oportunidad para poner a prueba hipótesis y teorías sobre su comportamiento.

El Poder Judicial y en específico las cortes supremas y los tribunales constitucionales son una línea de investigación con reciente fuerza en los estudios latinoamericanos. En los trabajos sobre la región sobresalen tres áreas que subrayan las preocupaciones de los investigadores: 1) la relación de las supremas cortes con los demás poderes del Estado; 2) su papel como actores con poder veto y la forma en la que deciden, pues interpretan la Constitución; 3) la clasificación y descripción de las estructuras de las cortes y de la forma de ejercer el control de la constitucionalidad de forma comparada (Kapiszewski y Taylor, 2006). En los estudios que abordan las relaciones de las cortes con los presidentes se busca explicar por qué fallan contra el gobierno o por qué deciden apoyarlos y bajo qué circunstancias (Kapiszewski y Taylor, 2006).

Las preguntas que actualmente pueden ser una guía para entender los trabajos sobre las cortes supremas pueden agruparse en

³ Para Guy Peters (2003) las características de una institución son cuatro: 1) son rasgos estructurales de la sociedad que pueden ser formales o informales; 2) tienen estabilidad a lo largo del tiempo; 3) afectan y restringen el comportamiento individual tanto informal como formal; 4) existen valores compartidos entre los miembros de las instituciones.

dos sentidos: hasta dónde las cortes están dispuestas y son capaces de proteger los derechos humanos, y hasta dónde están dispuestas y son capaces de arbitrar los conflictos entre las ramas del gobierno que afectan la separación de poderes. Ambas interrogantes aluden a dos tipos de controles: el control horizontal que tiene que ver con los conflictos entre las ramas electas, y el control vertical sobre los derechos humanos (Ríos-Figueroa y Helmke, 2010).

También está la pregunta: ¿qué induce a las Cortes a tener un papel más activo en la política y en la elaboración de políticas públicas? (Kapiszewski *et al.*, 2013)

Existen distintos enfoques teóricos para explicar las decisiones de las cortes y de los jueces. Se pueden reconocer principalmente tres miradas teóricas: el modelo legal-tradicional, que concibe que las cortes y los jueces toman sus determinaciones de acuerdo con precedentes legales y fuentes del derecho; el modelo actitudinal que centra sus explicaciones en los valores, actitudes y preferencias políticas de los jueces porque son las guías para entender su comportamiento (Segal y Spaeth, 2002), y el enfoque estratégico que concibe a los jueces como actores que toman decisiones de forma racional pero se ven restringidos por tres factores fundamentalmente: *a)* las interacciones estratégicas entre los jueces y los otros actores, principalmente con las ramas electas, *b)* por sus objetivos y motivaciones personales, y *c)* finalmente por el contexto institucional, el ambiente en el que se desenvuelven los jueces (Epstein y Knight, 1998).

En este sentido, toman fuerza los postulados de March y Olsen (1989) que se refieren a la racionalidad limitada de los actores: los individuos realizan un cálculo con base en sus intereses, pero éstos están también afectados por la interacción con el contexto institucional, cuya característica es el dinamismo que le otorgan las relaciones establecidas entre grupos, intereses, actores y estructuras institucionales.

Pese a que la mirada teórica estratégica no tiene una fuerte tradición en los estudios del derecho y de las supremas cortes de justicia, ha cobrado solidez en los últimos veinte años al ofrecer

a los académicos distintas herramientas para entender las decisiones judiciales y plantear una nueva agenda de investigación en la Corte de Estados Unidos (Epstein y Knight, 2000). Los trabajos sobre las cortes y los jueces en América Latina en su mayoría se han apoyado en las herramientas teóricas y metodológicas del enfoque estratégico, poniendo a prueba diversas hipótesis y planteamientos (Ríos-Figueroa y Helmke, 2010).

En este trabajo, utilizamos la vertiente estratégica para explicar las decisiones de la SCJN (Epstein y Knight, 1998). Uno de los rasgos esenciales de este enfoque es el de señalar que la decisión judicial es interdependiente. De esta forma, la estrategia judicial es tanto externa como interna, las restricciones endógenas las constituye el hecho de que los jueces toman decisiones reconociendo las preferencias de los demás jueces y de las acciones que se espera de ellos; las externas consisten en considerar las preferencias y las posibles reacciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (Epstein y Knight, 1998). Existe un reconocimiento de hacer aceptables sus decisiones para los otros actores políticos y para el contexto político en el que se desenvuelven.

Por qué las Cortes fallan contra el presidente es una pregunta importante para comprender la actuación de las cortes en América Latina después de un pasado autoritario. Un primer rasgo para que las cortes puedan desafiar a los poderes electos es el de la independencia judicial como una condición necesaria, por eso las reformas judiciales de las últimas décadas en la región se orientaron en este tema (Ríos-Figueroa, 2010). El supuesto en las reformas fue que un buen diseño institucional podría ser condición para que las ramas electas, actores políticos y sociales no tuvieran influencia sobre el Poder Judicial, por eso se centraron en crear condiciones para generar estabilidad en el cargo, abrir la participación de las minorías y de otros actores en los procesos de nombramientos de los jueces constitucionales (Ansolahabere, 2007). Las características institucionales para que los jueces puedan tener independencia son: el modo de nombramiento, la duración en el cargo, y los mecanismos de remoción (Ríos-Figueroa, 2010).

De esta forma, un Poder Judicial aislado de influencias del poder político y con mayor poder en sus facultades de control constitucional, fortalecería los pesos y contrapesos del sistema presidencial. El concepto de independencia es problemático por la ambigüedad para definirla y por los problemas para medirse (Linares, 2004). Sin embargo, la independencia judicial en específico de la Suprema Corte es una condición necesaria para que se pueda actuar como contrapeso de las ramas electas desde el modelo establecido por Hamilton en *El Federalista* (números: LXXVIII, LXXIX, LXXX, LXXXI, LXXXII) (Hamilton, 2001). En este sentido, los rasgos que pueden ayudar a caracterizar la independencia de los jueces constitucionales son factores institucionales que suponen una estabilidad y la posibilidad de actuar como un contrapeso del poder presidencial.

Ahora bien, la literatura ha ofrecido distintas respuestas sobre por qué las cortes deciden contra el gobierno o lo respaldan. Una de las hipótesis en la relación interdependiente de las cortes con los órganos electos es la de la fragmentación política. Se supone que el gobierno dividido favorece la independencia del Poder Judicial por lo que podrá ser más efectivo y tendrá la posibilidad de decidir en contra de los intereses del Poder Ejecutivo o del partido político gobernante. De esta forma, las posibles sanciones que pueden enfrentar las cortes se vuelven endebles porque el presidente no controla al Congreso, pero tampoco el Congreso puede implementar sanciones de forma sencilla. Hacer aceptables sus decisiones frente a las ramas electas, considerar la posibilidad de la sanción, influye en la forma en que se toman las determinaciones en las cortes. Por otro lado, el gobierno unido debilita la independencia de la Corte y la posibilidad de decisiones en contra del presidente y su partido (Ríos-Figueroa, 2007).

En el caso de México, Julio Ríos (2007) indica que pese a que constitucionalmente la Corte tenía el poder para tomar decisiones contra el Poder Ejecutivo desde 1994, fue hasta que hubo una mayor fragmentación del poder en el año 2000 cuando la Corte decidió contra el presidente y su partido. Sin embargo, es

importante anotar que la fragmentación del poder cuando ya es una característica del régimen político no es una condición necesaria ni suficiente para explicar por qué las cortes fallan contra el gobierno (Castagnola y López, 2013).

Scribner (2010) en su análisis sobre el poder de la Corte en Argentina y Chile y el ejercicio del control constitucional, demuestra que ésta se fortalece bajo gobiernos en los cuales el presidente no tiene mayoría en el Congreso, una relación de causalidad entre fragmentación del poder y solidez de la Corte, en específico en los casos de poderes de excepción del ejecutivo. Los cambios en los equilibrios de poder propician cortes activas y fuertes que ejercen el control constitucional. La fragmentación del poder entre el presidente y el Congreso puede ser una de las explicaciones de cómo la Corte tiene un margen de independencia para poder fallar en contra del presidente y el Congreso (Chávez *et al.*, 2010).

En otro sentido, Helmke (2005) afirma que las cortes votan contra el presidente en Argentina porque temen ser castigados por el siguiente gobierno en el periodo de 1976-1999. La inseguridad e inestabilidad en el contexto político e institucional son factores que influyen en el hecho de que las cortes fallen contra el gobierno. Cuando el gobierno en turno va terminando y se va debilitando en un contexto de fragilidad e inestabilidad política, la Corte se distancia de manera estratégica del gobierno en turno decidiendo en su contra.

En Colombia, la Corte se ha caracterizado por garantizar los derechos de los ciudadanos, sin embargo, en su actuación como árbitro entre los poderes, en las decisiones que tienen que ver con el proceso legislativo respalda al Ejecutivo en dos circunstancias: *a)* cuando tienen apoyo popular y *b)* es el inicio de su mandato como presidente (Rodríguez-Raga, 2010).

