



Centro de Estudios Internacionales

Entre la tradición y el cambio:
El proceso de aprendizaje político de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis para obtener el grado de
Maestría en Ciencia Política

Presenta

Alberto Díaz Alavez

Director

Dr. Rogelio Hernández Rodríguez

Ciudad de México

2019

Este trabajo está dedicado a ustedes Doña Magda y Don Felicísimo que se han tomado su trabajo como padres muy en serio y tanto a mis hermanas como a mí nos han apoyado. Gracias por ser parte de esta aventura. Los amo.

Me resta agradecer a todos los que participaron en este trabajo directa e indirectamente, pero como mencionar a cada uno requiere de un ejercicio de memoria que, a estas alturas del año y de terminar el presente trabajo, me resulta muy complicado:

A ustedes amigos y familia que estuvieron ahí con palabras, ideas, escucha, abrazos, café, cerveza, tacos y esas cosas bonitas que forjan nuestra amistad.

Ustedes saben quienes son y cuanto los adoro.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	7
Capítulo I.....	15
La Suprema Corte de Justicia de la Nación como institución	15
I. Introducción	15
II. El funcionamiento de la Suprema Corte	16
a) La Corte como institución	18
III. La teoría y el estudio de las instituciones.....	21
a) Institucionalismo Normativo	22
b) El cambio en el institucionalismo normativo.....	24
IV. La tradición jurídica de la Corte.....	29
V. La importancia del aprendizaje político de la Suprema Corte.....	34
Capítulo II.....	43
La Corte y su nuevo reto: La Política	43
I. Introducción	43
II. El autoritarismo y la pasividad de la institución.....	46
III. Las herramientas de la Suprema Corte	49
a) Controversia Constitucional	51
b) Facultad de investigación.....	52
c) Reformas Constitucionales.....	56
i) La reforma de 1977.....	56
ii) La reforma de 1986.....	57
iii) La reforma de 1987.....	58
d) La reforma de 1994	59
IV. La transición a la política	63
Capítulo III	67
Resolver y aprender: La Corte ante asuntos políticos	67
I. Introducción	67
II. La debilidad de sus facultades, el caso <i>Aguas Blancas</i>	69
a) La decisión de la Corte	72
b) Consecuencias	73

III. Entender la realidad: el Caso Carrillo Olea	76
a) La resolución de la Corte.....	80
b) Consecuencias	81
IV. Sustentar las decisiones: El caso Lydia Cacho.....	83
a) La resolución en la Corte.....	85
c) Consecuencias	90
V. Modificar conductas: El caso ABC	94
b) Resolución de la Corte	96
c) Consecuencias	101
VI. Consideraciones.....	102
Capítulo IV	107
‘Que la Corte lo resuelva’	107
I. Introducción	107
II. La reforma constitucional de 2011	109
III. El caso Florence Cassez	112
a) Historia	113
b) Contexto Político.....	116
c) Procedimiento jurídico	119
d) Diferencias entre amparo directo y el amparo directo en revisión.....	120
e) Debate en la Primera Sala.....	123
f) Consecuencias para la Corte	127
IV. Elba Esther Gordillo y la Ley de Seguridad Interior.....	128
a) Elba Esther Gordillo	129
b) Ley de Seguridad Interior.....	132
i) Llegada a la Corte	135
ii) La decisión y sus consecuencias	136
Reflexiones Finales.....	139
Referencias	147

INTRODUCCIÓN

Efectivamente en esta Corte tenemos horror a la política, a la política militante de baja estofa y nuestra preocupación constante desde el Presidente hasta el último de los Ministros que la componemos, no ha sido otra tendencia más que alejarla de los vaivenes de la política militante, partidista [...] [pero] hay otra política de la que sí podemos hablar con toda lengua, cuando se trata del perfeccionamiento del orden social, cuando se trata del acto político [...] y ese horror a la política ha desaparecido lentamente en esta Suprema Corte.¹

Esta frase del ministro Teófilo Olea y Leyva refleja, proféticamente, el cambio de la visión sobre la política –y la actuación en política– que ha sufrido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las últimas décadas. El Supremo mexicano pasó de ser un cuerpo pasivo –acusado de ser débil y subordinado al autoritarismo presidencial, legitimador de las acciones del ejecutivo federal, separado y temeroso de mancharse de las inmundicias de la política– a ser un cuerpo activo que incluso ha sido galardonado por la Organización de las Naciones Unidas por sus grandes aportaciones en defensa de los derechos humanos de la población mexicana² y que es canal institucional consolidado para la resolución de conflictos intergubernamentales y contrapeso efectivo frente a los otros dos poderes de la Unión.

