

## 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?

XIV

PREFACIO

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*