En Brasil, la Corte apoya a la coalición dominante gubernamental de forma sistemática, pero la desafía cuando sus intereses se ven afectados o involucran temas que son aceptados por un amplio sector social (Brinks, 2010). Kapiszewski (2010) sostiene

que el tipo de casos sobre los que se tiene que decidir explica cómo se comporta la Corte. Existe una estructura constitucional de oportunidades con cuatro rasgos: “1) La forma en la que la Constitución distribuye el poder entre los actores gubernamentales, 2) qué compromisos ideológicos refleja, 3) cómo distribuye el poder entre el Estado y la sociedad (en particular a través del reconocimiento de derechos), y 4) qué tipo de mecanismos incluye para poner en marcha el Poder Judicial y la Corte Superior en particular” (Kapiszewski, 2010: 264).

Bajo esta estructura constitucional de oportunidades la Corte de Brasil en la distribución del poder institucional se comportó de forma prudente, no favorece ningún actor de forma organizada. En sus decisiones busca no desafiar a los actores políticos dominantes. De esta forma, en su relación con el presidente, lo frenó pero también lo respaldó, no existiendo una tendencia presidencial en sus fallos (Kapiszewski, 2010).

Por otro lado, en un contexto en donde los jueces no tienen estabilidad en el cargo como en el caso del Tribunal Constitucional de Ecuador, los jueces votan de forma honesta orientados por su ideología para mantener su prestigio entre la comunidad jurídica. No hay estímulos para que se comporten de forma estratégica, su cargo está sujeto a los cambios en la administración por lo que les conviene comportarse de forma sincera, y decidiendo los casos de acuerdo a sus valores y concepciones, así como su mirada que tienen sobre el derecho, se comportan de forma ideológica. Sin embargo, esta forma de decidir repercute en la ausencia de jurisprudencia sobre los temas importantes en el Estado ecuatoriano (Basabe, 2011).

Ahora bien, la literatura ha caracterizado a la Corte mexicana como un árbitro que resuelve los problemas entre poderes federales y locales antes que intervenir y garantizar los derechos humanos (Magaloni, 2007; Ríos-Figueroa, 2007; Sánchez *et al.*, 2010). No es una Corte activa en materia de derechos humanos y se ha mantenido distante en estos temas después de la reforma de 1994.

A la pregunta de por qué la SCJN ha sido un árbitro entre poderes y no ha centrado su atención y sus labores en defender los derechos humanos se ha respondido con la variable del diseño institucional de la Corte. La primera respuesta es que en la reforma de 1994 se pensó la Corte como un Tribunal Constitucional de acuerdo al modelo de Kelsen que actuaría como un legislador negativo que “elimina” lo que no está de acuerdo con la Constitución; la segunda respuesta apunta a que desde 1994 en su desempeño no ha sabido asumir ni ha aprovechado que es la cabeza del Poder Judicial y no ha creado jurisprudencia (Magaloni, 2007).

Después de la transición política, la Corte se centró en resolver las tensiones y conflictos entre las ramas electas, y en esta tarea “la Suprema Corte no ha logrado, en estos trece años, descubrir y desempeñar el trascendente papel de la justicia constitucional en una democracia: lograr que la Constitución genere derecho constitucional” (Magaloni, 2007: 7)

Cuando la fragmentación política es un elemento dado en el contexto y no hay una variación significativa, es necesario plantearse otras alternativas para analizar y explicar las decisiones de la Corte. La literatura existente sobre México afirma que la Corte es un árbitro entre poderes, desafió al presidente a partir del gobierno dividido (Ríos-Figueroa, 2007), su diseño institucional favorece que se comporte de esa forma antes que como una Corte que garantiza y procura los derechos humanos (Magaloni, 2007; Sánchez *et al.*, 2010). No obstante el caracterizar a la Corte mexicana como un árbitro entre los órganos políticos ha sido una afirmación matizada recientemente. Castagnola y López (2013: 31) afirman que la Corte no ha sido un árbitro entre poderes sino que se ha comportado favoreciendo al presidente y a su partido, y conciben a la Corte como un: “Tribunal con un fin político y que consiste en reorganizar la distribución de fuerzas en el tablero de ajedrez político. Con todas las ventajas y los riesgos involucrados”.

Explicaciones alternativas a las planteadas en esta tesis tienen que ver con la variable de la filosofía judicial del ministro y su ideología. Una forma de analizar la Corte es a través de la ideolo-

gía del juez constitucional, cambios en su formación, en su visión del derecho, pueden explicar por qué deciden buscar garantizar los derechos humanos como una de sus tareas prioritarias (Scribner, 2010).

Julio Ríos (2007) afirma que la ideología de los jueces en México no era posible tomarse como variable explicativa porque todos los jueces fueron elegidos en un mismo periodo por el presidente. No obstante, podía medir esta variable a través de las editoriales de los periódicos como lo hacen Segal y Cover (1989) para la Corte de Estados Unidos. Para el periodo 1994-2002 este elemento depende del proceso de nominación de los jueces en el que el presidente busca tener una presencia cercana a sus intereses. Sin embargo, Sánchez, Magaloni y Magar (2010) a través del análisis de las decisiones de los jueces en el periodo 1994-2007, introducen la variable de ideología judicial y dividen la Corte entre legalistas e interpretativistas.

La postura legalista se caracteriza por una mirada apegada a una lectura textual de las normas, duda del papel de la Corte para hacer leyes, se apega a razonamientos jurídicos. La visión interpretativista busca ampliar el papel de la Corte en sus decisiones, leyendo las normas de forma más amplia, teniendo en consideración los factores políticos y económicos, están en contra de una visión limitada del proceso legal. Ambas posiciones difieren no solo en la ideología del juez sino en lo que conciben que debe circunscribirse los trabajos de la Corte.

También se puede usar la dimensión de izquierda y derecha para los jueces en las decisiones, por ejemplo, en materia de generación de energía, se pueden segmentar los votos entre una expansión del Estado contra la participación de la iniciativa privada en materia de producción de electricidad (Sánchez *et al.*, 2010). Las ramas electas pueden tener preferencias por jueces con una mirada legalista que se apeguen a la letra jurídica antes que unos jueces que busquen ampliar el papel de la Corte y de su papel mediante la interpretación amplia de las normas (Sánchez *et al.*, 2010).

En este trabajo se propone explicar las decisiones de la Corte cuando vota contra el presidente, después de una herencia de fortaleza constitucional y política, cuando la fragmentación es ya una característica nueva del sistema político y los presidentes se enfrentan a la imposibilidad de nombrar a una mayoría de jueces que les son favorables, mediante una mirada que reconoce las condiciones suficientes y necesarias mediante el análisis comparado de las Controversias Constitucionales.

IV. LA RELACIÓN DE LA CORTE CON EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO: ENTRE LA INESTABILIDAD Y LA FRAGILIDAD

Explicar cuándo la Corte decide contra el presidente tiene relevancia por una historia de fortaleza constitucional y política del presidente. La relación entre la SCJN y el Poder Ejecutivo ha estado signada por tensiones, inestabilidad y fragilidad. En el balance histórico del Poder Ejecutivo-Poder Judicial, sale favorecido el presidente de la República. En este apartado, se aborda de forma breve la historia entre estos dos poderes porque se considera que “la historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino porque también el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad” (North, 1990: 7). También se pone el acento en describir la reforma constitucional de 1994 que reestructuró el poder y la independencia de la Corte después de una larga historia política de sumisión.

El Poder Judicial mexicano ha tenido distintas concepciones sobre su papel en el régimen político a través del control constitucional. Sin embargo, desde la Constitución de 1824 se han discutido las variables de independencia y poder de la Corte (Cortez, 2015). Dicha ley suprema en su artículo 123 estableció que: “El Poder Judicial de la Federación residirá en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito” (Tena Ramírez, 2002: 186).

Aunque los constituyentes mexicanos miraron hacia Filadelfia en la construcción de la SCJN, se tomó un camino distinto y se prefirió la solución francesa en el control constitucional. Se le otorgó al Congreso el control de la constitucionalidad porque era la institución en la que representación nacional estaba presente y la nación no se podía equivocar y menos generar un acto contrario a la Constitución (Carrillo, 2011). El artículo 165 de la Constitución de 1824 establecía que: “Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva” (Tena Ramírez, 2002: 193).

Fue hasta la Constitución de 1857 en la que el control de los actos contrarios a la norma fundamental se le encargaron a la Suprema Corte de Justicia. Una de las características de este texto constitucional fue que se estableció el método de elección popular de los jueces constitucionales durante un periodo de seis años y el presidente de la Corte fungiría como sustituto del presidente de la República lo que convirtió el puesto en un cargo netamente político (Rabasa, 2002). La elección popular de los ministros fue una de las principales debilidades de la Constitución y también vulneró el papel de la Corte porque el cargo tenía matices de disputa por el poder político (Rabasa, 2002).