Si bien la participación de la Corte en asuntos netamente políticos data de finales de la década de los ochenta con la creación de un tribunal garante de la legalidad del proceso electoral, no fue hasta 1994 cuando se reformó su naturaleza y funciones, y se convirtió en un Tribunal Constitucional con atribuciones que no sólo le permitía involucrarse en asuntos políticos, sino que les convertía en el árbitro y garante por excelencia. Así, las reformas al poder judicial dotaron al Supremo de renovados controles constitucionales, los cuales son los mecanismos a través de los que los Tribunales Constitucionales pueden involucrarse en asuntos políticos. El control vertical posibilitó a los jueces ser árbitros de conflictos

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El artículo 97 constitucional y la democracia, Una discusión histórica en el pleno de la Suprema Corte de Justicia*, (JUS, México, 1947), pp. 113-114.

² CNN México, “La SCJN recibe un galardón de la ONU por su trabajo en derechos humanos”, *Expansión*, diciembre 10, 2013. En <https://expansion.mx/nacional/2013/12/10/la-scn-recibe-un-galardon-de-la-onu-por-su-trabajo-en-derechos-humanos>

intergubernamentales, mientras que el control horizontal les permitió involucrarse en la interpretación constitucional del alcance de los derechos individuales y humanos.

En ambos casos la institución fue arrojada a un terreno que le era totalmente nuevo y desconocido, pues en los tiempos del partido dominante, los tribunales no eran importantes en la gobernanza de modo que, con una Corte además confinada en el formalismo legalista, las controversias constitucionales tenían escasa utilidad práctica. Sin embargo, la SCJN supo jugar su nuevo papel de tal modo que hoy es reconocida por su rol protagónico en la escena política mexicana de la transición a la democracia.

No obstante, entre los académicos pareciera que este protagonismo está más relacionado con el contraste con el propio pasado de la Corte que con un genuino activismo político en pos de la democracia y los derechos humanos. Pareciera que, en realidad, ha sido incapaz de responder satisfactoriamente a las demandas surgidas a partir de sus “nuevas” funciones y atribuciones.³ Considerando lo anterior, esta percepción bien puede deberse a que el órgano jurisdiccional tuvo que someterse a un proceso de aprendizaje y comprender cómo luchar en el terreno político, del cual había intentado mantenerse al margen por años.

Esta tesis pretende dar cuenta del proceso de aprendizaje de la Corte con las nuevas facultades que la reforma del 94 le brindó. Así, la pregunta que rige la investigación es ¿cómo aprendió la SCJN a resolver asuntos de índole política y a sortear las consecuencias de las decisiones de esos casos? El argumento de fondo es que al verse en un terreno en el que carecía de experiencia, la Corte pasó por un proceso de instrucción en el que, si bien en un principio sus decisiones no tuvieron ni la fuerza ni pericia necesaria, paulatinamente adquirió el *expertise* necesario en el manejo de sus nuevas atribuciones, en hacer que otros actores políticos acataran sus resoluciones y en el cuidado de su imagen pública.

La justificación de estudiar este tema radica en la importancia del poder judicial en los procesos de democratización, particularmente de América Latina. Si bien a los Tribunales Constitucionales no les corresponde un papel exclusivo, ni siquiera decisivo, en la

³ Es una idea que aparece constantemente en las reflexiones de los autores presentes en Andrea Castagnola, y Saúl López Noriega (edit.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México*. (México, IIJ-UNAM-Tirant lo Blanch, 2016).

consolidación democrática –puesto que existen otros actores que sí deben tener un rol protagónico en la construcción del Estado democrático–, su independencia y acción se consideran indicadores de democratización.⁴ Además, mucho se ha hablado del rol político que el Supremo mexicano adquirió en dicho proceso, pero poco se ha estudiado sobre cómo consiguió, más allá de la variable exógena que fue la reforma, aprender a jugar ese rol. En este sentido, la tesis abona al estudio de cómo enfrentan las instituciones el cambio y, por ende, cómo aprenden.

