

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

INTRODUCCIÓN

5

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.