En el siglo XX, la Constitución de 1917 configuró una SCJN de corte liberal inspirada en el modelo de pesos y contrapesos, el propósito era salvaguardar y garantizar las garantías constitucionales frente a actos arbitrarios del Estado. Se buscó construir un Poder Judicial autónomo, para garantizar tanto el principio de la división de poderes como el federalismo, con jueces y ministros imparciales en sus labores (Cossío, 2002). No obstante, después de la Constitución de 1917 las fracciones herederas de la Revolución se disputaban el poder político, distantes de los cauces institucionales, y la inestabilidad era un rasgo distintivo del Estado mexicano. En este contexto la SCJN estaría sujeta a la dinámica del control del aparato estatal (Medina, 2004).

Pérez Liñan y Castagnola (2009) indican que durante el periodo de 1904-2006 los presidentes latinoamericanos han tenido un interés en manipular la integración de las cortes por el control de la constitucionalidad y por influir en los juzgados inferiores. Esta inestabilidad generó cortes más estables o inestables a lo largo del siglo XX. En este sentido, en el periodo de tiempo comprendido entre 1904 y 1944 la Corte mexicana fue una de las más endebles e inestables.

Esta fragilidad institucional se explica porque después de la Constitución de 1917 los rasgos que conforman la independencia (método de nombramiento de los jueces, duración y remoción) de la SCJN se modificaron con distintas reformas constitucionales. En el periodo entre 1917 y 1928 la Corte decidió en contra de las reformas agrarias y laborales otorgando amparos a propietarios y patrones. Las decisiones han sido interpretadas como una esfera de autonomía de la Corte hacia las ramas electas o como una continuidad en las prácticas de amparo de 1879 (James, 2010). Son los años de consolidación de un sistema político autoritario, centralizado en la institución presidencial y en un partido hegemónico. Pero también son años claves del proyecto político y social posrevolucionario en los que ocurre la expropiación petrolera y la reforma agraria en el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Para los presidentes era fundamental tener jueces constitucionales que rompieran con la administración pasada y que respaldaran el nuevo programa de gobierno porque en las tensiones políticas los conflictos terminaban en la Corte. La relación entre el presidente y la Corte estaría signada porque el primero modificaría la integración y la estabilidad en el cargo.

El proceso de reformas y de apego con el presidente inició en 1928 con el general Álvaro Obregón, entonces candidato a la Presidencia de la República por segunda ocasión (Domingo, 2000). El general presentó una iniciativa de reforma constitucional para reestructurar la SCJN, pese a que la Constitución no lo reconocía como autor validado para iniciar leyes ni decretos, su propuesta fue aprobada por el Congreso en un periodo extraordi-

nario (Cossío, 2002). Las reformas modificaron la integración de once a dieciséis ministros, estableció que sus ingresos no podían ser reducidos durante el encargo, serían inamovibles, y podían ser destituidos por mala conducta.

También se cambió el método de elección para que los jueces constitucionales fueran nombrados por el presidente y el Senado los aprobara. El Poder Ejecutivo podía solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los jueces de la SCJN, los magistrados y los jueces federales y del Distrito Federal, y el Senado decidía la responsabilidad. El Poder Legislativo aceptó la iniciativa de reforma porque se consideró que resolvía los problemas de “la ineficacia y el rezago de la Corte, la designación de los ministros por un órgano exclusivamente, y la impunidad de los ministros” (Cossío, 2002: 36).

En 1934 se volvió a reformar la Constitución para reconfigurar la SCJN. Se modificó su integración de 16 jueces a 21 con una duración de seis años en el cargo con lo que se terminaba con la inamovilidad judicial. Se establecieron nuevos requisitos para ser ministro, la edad máxima para ser juez sería de 65 años y una experiencia como abogado de cinco años y solo podían ser destituidos por mala conducta. En cuanto a su funcionamiento se estableció que la Corte trabajara en cuatro salas. En esta reforma también se violentó el proceso legislativo establecido en la Constitución ya que fue presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario porque fue solicitado por el general Cárdenas entonces candidato electo como presidente (Cossío, 2002).

En la nueva integración de la SCJN solo tres de los ministros nombrados en 1928 continuaron con su encargo, por lo que entraron 18 nuevos jueces (Cossío, 2002). El por qué la reforma se explica en que el general Cárdenas consideró que los ministros no tenían un “auténtico espíritu revolucionario” (Cossío, 2002: 44).

En este sentido, no se debe de olvidar que el presidente Cárdenas realizó la expropiación petrolera y le dio un amplio impulso a la reforma agraria y los derechos de los trabajadores por lo que

el papel de la Corte y los jueces sería un factor determinante en la construcción del Estado mexicano posrevolucionario. Estratégicamente se pensaba a la SCJN como un actor que sería importante en el cambio social, un órgano que respaldaría la política del presidente.

En 1946 de nueva cuenta se reformó la SCJN con varios rasgos distintivos. Se retiraron todos los jueces, se designaron 21 nuevos integrantes, y se restableció el carácter vitalicio en el cargo. También se estipuló que para la destitución de los jueces el presidente debía escucharlos en privado antes de solicitar a la Cámara de Diputados el inicio del proceso. La reforma tenía el objetivo de cambiar la orientación de la SCJN después del periodo de transformaciones sociales impulsadas por el cardenismo y retirar a todos los jueces vinculados con el expresidente. En esta ocasión se respetó el proceso legislativo establecido en la Constitución ya que fue el presidente Ávila Camacho el que presentó la iniciativa con el proyecto de reformas en 1940 pero fue aprobada hasta 1944 (Cossío, 2002). Después de esta reforma se terminaron los debates y las discusiones sobre la inamovilidad de los jueces y de la integración de la Corte. Esto fue así porque el régimen político estaba construido para ese entonces, existía un presidente sólido como centro de la vida política nacional y un partido hegemónico formado por una amplia coalición de intereses y sectores sociales.

Los pesos y contrapesos establecidos en la Constitución de 1917 fueron anulados por condiciones políticas. El Congreso como contrapeso del Poder Ejecutivo también había sido lacerado políticamente mediante la reforma de 1933 en la cual se prohibió la reelección inmediata de diputados y senadores favoreciendo la centralización del poder. Esta reforma tuvo varias consecuencias para el sistema político: la ausencia de carrera parlamentaria, la inhibición de construir partidos políticos y la creación de un sistema de rotación de cargos (Weldon, 2003; Nacif, 2001).

De la reforma de 1946 a 1994 se nombraron 104 ministros, en promedio casi dos por año. Se utilizó el cargo de ministro de la SCJN como parte de una carrera política en la que se rotaban los

puestos políticos (Ansolabehere, 2007: 121), los jueces aspiraban a hacer política en otros espacios (Magaloni, 2003; Domingo, 2000). Por otro lado, en el lapso de tiempo de 1917 a 2004 se registraron 70 reformas constitucionales referentes al Poder Judicial y hubo tres leyes orgánicas del Poder Judicial en el mismo periodo de tiempo (Ansolabehere, 2007: 122). Desde 1928 se comenzó a edificar una historia de cercanía y apego con el poder político sobre todo con el Poder Ejecutivo, en las decisiones en las cuales estaban involucrados los intereses del presidente y del gobierno la Corte votaba con el presidente (González Casanova, 1965) al igual que en los temas que abordaban las cuestiones políticas (Schwarz, 1975). De esta forma, la Corte no se atrevió a decidir contra el partido en el gobierno, ni contra el presidente, era parte de la coalición de gobierno que respaldaba al presidente.

V. LA RECONFIGURACIÓN DEL PODER Y LA INDEPENDENCIA DE LA CORTE EN 1994

El año de 1994 es clave en la historia reciente de la SCJN porque de nueva cuenta se reformuló su estructura para modificar su poder e independencia. El entonces presidente Ernesto Zedillo presentó al Congreso un proyecto de iniciativas de ley para reformar la Constitución y darle otro matiz. El nuevo diseño institucional que se elaboró se centró en dos ejes: *a)* se revitalizó el poder de la SCJN como el máximo órgano encargado el control de la constitucionalidad, por medio de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como complementos del amparo; *b)* se reconfiguró la independencia con la restructuración del método de elección de ministros, se buscó otorgar mayor estabilidad en el cargo con un periodo de 15 años y un procedimiento de sucesión escalonado (Cossío, 2002).

El presidente de la República en 1994 decidió reformular la Constitución y el papel de la Suprema Corte para darle solución

a los conflictos políticos entre órganos de gobierno locales gobernados por partidos políticos diferentes. En estos problemas el presidente había fungido como árbitro mediante mecanismos informales pero frente a la pluralidad política se pensó en la Corte para cumplir con ese papel (Sánchez *et al.*, 2010). Finkel (2005) afirma que la reforma de 1994 tuvo por fin proteger al partido gobernante ante las amenazas de la oposición y un posible fracaso electoral. Para Ríos y Pozas-Loyo (2010) la reforma se puede entender como producto de una coalición multilateral porque se requirió la cooperación tanto del PRI como del PAN. Los vetos mutuos propiciaron una Corte con una nueva configuración.

El poder de la Corte para ejercer el control constitucional se materializó con las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, en donde se precisaron las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como complementos del amparo. Las acciones de inconstitucionalidad tienen como fin contener el principio de mayorías, una minoría puede acudir a la Corte para preguntar si la decisión tomada ya sea en el proceso legislativo o por cuestiones ideológicas por una mayoría se apega a la Constitución (Cossío, 2009).