Las Cortes son un caso paradigmático de institución. Pareciera que cumplen a cabalidad el actuar conforme a normas, entendidas ya como como regulación –algo establecido por la autoridad y que obliga–, ya como instrucción –estrategia para resolver problemas–.⁵ Las normas proveen guías de acción con base en lo ya dado y crean una estructura que permite interpretar el pasado y anticipar el futuro.⁶ Así, cuando los actores se encuentran ante una nueva situación, tratan de asociarla con situaciones parecidas, a fin de resolverlas de forma análoga asidos de las normas que funcionaron en aquella ocasión, es decir, proveen criterios para la acción.⁷ Son, al fin y al cabo, restricciones a la acción que se han desarrollado al interior de la institución⁸ que hacen predecible su actuar. Pero, ¿qué sucede cuándo una institución acostumbrada a este actuar se enfrenta a una situación nueva siendo además consciente de que su actuar se convertirá en norma para el futuro?

La Corte hubo de adaptarse y aprender cómo, desde su esencia jurídica, enfrentarse a los problemas políticos. La legitimidad del Poder Judicial no descansa en los consensos o las representaciones políticas, sino en la aceptabilidad racional-jurídica de la motivación de sus decisiones, la cual yace sobre la argumentación jurídica y la racionalización del procedimiento; es decir, en la posibilidad de justificar con base en razonamientos jurídicos y explicar el porqué de tal o cual decisión.⁹ Entonces, ¿cómo mantener la imagen de esa

⁴ J. Orozco, “Justicia constitucional y desarrollo económico en México”, en Dirección General de Planeación de lo Jurídico (comps.) *Tribunales constitucionales y consolidación de la Democracia* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007), pp. 312.

⁵ E. Ostrom, *Comprendiendo la diversidad institucional* (México, FCE: UAM, 2015), p. 55.

⁶ J. March y J. Olsen, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics* (New York, The Free Press), pp. 171 – 172.

⁷ *Ibidem*, pp. 160 – 161.

⁸ *Ibidem*, p. 164.

⁹ J. Orozco, “Justicia constitucional y desarrollo económico en México”, pp. 314 -315.

legitimidad en medio de los vaivenes de la política? Además, la Corte también se enfrentó al problema de cómo, en su nueva condición de contrapeso, hacer oír su voz ante los otros poderes de la Unión. Sin mencionar que, como un actor más del sistema político, debía prever la consecuencia política de su actuar “conforme a derecho”.

Para identificar el proceso de aprendizaje del Supremo mexicano se realizó el estudio de siete casos: Aguas Blancas, Carrillo Olea, Lydia Cacho, Guardería ABC, Florence Cassez, Elba Esther Gordillo y Ley de Seguridad Interior. En los primeros cuatro, los acaecidos entre 1995 y 2010, el Tribunal Constitucional hizo gala –primero torpe, pero refinándola paulatinamente– de sus nuevas facultades fungiendo de árbitro entre poderes –locales, federales y hasta internacionales–, en materia de violación de derechos humanos. Los últimos tres sucedieron tras 2011, año en que se publicó otra reforma al poder judicial, la cual sustituyó la figura de las garantías individuales por la de derechos humanos, lo que ampliaba el catálogo de derechos que debía defender el Máximo Tribunal y, más importante aún, le daba la facultad de que sus sentencias pudieran tener efectos más generales y no ser meros informes no vinculantes. En términos generales, después del 2011 la Corte ya había aprendido a jugar en el escenario político y su actuación fue más diligente e incluso proactiva, enmendando e incluso invalidando el trabajo legislativo, sin mencionar el enfrentamiento directo con los intereses del ejecutivo federal.

Los casos se eligieron entre más de 200 mil asuntos que el Supremo atendió entre 1994 y 2018. Primero se realizó una selección de 30 casos con mayor seguimiento mediático. Posteriormente se escogieron los siete casos en función de los actores involucrados: ejecutivos y legislativos federales y locales. La investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primero, desde una perspectiva teórica, se busca dar sentido a la transformación de la Corte a raíz de las reformas. Para ello se emplean las propuestas del institucionalismo normativo y la visión de Crozier y Friedberg sobre el cambio, además de la tradición jurídica mexicana. En el segundo capítulo se da cuenta del proceso histórico a través del cual la Corte fue incursionando cada vez más en el terreno político, así como de las herramientas que para ello tenía. En el tercer capítulo se analizan los cuatro primeros casos en los que la Corte se enfrentó al reto de aprender sin conocimiento previo. Finalmente,

el cuarto capítulo estudia los últimos casos en los que la Corte salió victoriosa en su imagen pública.

En breve el objetivo de la presente investigación es dar cuenta de cómo aprende la Corte. Con las reformas constitucionales, la Suprema Corte de Justicia comenzó a ser tomada en cuenta para dirimir cuestiones que hasta entonces se habían resuelto en la arena política. El Supremo tenía que aprender a jugar su nuevo rol como actor político. En este sentido, el aprendizaje de la Corte consistió en que aprendió a verse –y comportarse– como tal, y no sólo como un mero órgano jurisdiccional. Lo anterior también implicó que aprendiera que sus decisiones tenían costos políticos y que debía lidiar con ellos.

El proceso de aprendizaje de la Corte fue largo y turbulento, pero podemos verlo en dos dimensiones específicas que nos permiten evaluar el grado de aprendizaje institucional del máximo tribunal en asuntos políticos: el activismo judicial y el uso de estrategia política. En los casos presentados, se puede observar un paulatino desenvolvimiento de la Corte más allá de sus meras atribuciones judiciales. Es decir, observamos cómo el Supremo pasa de ser una entidad pasiva que no hace más que limitarse a hacer bien su trabajo, a una entidad activa que es capaz, incluso, de ir más allá del diseño institucional o, cuando menos, usar en su favor los recursos legales. No obstante, su activismo es limitado, no es el paladín de la justicia que actúa proactivamente, con iniciativa, siempre y en todos los casos con un espíritu combativo contra cualquier institución o actor, sin importar su peso político. Más bien, es un activismo prudente, sutil, propio de una institución donde el diseño, las normas y recursos tienen mucho peso en el proceso de toma de decisiones.

También se puede observar cómo la Corte va implementando una estrategia política. En los casos presentados, ésta cada vez tiene mayor capacidad de decisión sobre sí para decidir sobre los casos que trata y cómo los trata.

En un inicio, con los casos de Aguas Blancas y Carrillo Olea, si bien realiza bien un trabajo totalmente nuevo para la Corte, no es todavía un actor político relevante, por lo que sus decisiones son desestimadas y los casos terminan resolviéndose por la vía tradicional, de forma discrecional en la arena política. ¿Qué la hizo un actor relevante? La publicidad. Así, en el caso Lydia Cacho, seguido intensamente por medios nacionales, la Corte se descalabra

al no considerar las consecuencias políticas de sus decisiones jurídicas. No obstante, el relativo éxito de los casos menos publicitados de Atenco y Oaxaca le dio confianza al Supremo para aceptar el asunto de la guardería ABC. Nótese que, a diferencia de todos los demás casos, es la misma Corte la que decide involucrarse en el asunto. Por esta misma razón, el costo político fue más elevado de modo que se convirtió en el punto de quiebre en el proceso de aprendizaje de la Corte. Aprendió lento y a la mala que no bastaba el recurso jurídico para justificar su decisión ante la opinión pública y que la estrategia política es un factor necesario cuando se trata de asuntos que involucran otros actores políticos importantes y donde la Corte misma es un actor. Después de este caso, el comportamiento de la Corte cambió, lo que sugiere que en efecto hubo un aprendizaje.

Así, a diferencia de casos anteriores en los que no hace ninguna acusación, en el asunto Florence Cassez, la Corte se arriesga y atribuye responsabilidades al Ejecutivo Federal, señalándolo como el responsable de la liberación de la ciudadana francesa. A pesar de que, por diseño institucional, no podía hacer eso. En el caso Elba Esther decide no atraer el amparo y resuelve que un tribunal menor se encargue del asunto, es decir, aprendió a saber qué batallas jugar y cuáles no. Finalmente, con la Ley de Seguridad Interior la Corte va más allá de lo solicitado y no se limita a analizar la inconstitucionalidad de algunos artículos, sino que abroga la ley en su totalidad. Además, con Cassez y la Ley, el Supremo juega con los tiempos, dados por la norma, para decidir los asuntos cuando los actores políticos imputados no estuvieran en el poder, sino que estuviesen ya fuera del cargo o en transición.