En específico, las controversias constitucionales se configuran para resolver los conflictos de atribuciones y actos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, entre los gobiernos estatales y la federación y entre el municipio y los gobiernos locales. El propósito fue preservar el sistema federal y el principio de la división de poderes. A través de este proceso la Corte asigna “facultades o competencias entre los órganos del Estado que las reclaman para sí” (Cossío, 2009: 183). Para que las decisiones de la Corte tengan efectos generales se debe lograr el voto de al menos ocho ministros.⁴

⁴ De acuerdo con José Ramón Cossío: “Controversias Constitucionales es una denominación genérica que agrupa procesos con distintas características. A nuestro entender podemos hablar de tres categorías: la relativa a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucio-

En la reforma de 1994 tal y como lo afirman Magaloni y Elizondo (2010: 37): “No se apostó por un tribunal constitucional para la democracia, sino (por) uno que permitiera atender los problemas de la naciente pluralidad política de la última fase del régimen autoritario”.

Uno de los temas que causó más polémica en la reforma de 1994 fue la destitución de los 26 jueces constitucionales. El dato es relevante ya que en su momento ningún actor político, ni la opinión pública salió en defensa de los jueces ya sea por sus carreras jurídicas o subrayando sus méritos para ocupar el puesto (Fix-Fierro, 2003). En ese contexto, los jueces que integraban la Corte se reunieron e intentaron tener una posición en conjunto, incluso llegaron al acuerdo de realizar una protesta en Palacio Nacional, pero se canceló (Fix-Fierro, 2003). El cargo de juez constitucional era un puesto importante en la estructura del poder, sin embargo, también era parte de un sistema de rotación de cargos para buscar otro puesto, antes que un lugar estratégico tanto para los abogados como para el presidente y su partido.⁵

alidad o legalidad de normas generales o individuales; la que comprende los conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas y, finalmente, la relativa a los conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales” (Cossío, 2011: 209).

⁵ Para la integración de las Cortes, el método de nombramiento en América Latina es heterogéneo. La literatura ha caracterizado cinco diferentes modelos para el nombramientos de jueces: en la primera un solo actor político tiene la facultad para decidir quiénes son los ministros de las Cortes Supremas, en la segunda participan dos actores uno propone y el otro aprueba los candidatos; la tercera dispersa el poder de nominación y nombramiento en varios actores en los dos procedimientos, la cuarta (en los Tribunales Constitucionales) señala que varios actores políticos nominen y nombren a varios integrantes de la totalidad de los jueces, es un mecanismo de cuotas institucionales, y la quinta establece la integración de los Tribunales Constitucionales a partir de órganos y actores ya constituidos (Lara-Borges *et al.*, 2012)

En los procesos de elección de jueces más abiertos con mayor participación de actores políticos se espera que lleguen jueces menos tradicionales mientras que en los cerrados son aquellos en los que participan el presidente, el Poder Legislativo y el Consejo de la Judicatura (Ríos, 2010). El método de elección en México desde 1994 es de un mandato fijo sin reelección. El artículo 95 constitucional establece las características y requisitos para ocupar el puesto de ministro de la Corte. El párrafo dice:

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.

Adicionalmente deberán tener 35 años cumplidos, 10 años con el título de licenciado en Derecho y durarán en su encargo 15 años. Para poder ocupar el cargo deberán: “No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado ni gobernador durante un año previo al nombramiento”.

La misma reforma mediante un artículo transitorio estableció un mecanismo escalonado para el fin del mandato de los once ministros designados. Dos ministros terminarían en 2003, dos más en 2006, otros dos en 2009 y 2011 y tres más en 2015. Las reformas al artículo 95 constitucional buscaron garantizar la imparcialidad e independencia de los ministros de la SCJN. De esta forma, ningún presidente posterior a Zedillo podría nombrar a la mayoría de los jueces constitucionales a menos que recurriera a prácticas informales para hacerlo o reformara la Constitución. Por eso, se considera la imposibilidad de nombrar a la mayoría como elemento dado por el entorno como tendencia sin revertirse.

También en 1994 se estipuló la elección de los ministros por medio del artículo 96 de la Constitución en el que se señala el procedimiento para designar a los ministros de la Corte; para

ello, el presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa al ministro que debe cubrir la vacante. 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.

La reforma constitucional de 1994 reestructuró la integración de la SCJN con un nuevo perfil de juez constitucional estableciendo requisitos para poder ocupar el cargo. El presidente Ernesto Zedillo presentó 18 candidatos de los cuales 11 fueron los elegidos por el Senado. De esos 11 nuevos jueces, solo dos habían sido ministros de la Corte en el periodo anterior: Juan Díaz y Mariano Azuela.

El presidente tenía la posibilidad de integrar una Corte con jueces del antiguo régimen y cercanos a sus posicionamientos políticos, pero para darle mayor fortaleza a la SCJN se tomó en consideración la postura del principal partido de oposición (PAN). Siete de once jueces tuvieron el apoyo tanto del PRI como del PAN. Los otros cuatro ministros fueron elegidos solamente por el PRI (Sánchez *et al.*, 2010). El presidente Ernesto Zedillo con la reforma de 1994 que reestructuró la SCJN creó un modelo que antepone la continuidad antes que la ruptura con un pasado autoritario (Magaloni y Elizondo, 2010).

El nuevo procedimiento tiene varias etapas. En la primera el presidente elabora la terna de tres candidatos. El Senado al recibir la terna realizará una comparecencia con las propuestas del Ejecutivo. Este mecanismo está a discreción de la Junta de Coordinación Política.⁶ Es decir, puede establecer que sea en comisiones, en el pleno, el tema a tratar, si hay preguntas, si hay réplica. Posteriormente las Comisiones emiten un dictamen en el que señalan si los candidatos propuestos por el presidente cumplen

⁶ La Junta de Coordinación Política es el máximo órgano de decisión de las cámaras del Congreso, se integra por los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos.

con los requisitos establecidos en la Constitución. Finalmente los senadores votan por cédula a los candidatos. Este último mecanismo también está a discreción de los partidos políticos porque ellos pueden establecer cuántas veces se votan las ternas.

No se debe olvidar que en caso de que no se logre la mayoría calificada la terna se regresa al presidente quien debe mandar nuevamente una nueva propuesta, pero en caso de que no exista consenso en la segunda terna, el presidente puede elegir al juez que ocupará el cargo. Un método de selección con varias etapas, en las que tanto el Senado como el presidente tienen amplios márgenes de negociación.

José Ramón Cossío apunta que en el tránsito mexicano de un régimen autoritario a un sistema democrático se necesitaba la supremacía de la Constitución como norma jurídica fundamental, pero sobre todo como el tablero claro y preciso en el que las fuerzas políticas se desenvolverían en igualdad de circunstancias. Apareció una lucha por la Constitución, porque todos los actores políticos aspiraban a darle el sentido más conveniente a los artículos constitucionales (Cossío, 2001). Esta disputa entre los actores políticos, sin duda alguna convirtió a la Corte en un actor protagónico, al tener el control de la constitucionalidad con lo que podía influir en el debate público, imprimir su sello en las políticas públicas, distribuir el poder institucional entre las ramas electas y contener al presidente.

Explicar el sentido de las decisiones de la Corte con relación al Ejecutivo es una pregunta fundamental en los estudios de las Cortes en América Latina, cuyas respuestas en su mayoría se han formulado desde la mirada teórica de los estudios estratégicos (Ríos-Figueroa y Helmke, 2010). La relación de las Cortes con las ramas electas en un sistema presidencial es un tema importante porque por medio del control constitucional las Cortes juegan varios roles, entre los que destacan: distribuir el poder institucional e imprimir su sello en las políticas públicas (Martínez-Barahona, 2010). El rasgo distintivo de este trabajo es que analizamos la Corte mexicana cuando la fragmentación del poder político es

una condición del entorno y ya no es una variable explicativa, por su escasa variación en el periodo de estudio.

En México, la relación del presidente con la Corte históricamente se ha caracterizado por la debilidad y marginalidad de la SCJN. Durante el siglo XX hay dos etapas de la Corte. La primera transcurre de 1917 a 1946 y se caracteriza porque los presidentes modifican la Constitución, reformulan las condiciones de independencia de la Corte, e integran jueces que respalden su programa de gobierno (Cossío, 2001, 2002). La segunda se da partir de 1946 y abarca hasta la reforma de 1994, sus rasgos son que no hay una lectura normativa de la Constitución sino política, hay una rotación en los cargos de jueces constitucionales, el control constitucional ejercido no era tarea prioritaria para la Corte, era secundaria, y en su caso se hacía a través de la exposición de motivos de las iniciativas de ley del presidente (Carrillo, 2010).