Si bien la presente investigación pudo ser más extensa en la elección de casos que expliquen el proceso de aprendizaje de la SCJN, era necesario delimitar la extracción de estos en una temporalidad equidistante. Es decir, el criterio de selección de los expedientes fue con base en el año en que llegaron al Máximo Tribunal para ser resueltos; así, entre ellos no existe una diferencia mayor a 5 años. También, otro factor que influyó fue el que en ellos se resolvieran controversias en las que participaran actores políticos importantes, entendiéndose estos como personajes en la cúspide de la administración pública, del legislativo o cargos similares, que representen a una institución para la política mexicana. Razón por la cual en los 7 casos enunciados aparecen gobernadores, congresos, presidentes e incluso una líder sindical.

No omito mencionar que los asuntos en los que enfatizo en explicación y análisis son los mencionados en el Capítulo 3 –previos a 2011–, pues es en ellos en los que se observa la completa inexperiencia de la Corte y el proceso de aprendizaje por el que pasó, explicación total para la presente investigación. Es en ese sentido, en los últimos 3 asuntos –mucho más recientes– si bien doy un contexto político, no me detengo a hablar de los debates en el interior de la Primera Sala con el detenimiento que hago en los casos anteriores, ya que en ellos se observa el éxito de la Corte al resolverlos, luego de entender con base en las lecciones de las resoluciones previas, lo que no resta importancia al Capítulo 4, pues describe cómo el conocimiento previo le sirvió a la institución a adaptarse a la política.

CAPÍTULO I

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO INSTITUCIÓN

“The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.”

Alexander Hamilton¹

I. Introducción

En 15 de noviembre de 2018 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó en su totalidad la Ley de Seguridad Interior publicada un año antes en el Diario Oficial de la Federación. Dicha Ley pretendía regular el uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, pero desde que se propuso causó polémica entre académicos, organizaciones de defensa de derechos humanos y hasta la ONU alertó los riesgos de esa Ley. Por decisión de nueve de diez integrantes presentes² el Tribunal Constitucional determinó que la norma resultaba inconstitucional al contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las fuerzas armadas en temas de seguridad pública, lo que era contrario al orden constitucional y convencional. Asimismo, una parte de sus miembros incluso acusó la incompetencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia de seguridad interior.

La decisión fue aplaudida por varios sectores de la sociedad, pues significaba un triunfo en favor de los derechos humanos. Además, luego de muchos años, la Suprema Corte se mostraba como un órgano independiente del ejecutivo federal; capaz de ir en contra de una de sus propuestas más controvertidas, en este caso, la de lanzar el ejército a las calles

¹ Alexander Hamilton, “Federalist Papers No 78” en *Federalist Papers*, (New Heaven: Yale University Press, 2009)

² La Ministra Margarita Luna Ramos tuvo que ausentarse del pleno durante la votación, pero había anunciado que iba a votar en contra la Ley. El único que votó a favor fue el Ministro Jorge Pardo Rebolledo. Véase Arturo Angel, “Corte invalida Ley de Seguridad por el riesgo que implica convertir a militares en policías”, *Animal Político*, 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/11/corte-ley-seguridad-interior/>.

dándole funciones de policía y sin tener controles para vigilar el adecuado respeto a los derechos fundamentales.³

Al comparar este órgano jurisdiccional, considerando la importancia de la decisión tomada, con la Corte de los años noventa se observa un cambio al tratar asuntos que, si bien son de naturaleza jurídica –y que es por ello que son resueltos por ese órgano–, también conllevan una decisión jurídica con costos políticos.

Previo a la reforma constitucional de 1994 el tribunal no atendía casos de esta índole, pero a raíz de esa modificación tuvo las armas para hacerlo. No obstante, el hecho de tener los instrumentos adecuados y que estén normados en la Constitución no significaba que en automático la institución cambiara, sino que tenía que pasar por un proceso de aprendizaje sobre sus nuevas funciones.

El presente capítulo busca dar sentido a ese proceso en el cual la Corte fue entendiendo su nuevo papel resolutivo, desde una perspectiva teórica. Es por ello que, en una primera parte, a efecto de dar sentido al presente trabajo, se explicará cómo funciona la Suprema Corte. Posteriormente, se señalará cómo a ojos de las ciencias sociales se observan y se dan los cambios en las instituciones. En una tercera parte explicaré la tradición jurídica que poseía el Alto Tribunal previo a la reforma de 1994 y daré las razones por las cuales no se involucraba en política. Finalmente, explicaré cómo se atenderá el estudio de los casos para comprender el proceso de adaptación o aprendizaje por el que pasó la Corte para resolver casos de esa índole.

II. El funcionamiento de la Suprema Corte

Normalmente, las cortes aparecen como instituciones que funcionan como una unidad que se encuentra en constante apego a las normas, a diferencia de los políticos que ven más por un

³ Véase AFP, “Peña Nieto promulga la Ley de Seguridad Interior”, *El Economista*, el 21 de diciembre de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Pena-Nieto-promulga-la-Ley-de-Seguridad-Interior-20171221-0098.html>.

interés personal que el colectivo.⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación no es la excepción.

Desde su recomposición luego de la reforma de 1994, la Corte mexicana quedó conformada por once ministros que funcionan en pleno y en dos salas, las cuales se integran de cinco ministros cada una, el Ministro Presidente no pertenece a ninguna. La primera sala atiende las materias civil y penal, y la segunda los temas laborales y administrativos. Cada cuatro años, el Pleno elige al presidente del órgano, el cual no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior y no integra ninguna sala.

Las resoluciones del Pleno se toman por unanimidad o por mayoría, a excepción de aquellas controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los municipios o alcaldías de la Ciudad de México impugnadas por la federación, de los municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, en los que se requerirá de ocho votos.

Lo mismo sucede en controversias entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión o cualquiera de las cámaras de este o su Comisión Permanente. También cuando dos poderes de una misma entidad federativa disputen la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y, en ambos casos, la resolución las declare inválidas.

Para integrar jurisprudencia, se requiere que lo dispuesto en las resoluciones de la Corte se sustente de manera reiterada o seriada en cinco sentencias ejecutorias, no interrumpidas por una que sostenga un criterio distinto. También es necesario que sea aprobada, por lo menos, por ocho ministros, si se tratara de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en caso de empate en el pleno, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los ministros que no estuvieren legalmente impedido. Si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el presidente de Corte designará a otro ministro para que,

⁴ Clark, Tom, “The Public and Judicial Independence”, en Bruce Peabody (ed.), *The Politics of Judicial Independence, Courts, Politics, and the Public* (Baltimore, John Hopkins University Press, 2011), pp. 123-146.

teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en dicha sesión persistiera el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Lo anterior, resulta importante remarcarlo toda vez que demuestra que el órgano siempre toma sus decisiones por mayoría simple y, en algunos casos, calificada. Es decir, al decidir, en pleno o en salas, la Corte lo hace de manera colegiada, funcionando como una unidad, tomando una decisión unánime en nombre de toda la organización, aun cuando haya votos en contra.

a) La Corte como institución

Estudiar las decisiones de un órgano jurisdiccional como la Suprema Corte puede hacerse por dos vías, desde la perspectiva de los agentes, es decir, el análisis de los juzgadores y sus características y la otra es a través de sus decisiones como institución. En México hay estudios que muestran la posibilidad de distinguir a los jueces según sus preferencias, no obstante, éstas se entienden en términos de filosofía jurídica sobre el apego a la norma institucional o su papel como juez.⁵ Las preferencias tendrían vital importancia explicativa si al momento de elegir a los ministros estos tuvieran una inclinación definida hacia políticas conservadoras o liberales. Lo cierto es que la manera en que son electos, en un sistema de partidos políticos en los que no se puede definir una tendencia, como en el caso de los Estados Unidos de América en el que existen demócratas y republicanos, hace difícil analizar las preferencias de cada uno de los jueces.

En favor de la perspectiva de los agentes, se ha argüido que el juez en tanto actor pesa porque los ministros vienen de diferentes sectores: academia, administración pública, poder judicial, entre otros. Ello se interpreta como una fuerte influencia de esferas extra jurídicas sobre el proceso judicial. No obstante, no siempre están afiliados a una agrupación política,

⁵ Arianna Sánchez, Beatriz Magaloni, y Eric Magar, “Legalistas Vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México”, en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010); Diego Pardow Lorenzo y Sergio Verdugo Ramírez, “El Tribunal Constitucional chileno y la reforma de 2005: Un enroque entre jueces de carrera y académicos.”, *Revista de Derecho (Valdivia)* 28, núm. 1 (2015): pp. 123–44.

ni en su vida profesional se puede determinar cuál ha sido su inclinación respecto de políticas de protección de derechos humanos o en decisiones más controversiales.