VI. LA VARIABLE DEPENDIENTE Y LOS FACTORES EXPLICATIVOS

En el siguiente apartado abordamos el comportamiento de la SCJN cuando se ha interpuesto una controversia constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo. El primer rasgo que resalta es que desde el momento de su instauración hasta la fecha, el instrumento ha sido usado relativamente en pocas ocasiones para dirimir conflictos entre los poderes federales, y más bien se ha utilizado para resolver conflictos entre niveles de gobierno, de ahí que se haya sostenido que la SCJN se ha convertido preponderantemente en el árbitro del federalismo en México (Magaloni *et al.*, 2010).

A la luz del recuento de las reformas constitucionales y de las relaciones entre el Ejecutivo y la Corte ofrecido líneas más arriba, se presenta el análisis de las configuraciones causales que explican cuándo la SCJN decide contra el presidente.

Variable dependiente

La Suprema Corte de Justicia fallando a favor o en contra del presidente

Dentro de la literatura que aborda las interacciones entre las Cortes y las ramas electas, se insertan los estudios que se refieren a las condiciones en las que las Cortes limitan a los otros poderes o las condiciones en las cuales deciden respaldarlos.

Un pasado presidencialista, en el que los contrapesos al poder del Ejecutivo estaban anulados, vuelve relevante el estudio de las condiciones en las que la Corte desafía o respalda al Ejecutivo en entornos de postransición (Kapiszewski y Taylor, 2008). Los estudios basados en el enfoque estratégico demuestran que los jueces apoyan a la coalición dominante gubernamental de forma sistemática, pero la desafía cuando sus intereses se ven afectados o involucran temas que son aceptados por un amplio sector (Brinks, 2010) y votan contra el presidente cuando está por concluir su gobierno con el propósito de distanciarse estratégicamente (Helme 2005).

En México, el comportamiento de la Corte durante el presidencialismo fue de apego al presidente, y su comportamiento se caracterizó por no desafiar la autoridad del presidente en aquellos temas fundamentales en su agenda (González Casanova, 1965), y que eran de importancia para el gobierno en turno o en aquellos temas que implicaban cuestiones políticas (Schwarz, 1975). En un contexto de fragmentación política con una historia política de marginalidad política, es importante explicar las condiciones cuando la Corte decide desafiar al presidente.

Posibles explicaciones: factores explicativos

Para dar cuenta de la explicación de por qué la Corte decide en contra del Poder Ejecutivo, se proponen tres variables independientes que están ancladas en la historia política de las relaciones

entre el presidente y el Poder Judicial en México. Factores institucionales históricos que pueden generar una inercia en las decisiones de la Corte en temas en los que distribuye el poder político entre el presidente y el Congreso.

1. Variable 1: nombramiento de nuevos jueces constitucionales

La Corte está compuesta por uno o más jueces propuestos por el presidente y nombrados durante la administración en turno.

Hipótesis 1: Dado que el presidente en turno nunca nombró a una mayoría de jueces, es más probable que la SCJN vote contra el Ejecutivo cuando ninguno de sus miembros representen la visión del Ejecutivo.

El contexto político e institucional del periodo de estudio se caracteriza porque ningún presidente nombró a una mayoría de jueces constitucionales. El presidente Vicente Fox enfrentó a una Corte integrada en su mayoría por jueces provenientes de la carrera judicial vinculados con el presidencialismo y al expresidente Ernesto Zedillo (Sánchez *et al.*, 2010). Fue hasta 2003 cuando el presidente Vicente Fox pudo participar en la renovación de la Corte proponiendo nuevos jueces constitucionales. Su sucesor en el cargo, el presidente Felipe Calderón, participó en la renovación de la Corte hasta la mitad de su sexenio.

Si los jueces que integran la Corte negocian sus decisiones y sus votos con sus pares, la llegada de un nuevo juez a la Corte reestructura la dinámica interna y las coaliciones de votación (Epstein y Knight, 1998). Los nuevos jueces constitucionales pueden representar los intereses del presidente porque éste fue el actor que los propuso en la terna para convertirse en ministros; así, los jueces operan como agentes de los intereses del Ejecutivo en turno en las negociaciones y discusiones internas. En este sentido, la literatura indica que los jueces mexicanos que se han incorporado a la Corte después del año 2000, al inicio de su tra-

bajo tienden a votar de acuerdo a los intereses de aquellos que los apoyaron para obtener dicho cargo, como es el caso del presidente (Castagnola y López, 2012, 2013). Las coaliciones internas cambian y se aprecian nuevas alianzas entre los jueces a la hora de decidir.

De esta forma, cuando el presidente no ha nominado ningún juez, la Corte puede no votar con él. Al no existir nombramientos no se renuevan las condiciones endógenas de negociación ni se reconfiguran las coaliciones existentes para respaldar proyectos. Los jueces están restringidos en sus decisiones no solo por las consideraciones de las ramas electas, sino por las motivaciones de sus pares y lo que se espera de ellos en su desempeño.

La integración de Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales otorga la posibilidad a los actores políticos, sobre todo a los presidentes, de impulsar a sus cercanos, con los que se coincide política e ideológicamente. El Poder Ejecutivo busca tener jueces cercanos a sus preferencias políticas para respaldar su agenda de gobierno, en posibles conflictos entre poderes, de esta forma los jueces forman parte de la coalición gobernante (Dahl, 1957).

Históricamente el Poder Ejecutivo nombró ministros cercanos a sus posturas políticas desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta la reforma de 1994, en la cual tuvo que negociar algunos lugares con la oposición, en específico con el Partido Acción Nacional (Cossío, 2002; Ansolahabere, 2007; Sánchez *et al.*, 2010; Fix-Fierro, 2013). La Corte siempre fue cercana a los intereses del presidente. Ahora bien, los ministros que integraban la Corte en el año 2000 fueron impulsados por el entonces presidente Ernesto Zedillo y su partido político, pese a que consultaron con el principal partido de oposición algunos de los nombramientos, los ministros tenían un vínculo con el régimen político del presidencialismo. Esta Corte solo desafió al presidente y su partido en el año 2000 cuando la fragmentación del poder político era una característica del contexto político.

El método de elección de los jueces constitucionales de 15 años sin posibilidad de reelección le otorga al presidente la posibilidad

de elegir una terna de jueces cercanos al gobierno aunque no se puede decantar abiertamente ya que el Senado es el que elige de la terna presentada por el Poder Ejecutivo. Este método de elección se caracteriza por el cabildeo y la negociación entre los candidatos, los grupos parlamentarios en el Senado y el presidente (Magaloni y Elizondo 2010). Llega al cargo el candidato que supo negociar y encabezar los intereses de los actores políticos en un ambiente determinado. En un contexto de fragmentación política, los actores se inclinan por elegir jueces moderados, lo que genera que apoyen el régimen, no porque estén preocupados por las sanciones, sino porque están de acuerdo con él (Brinks, 2010). Si el presidente no ha nombrado ningún juez constitucional no ha tenido la posibilidad de incorporar a sus cercanos ideológica y políticamente, ni ha podido reestructurar la lógica interna de negociación.

No se debe olvidar que la Corte que estaba en el año 2000 fue elegida casi en su totalidad por el presidente Zedillo del PRI, se pensó en una Corte cercana al PRI que no rompiera con el pasado autoritario sino que hubiera una continuidad (Magaloni y Elizondo, 2010). Estos jueces decidieron no desafiar al presidente en sus decisiones pese a que tenían la posibilidad de hacerlo desde 1994, fue hasta que la fragmentación del poder político apareció que votaron contra el presidente y su partido (Ríos-Figueroa, 2007).

2. Variable: proceso legislativo

Sentencias que se refieren al proceso legislativo.

Hipótesis 2: La SCJN vota contra el Ejecutivo cuando la controversia se refiere a proceso legislativo para imprimirle su sello en las políticas públicas.

La creación de ley es uno de los rasgos distintivos del ejercicio de gobierno. En los sistemas presidenciales con una división de poderes rígida su elaboración implica colaboración entre el presidente y el Congreso. El proceso mediante el cual se generan leyes

es el proceso legislativo. Este mecanismo permite apreciar a la Corte como un actor político y sus relaciones estratégicas con el presidente y el Congreso⁷ (Rodríguez-Raga, 2010).

En México el gobierno dividido inició en 1997 cuando el presidente no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados pero la mantuvo en el Senado. En el periodo 2000-2012 ningún presidente ha tenido mayoría en ninguna de las dos cámaras. De esta forma, los presidentes han enfrentado obstáculos para lograr impulsar sus iniciativas de ley. El Congreso se ha vuelto un órgano activo en la generación de iniciativas por encima incluso del presidente (Casar, 2008).

Es importante precisar que el Poder Ejecutivo en México, en perspectiva con los presidentes de otros sistemas presidenciales, cuenta con muy pocas facultades constitucionales para influir en el proceso legislativo, el instrumento constitucional más poderoso que tiene para influir en las decisiones del Congreso es el veto (Nacif, 2004).⁸ El presidente en el pasado era el máximo legislador, no por las facultades constitucionales, sino por factores políticos: las denominadas facultades metaconstitucionales (Carpizo, 1978). Un presidente sin poderes legislativos para impulsar su agenda parlamentaria, frente a un Poder Legislativo dominado por la oposición, actuó en los márgenes de la legalidad y provocó la activación de la Suprema Corte como el árbitro entre los poderes. Por esta razón elegimos analizar el proceso legislativo como una variable explicativa.

⁷ El procedimiento legislativo lo entendemos de la siguiente forma: “Una sucesión de actos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con el rango de ley” (Mora-Donatto, 2001: 139).

⁸ En *El Federalista*, el veto presidencial fue definido de la siguiente forma: “No únicamente sirve de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas. Con ella se establece un saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad” (2001: 312).

Durante gran parte del presidencialismo mexicano, el motor legislativo fue el presidente de la República y su partido político, aunque el principal partido de oposición (PAN) a través de su grupo parlamentario presentaba iniciativas de ley que se enfrentaban con la “congeladora legislativa” por parte de la mayoría priista (Lujambio, 2009). Fue a partir del año 2000 cuando el presidente no tuvo mayoría en ninguna cámara que el proceso legislativo se convirtió en un obstáculo para el presidente, y el Congreso comenzó a convertirse en ese órgano fundamental de pluralidad y deliberación que recobró sus facultades constitucionales y políticas.

La generación de ley se convirtió uno de los ejes tensos entre el presidente y el Poder Legislativo por lo que ambos órganos tuvieron que recurrir a la Corte para que determinara a quién le corresponden determinadas funciones, pero sobre todo para que decidiera quién estaba violentando la Constitución en la generación de ley.⁹

Con las decisiones de la Corte en materia de controversias constitucionales en las que decide si actos o normas del presidente relacionadas con el proceso legislativo se apegan a la Constitución, está cumpliendo con dos papeles. El primero es que influye en la deliberación pública y le imprime su sello a las políticas

⁹ De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, los órganos que tienen las facultades de presentar iniciativas de ley son: *a)* el presidente de la República, *b)* diputados y senadores al Congreso de la Unión, y *c)* las legislaturas de los estados; además, el artículo 122 señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede presentar iniciativas de ley o decretos en temas relativos a la Ciudad de México. Según el artículo 72 de la Constitución, la formación de las leyes o decretos puede iniciar en cualquiera de las cámaras, salvo empréstitos, contribuciones o impuestos, reclutamiento de tropas que se deben discutir primero en la Cámara de Diputados. Es facultad exclusiva del presidente de la República presentar la iniciativa de ley de ingresos, el presupuesto de egresos, así como la cuenta pública, si bien no constituye una ley propiamente, sí es una facultad exclusiva del presidente.

públicas. Esta función le permite poner su mirada sobre la orientación del Estado mexicano (Martínez-Barahona, 2010).

3. Variable: agenda

Sentencias que se refieren a la agenda de gobierno del presidente.

Hipótesis 3: La SCJN vota contra el Ejecutivo cuando la controversia se refiere a la agenda del presidente para contenerlo y distribuir el poder.

La SCJN vota contra el presidente cuando se trata de un tema importante en la agenda del presidente porque se afirma como actor relevante para la redistribución del poder y marca límites al presidente. El presidente al llegar al gobierno tiene una agenda de ejes temáticos y prioridades con las cuales pretende darle respuesta a las problemáticas nacionales. En esta tesis, se entiende la agenda gubernamental como “el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato” (Casar y Maldonado, 2010: 223). Esta variable la analizamos a través del Plan Nacional de Desarrollo, presentado al inicio de cada sexenio. Dicho Plan es la columna vertebral del gobierno mexicano en el que se plasman los temas que guiarán las políticas públicas gubernamentales y los principales propósitos del gobierno para cada sexenio.

De acuerdo con la Constitución le corresponde al Ejecutivo encabezar la planeación del desarrollo nacional y coordinar las tareas necesarias para llevarlo a cabo.¹⁰ Los dos presidentes de la

¹⁰ El artículo 26 de la Constitución mexicana indica: “El estado organizará 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.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de

alternancia, Vicente Fox¹¹ y Felipe Calderón,¹² llegaron al poder con una amplia agenda de gobierno, pero se enfrentaron con un Congreso en el cual no tenían mayorías políticas por lo que tendrían que recurrir a la negociación con las fuerzas políticas de oposición pero también gobernaron en los márgenes de la legalidad.

Una de las funciones que cumplen las cortes es la distribución del poder institucional cuando deciden en problemas entre las ramas electas. Como en el caso de Costa Rica y Nicaragua en el que la Corte decidió sobre la reelección presidencial (Martínez-Barahona, 2010), o en Brasil que estableció los límites de la institución presidencial respecto a la Constitución de 1988 (Kapiszewski, 2010). Decidir sobre a quién le corresponde determinada facultad, le permite a la Corte distribuir el poder, darle sentido a los pesos y contrapesos del sistema presidencial.

Votar con el Ejecutivo en aquellas decisiones que forman parte de la agenda de gobierno es respaldar un proyecto político como parte de una coalición gobernante (Dahl, 1957), pero también votar en contra de una agenda de gobierno en ciertos temas puede implicar contener a las ramas electas en ciertos temas para afirmarse como un órgano que influye en la deliberación pública, como parte esencial en el tablero por la disputa del poder político. Retraerse en ciertos temas o apoyarlos en determinadas circuns-

desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

¹¹ <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/pnd.pdf>.

¹² http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.

tancias de forma estratégica, le permite afirmarse como un poder fundamental en el régimen político. La Corte vota contra el presidente cuando los temas no corresponden a la agenda de gobierno porque contiene al presidente y se afirma como un órgano en el tablero político nacional.

En un país con una historia institucional en el que los pesos y contrapesos fueron nulificados por el presidente de la República, en el que el control constitucional fue una tarea secundaria para la Corte y no se atrevía a desafiar al presidente en aquellos temas que implicaban cuestiones políticas, incluir la variable agenda para explicar las decisiones contrarias contra el presidente tiene relevancia. En un contexto de fragmentación política en el que las sanciones tanto informales como formales necesitan la concurrencia de ambos poderes, la Corte se afirma como órgano del Estado mexicano votando contra el presidente en sus temas de agenda para colocarse en el tablero político nacional de la deliberación sobre la orientación del Estado mexicano.

Cuadro 1

Variable dependiente, indicadores y justificación teórica

Variable dependiente	Indicador	Justificación teórica
La Suprema Corte de Justicia fallando a favor o en contra del presidente	Fallos en contra del Ejecutivo en controversias constitucionales	Dentro de la literatura que aborda las interacciones entre las cortes y las ramas electas, se insertan los estudios que se refieren a las condiciones en las que las Cortes limitan a los otros poderes. Un pasado presidencialista, en el que los contrapesos al poder del Ejecutivo estaban anulados, vuelve relevante el estudio de las condiciones en las que la Corte desafía al Ejecutivo en entornos de postransición (Kapiszewski y Taylor, 2008)

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2
Variables, hipótesis y justificación teórica

Variables	Hipótesis	Justificación teórica
Nombramiento de nuevos jueces constitucionales	Dado que el presidente en turno nunca nombró a una mayoría de jueces, es más probable que la SCJN vote contra el Ejecutivo cuando ninguno de sus miembros represente la visión de éste	Los ministros tienden a votar de acuerdo a los intereses de aquéllos que los apoyaron para obtener dicho cargo, como es el caso del presidente (Castagnola y López, 2012). Los ejecutivos buscan tener jueces cercanos a sus preferencias políticas para respaldar su agenda de gobierno, en posibles conflictos entre poderes (Dahl, 1957). Los estudios basados en el enfoque estratégico demuestran que los jueces apoyan a la coalición dominante gubernamental de forma sistemática, pero la desafían cuando sus intereses se ven afectados o involucran temas que son aceptados por un amplio sector (Brinks 2010)
Sentencias que se refieren al Proceso Legislativo	La SCJN vota contra el Ejecutivo cuando la controversia se refiere a proceso legislativo para imprimirle su sello en las políticas públicas.	El proceso legislativo como tema permite apreciar a la Corte como un actor político y sus relaciones estratégicas con el presidente y el Congreso. El Poder Ejecutivo en México cuenta con muy pocas facultades constitucionales para influir en el proceso legislativo e impulsar desde ahí su agenda; así, desde una visión estratégica, la Corte entra como árbitro en este tema para redistribuir el poder (Rodríguez-Raga 2010)

Variables	Hipótesis	Justificación teórica
Sentencias que se refieren a la agenda del presidente	La SCJN vota contra el Ejecutivo cuando la controversia se refiere a la agenda para limitarlo en la vida política nacional	Votar con el Ejecutivo en aquellas decisiones que forman parte de la agenda de gobierno es respaldar un proyecto político como parte de una coalición gobernante (Dahl, 1957). En un contexto histórico de sumisión de la Corte al presidente y de respaldo en aquellos temas de su agenda y que implicaban cuestiones políticas, es importante esta variable para ver si la Corte sigue respaldando al presidente o a través de su agenda lo limita en el tablero nacional (González Casanova, 1965; Schwarz, 1975)

Fuente: elaboración propia.

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 imprimirle 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 1995,¹³ los engroses de las sentencias se consultaron en Consulta temática de expedientes¹⁴ y las Controversias del año 2000 al 2009 se recabaron en el Portal de Estadística Judicial.¹⁵ 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

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

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

¹⁵ <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.¹⁶

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:

¹⁶ 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

<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 *Ns* 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 contrafactuales*, y su utilidad reside en que amplían el universo comparativo para análisis que involucren 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 ₁	X ₂	X ₃	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			---	[c?]

X₁= nombramiento de jueces; X₂= la controversia refiere a proceso legislativo; X₃= la controversia refiere a la agenda; Y=voto contra el Ejecutivo.
0= ausencia de la variable, 1= presencia de la variable.
[C]= configuraciones contradictorias.
[c?]= configuraciones contrafactuales 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 2³, 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 [\bar{c} ?] (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 contrafactuales. 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:

$$\mathbf{VsEjecutivo = \sim nombramientos * agenda}$$

En esta configuración, según los operadores lógicos utilizados en el *fsQCA*, el símbolo “ \sim ” 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 (\sim nombramientos), y
- ii) las sentencias refieran a temas relevantes para la agenda del presidente (agenda).

Así, la ecuación **$\mathbf{VsEjecutivo = \sim nombramientos * agenda}$** 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 *fsQCA* 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 imprimirle 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 nombra 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 retraída contra el presidente en turno, sin embargo de 2009 y hasta el final de su mandato pudo colocar a cinco jueces en la Corte.¹⁷

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.

¹⁷ 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.¹⁸ 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).

¹⁸ 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 *f3QCA*, 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 periodos 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 hegemónico 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 Mexicanos¹⁹ y las facultades del Congreso establecidas en los artículos 73, fracción X,²⁰ y 89, fracción I,²¹ 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”.²² Con esta

¹⁹ 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

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.²³

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.

²³ “Significa esencialmente que si un juez se percató de que la acción del demandado está «incompleta» o es «deficiente» puede «corregir la demanda para asegurar que la equidad y 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.²⁴

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-

²⁴ 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 2002.²⁵

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

²⁵ 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).²⁶

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

²⁶ 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.

CONCLUSIONES

En contextos políticos de postransición explicar las decisiones del Poder Judicial en específico de las Cortes Supremas y los Tribunales Constitucionales es una línea de investigación fundamental para la ciencia política y el derecho constitucional. En México después de que la Corte estuvo apegada a las decisiones del presidente y no desafiaba su autoridad en los temas prioritarios de su agenda de gobierno, este trabajo buscó responder cuándo deciden contra el presidente y por qué deciden contra el presidente.

La Suprema Corte de Justicia en México es un órgano del Estado que se comportó de forma estratégica durante los dos primeros sexenios de Acción Nacional en las disputas entre el presidente y el Congreso. El entorno en el que la Corte decidió tiene dos características: la fragmentación del poder político es una condición que no cambió y ningún presidente nombró la mayoría de jueces constitucionales.

El enfoque metodológico utilizado (Análisis Cualitativo Comparado) nos indica que la configuración causal suficiente para explicar las decisiones de la Corte contra el presidente es cuando: ninguno de los jueces de la SCJN fue nombrado por el presidente en turno y es un tema de agenda de gobierno del presidente. La 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.

La interacción de estas dos variables ofrecen una respuesta que nos indica lo siguiente: la SCJN en México decide de forma estratégica en los temas de agenda y cuando ninguno de sus miembros ha sido nominado por el presidente en funciones. Una de las variables que repercute en el comportamiento de los jueces es la dinámica interna de la Corte. Los jueces están al pendiente

de lo que se espera que hagan y de hacer aceptables sus decisiones a sus pares. Este hecho tiene dos rasgos: el primero es que un nuevo juez puede representar los intereses del presidente porque él fue quien los impulsó y votan con el actor que los llevo al cargo. El segundo es que un nuevo juez reestructura las dinámicas internas de negociación y votación entre los jueces y configura una visión política dentro del pleno de la Corte.

La variable de un nuevo juez constitucional se entrelaza cuando el tema de la controversia constitucional corresponde con los temas de la agenda de gobierno. En estos casos la Corte se repliega y se afirma como un órgano político que le imprime su sello a las políticas públicas y distribuye el poder institucional, posicionándose en la deliberación nacional.

Para dejar atrás una historia de sumisión y apego al presidente la Corte tenía que decidir contra el presidente en temas que eran de importancia y parte medular de su agenda de gobierno. Este hecho le permitía marcar distancia del presidente, romper una inercia histórica, y acercarse al Poder Legislativo como un órgano del Estado con renovado peso en el sistema político mexicano.

En la resolución de las Controversias Constitucionales entre el presidente y el Congreso encontramos una tendencia favorable al presidente de la República por encima del Congreso. Sin embargo, en nuestro análisis demostramos que este respaldo es estratégico porque en las decisiones que le permiten colocarse en el tablero nacional y romper inercias vota contra el Ejecutivo. Muchas de las decisiones implican la distribución del poder político y también el determinar la orientación del Estado mexicano.

La Corte mexicana, a través del control constitucional, interviene en los asuntos públicos de interés nacional e impone su mirada en determinados temas, y participa en la elaboración de políticas públicas. En este sentido, dos sucesos emblemáticos en el que la Corte retiró su apoyo al Ejecutivo fue en materia de generación de energía y en la disputa que tuvo con el Congreso en la Ley de Ingresos, que estaban en la agenda de gobierno del presidente Vicente Fox y que ningún juez había sido nombrado

aún por el presidente. Era una Corte que había sido integrada por su antecesor.

En estas controversias, la Corte definió su postura sobre esos artículos constitucionales: en materia de energía, señaló que el Ejecutivo se tomó facultades que no le correspondían pero también le indicó al Congreso que había legislado en los márgenes de sus facultades constitucionales. Mediante esta determinación expresó que al Estado mexicano le corresponde la generación de energía única y exclusivamente.

En la Ley de Ingresos decidió contra el presidente señalando que no puede violentar los impuestos establecidos por la Cámara de Diputados porque es una de sus principales facultades constitucionales. A través de estas dos controversias la Corte distribuyó el poder institucional entre las ramas electas al precisar que el presidente no puede legislar a través de su facultad reglamentaria, y que no tiene la facultad para violentar la Ley de Ingresos. Con estos dos temas, se afirmó en escenario nacional al inicio del sexenio de la alternancia, y contuvo al presidente, congraciándose con el Congreso de la Unión. Se adoptó una posición equilibrada, en la que, si bien resolvió de forma favorable al Ejecutivo en la mayoría de las veces, nunca lo hizo cuando las controversias involucraban temas de agenda de gobierno del presidente y ninguno de los jueces hubiese sido nombrado por el presidente en turno.

Después de una historia política de sumisión y marginalidad en el régimen político la SCJN se convirtió en una institución política fundamental para el régimen político mexicano en un contexto de postransición, lo que se manifiesta en la ruptura de una inercia histórica de debilidad al diferenciar los temas en los que respalda al Ejecutivo. En el nuevo tablero político mexicano, la Corte sin duda alguna se está volviendo un actor fundamental que busca posicionarse e imprimir su sello en las políticas, las decisiones y el balance de poderes.

ANEXO

TRUTH TABLE ANALYSIS

Rows: 7

Algorithm: Quine-McCluskey
True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
~nombr*agenda	0.500000	0.500000	1.000000
solution coverage:	0.500000		
solution consistency:	1.000000		

TRUTH TABLE ANALYSIS

Rows: 7

Algorithm: Quine-McCluskey
True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000

	raw coverage -----	unique coverage -----	consistency -----
~nombr*agenda	0.500000	0.500000	1.000000
solution coverage:	0.500000		
solution consistency:	1.000000		

TRUTH TABLE ANALYSIS

Rows: 2

Algorithm: Quine-McCluskey
True: 1
0 Matrix: 0L
Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000
Assumptions:
agenda (present)
procleg (present)
~nombr (absent)

	raw coverage	unique coverage	consistency
	-----	-----	-----
agenda*~nombr	0.500000	0.500000	1.000000
solution coverage:	0.500000		
solution consistency:	1.000000		

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, 2000, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE-CIDE.
- ANSOLABEHERE, Karina, 2007, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, Fontamara.
- ASTUDILLO, César, 2010, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en VON BOGDANDY, Armin et al. (coords). *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitucionales commune en América Latina?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I.
- , 2009, “Comentario al artículo 95”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa-UNAM.
- BASABE SERRANO, Santiago, 2011, *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BORGES, Lara et al., 2012, “Estructura institucional e inestabilidad en las cortes Latinoamericanas”, *Política y Gobierno*, vol. XIX.
- BRINKS, Daniel, 2010, “Fieles servidores del régimen. El papel de la Corte Constitucional de Brasil bajo la Constitución de 1888”, HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Poder Judicial de la Federación.
- CARRILLO FLORES, Antonio, 2010, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores*, México, Poder Judicial de la Federación.
- CASAR, María Amparo, 2008, “Los gobiernos sin mayoría en México”, *Política y Gobierno*, vol. XV.

- CASAR, María Amparo y MALDONADO, Claudia, 2010, “Formación de agenda y procesos de tomas de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”, en MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de Política Pública*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 1978, México, Siglo XXI.
- CASTAGNOLA, Andrea y LÓPEZ, Saúl, 2012, ¿Cómo votan los ministros de la Suprema Corte de Justicia?, *Nexos*.
- , 2013, *Are Mexican Justices true arbiters among political elites? An empirical analysis of the court's rulings from 2000-2011*, Paper prepared for the conference “The role of the Supreme Court in the transition to democracy in Mexico”, ITAM, Mexico, 11 de marzo.
- CHÁVEZ, Rebecca Bill, 2004, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- CHÁVEZ, Rebeca *et al.*, 2010, “Una teoría del Poder Judicial independiente políticamente: un estudio comparado de los Estados Unidos y Argentina”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- COSSÍO, José Ramón, 2008, “La teoría constitucional en México”, Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, México, Porrúa-UNAM.
- , *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara, 2002.
- , “Comentario al artículo 105”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México: Porrúa-UNAM, 2009, pp.180-289.
- COSSÍO, José Ramón y CORTÉS, Josefina, 2002, “La inconstitucionalidad del reglamento de energía eléctrica (y las inconsistencias de la sentencia que la declara)”, *Este País*, núm. 136, julio.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, 1972, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

- CORTEZ SALINAS, Josafat, 2014, “El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Cómo se distribuye el poder institucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 47, núm. 139, enero-abril.
- , 2014a, “Análisis cualitativo comparado. Las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (3).
- , 2015, “Sobre el origen de la Corte Suprema de Justicia en 1824”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero-abril.
- COUSO, Javier y HILBINK, Lisa, 2010, “Del quietismo al activismo incipiente: las raíces institucionales e ideológicas de la defensa de los derechos en Chile”, RÍOS FIGUEROA, Julio y Helmke, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- DAHL, Robert, 1967, “Decision Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy Maker”, *Journal of Public Law*, VI (2).
- DOMINGO, Pilar, 2000, “Judicial Independence: the Politics of the Supreme Court en México”, *Journal Latin American Studies*, 32 (3).
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y MAGALONI, Ana Laura, 2010, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23.
- EPSTEIN, Lee y KNIGHT, Jack, 2000, “Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, A Look Ahead”, *Political Research Quarterly*, vol. 53.
- EPSTEIN, Lee y KNIGHT, Jack, 1998, *The Choices Justices Make*, D.C., Congressional Quarterly Press.
- FERRAJOLI, Luigi, 2005, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta.
- FINKEL, J., 2005, “Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s”, *Latin American Politics and Society*, 47(1).
- FIX-FIERRO, Héctor, 2003, “La reforma judicial en México ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2.

- , 2013, “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor y ASTUDILLO, César (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional. Libro en homenaje al Dr. Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FIORAVANTI, Maurizio, 2004, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*, 4a. ed., Madrid, Trotta.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, 2001, “Derecho y democracia en América Latina”, *Isonomía*, núm. 14.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, 1965, *La democracia en México*, México, Era.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, 2001, *El Federalista*, México, FCE.
- HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio, 2010, “Introducción”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- HELMKE, Gretchen, 2005, *Courts under constraints. Judges, generals, and presidents in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press.
- HUNEEUS, Alexandra *et al.*, 2010, “Cultures of legality: judicialization and Political Activism in Contemporary Latin America”, HUNEEUS, Alexandra *et al.* (ed.), *Cultures of legality: judicialization and Political Activism in Contemporary Latin America*. Kapiszewski, Diana *et al.*, 2013, “Introduction”, en Kapiszewski, Diana *et al.*, (ed.), *Consequential courts*, Cambridge.
- JAMES, T. M., 2010, *Revolución social e interpretación constitucional: la Suprema Corte y la reforma social revolucionaria 1916-1934*, México, Poder Judicial de la Federación.
- KAPISZEWSKI, Diana y TAYLOR, Matthew, 2008, “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, *Perspectives on Politics*, núm. 6.
- KAPISZEWSKI, Diana, 2010, “¿Árbitro de conflictos, creador de políticas públicas o protector de derechos? El Supremo Tribunal Federal de Brasil en transición”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- LINARES, Sebastián, 2004, “Qué es y cómo se mide la independencia judicial”, *Política y Gobierno*, vol. XI.
- LUJAMBIO, Alonso, 2009, *La democracia indispensable. Ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*, México, Equilibrista.
- MAGALONI, Ana Laura, 2007, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, Documento de Trabajo # 25, División de Estudios Jurídicos, CIDE.
- MAGALONI, Beatriz, 2003, “Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law en México”, en Mainwaring, S. y Welna, C. (ed.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- MAHONEY, James y GOERTZ, Gary, 2006, “Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”, *Political Analysis*, núm. 14.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy, 2008, “Latin America: Eight Lessons for governance”, *Journal of Democracy*, vol. 19.
- MARTÍNEZ-BARAHONA, Elena, 2010, “Las cortes supremas como mecanismo de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30.
- MARCH, James y OLSEN, Johan, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989.
- MEDINA PEÑA, Luis, 2004, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MERINO, Mauricio, 2003, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MONTESQUIEU, 2004, *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos.
- MORA-DONATTO, Cecilia, 2001, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MUNCK, Gerardo, 2004, “La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional”, *Política y Gobierno*.
- NACIF, Benito, 2004, “La nueva relación entre el presidente y el Congreso en México”, *Política y Gobierno*, vol. XI.

- , 2001, “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en: la Cámara de Diputados de México”, en GIL-VILLEGAS, Francisco y HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (coords.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México.
- NEGRETTO, Gabriel, 2011, “Shifting Constitutional Designs in Latin America: A Two-Level Explanation”, *Texas Law Review*, (89, 7).
- O'DONNELL, Guillermo, 2004, “The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, 15 (4).
- PÉREZ-LIÑAN, Aníbal y CASTAGNOLA, Andrea, 2009, “Presidential Control of High Courts in Latin American: A Long Term-Term View (1904-2006)”, *Journal of politics Latin America*, 1, 2.
- PÉREZ-LIÑAN, Aníbal, 2010, “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 3.
- PETERS, Guy, 2003, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- POZAS-LOYO, A., y RÍOS, J., 2010, “Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America”, *Comparative Politics*, 42(3).
- RABASA, Emilio, 2002, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Conaculta.
- RAGIN, Charles, 2008, *Redisigning Social Inquiry*, Chicago, University of Chicago Press.
- , 1987, *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press.
- RAGIN, Charles y RIBOUX, Benoit (eds.), 2009, *Configurational Comparative Methods*, London, SAGE.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio, 2007, “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, *Latin American Politics and Society*, 49 (1).
- , 2010, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, RÍOS-FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen

- (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- , 2012, “Sociolegal Studies on México”, *Annual Review of Law and Social Science* vol. (8).
- RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos, 2010, “Las estrategias de repliegue de la Corte Constitucional de Colombia 1992-2006”, en RÍOS-FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SÁNCHEZ, Arianna *et al.*, 2010, “Legalistas vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México”, en RÍOS-FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SCHWARZ, Carl, 1975, “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y México”, *Anuario Jurídico*, núm. 2.
- SCRIBER, Druscilla, 2010, “Cortes, poder y derechos en Argentina y Chile”, en RÍOS-FIGUEROA, Julio y HELMKE, Gretchen (coords.) *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SEGAL, Jeffrey A. y SPAETH, Harold J., 2002, *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisted*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SEGAL, Jeffrey y COVER, Albert, 1989, “Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices”, *The American Political Science Review*, vol. 83, núm. 2.
- STEINMO, Sven y THELEN, Kathleen, 1992, “Historical institutionalism in comparative politics”, en Steinmo, Sven *et al.* (eds.), *Structuring Politics Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Nueva York, Cambdridge University Press.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, 2002, *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*, México, Porrúa.
- VILE, Maurice J. C., 2007, *Constitucionalismo y separación de poderes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- WELDON, Jeffrey, 2002, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en MAINWARING, Scout y SOBER-SHUGART, Matthew (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós.
- , 2003, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el ‘Maximato’: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en DWORKIN, Fernando (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús, 2008, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Prensa

- CASTILLO GARCÍA, Gustavo, “Inconstitucional, permitir capital privado en el sector eléctrico”, *La Jornada*, 26 de abril de 2002.
- VENEGAS, Juan Manuel y FRÍAS, Cayetano, “Realizará Fox ajustes y correcciones al paquete fiscal para alentar negocios”, *La Jornada*, 21 de febrero de 2002.
- VENEGAS, Juan Manuel, “Fox, satisfecho de que la Suprema Corte decida en la controversia constitucional con el Legislativo”, *La Jornada*, 29 de junio de 2001.

Páginas de internet

- <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionales-pub/ControversiasResueltas.aspx>.
- <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?Asunto>.
- <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default.aspx>.

*La Suprema Corte de Justicia en México
¿Cuándo vota contra el presidente?*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 10 de noviembre de 2014 en Desarrollo Gráfico Editorial S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300, México, D. F. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 k para los interiores y couché de 154 kilos para los forros, consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).