Por el lado de la visión institucional, las características de la Corte de independencia y pluralidad se han resaltado como factores institucionales influyentes sobre las acciones judiciales en materia de políticas públicas. Incluso se ha llegado a proponer que la corte debe, en virtud de su naturaleza institucional liberal, comprometerse con la promoción activa de los valores liberales por medio del uso ordinario de sus poderes.⁶ Otros factores institucionales que se han llegado a esgrimir para explicar la intervención del judicial en procesos de políticas públicas son la democracia, la cultura de derechos, delegación a las cortes de autoridad en ciertas áreas de políticas públicas,⁷ el federalismo, la tradición del derecho común y la existencia de mecanismos que permitan el fácil acceso de los ciudadanos a las cortes constitucionales, entre otros.⁸

Entonces, principalmente hay dos formas de entender el comportamiento de los jueces. Por un lado, el modelo legal tradicional, los jueces simplemente tratan de seguir precedentes, las restricciones institucionales son las mismas para todos y las motivaciones son mitigadas por el espacio institucional. Por otro lado, modelo actitudinal afirma que los jueces son esencialmente buscadores de políticas sin restricciones y toman decisiones ya siguiendo plenamente sus preferencias políticas individuales, ya limitados y considerando a otros actores.⁹

En el segundo modelo, se acentúa la figura del juez como el factor clave que termina influyendo sobre el proceso intervención del judicial en materia política. Se hace del juez una pieza más del ajedrez político, donde lo jurídico no es más que un lenguaje o un mero instrumento subordinado a estrategias y fines extra jurídicos. En el primer modelo, se hace

⁶ Lisa Hilbink, *Legalism Against Democracy: The Political Role of the Judiciary in Chile, 1964-1994*, PhD Tesis (University of California, San Diego, 1999), p. 501.

⁷ Neal Tate y Torbjorn Vallinder, "Why the Expansion of Judicial Power", en *The Global Expansion of Judicial Power*, ed. Neal Tate y Torbjorn Vallinder (NYU Press, 1995), pp. 27-42.

⁸ Kenneth Holland, *Judicial Activism in Comparative Perspective*, ed. Kenneth Holland (New York: St. Martin's Press, 1991), p. 7.

⁹ Jeffrey Segal y Harold Spaeth, *The Supreme Court: the Attitudinal Model Revisited* (New York: Cambridge University Press, 2002); Lee Epstein, Jack Knight, y Olga Shvetsova, "The Rol of Constitutional Courts in the Establishments of Democracy", *Law and Society Review* 35, núm. 1 (2001): pp. 117-67.

énfasis en que el espacio jurídico como un mundo social determinado por reglas y racionalidades propias y específicas, es un universo social relativamente independiente en relación a las demandas externas, regido al interior por la autoridad jurídica y donde las prácticas y los discursos son producto del propio funcionamiento del campo.¹⁰ Y, aunque no se afirma que los agentes jurídicos sean impermeables a consideraciones de orden extra jurídico,¹¹ se hace hincapié en que para que se dé la interacción con otros agentes, debe haber una traducción a términos jurídicos.

Así, aunque se reconocen que las actitudes personales y preferencias de los jueces pueden jugar un papel clave en las resoluciones, su poder explicativo es menor en comparación con el de factores institucionales, pues, aunque los juzgadores puedan clasificarse entre liberales, defensores de derechos humanos, y conservadores, defensores del papel clásico de árbitro neutral, lo que hace relevante a los actores y les posibilita la acción es el marco institucional.¹² Es el diseño institucional el que posibilita las acciones de los jueces. Por ejemplo, cuando se compara la aprobación por parte de los tribunales constitucionales del matrimonio igualitario en México y en Chile se observa que el que en el primero se aprobase y en el segundo no responde más a la existencia o ausencia de antecedentes judiciales (precedentes jurídicos y producción legislativa) que a preferencias progresistas o conservadoras de los jueces.¹³ En este sentido, el modelo teórico empleado pone la atención en la institución, no en las personas que la integran.

Con la finalidad de acotar la enorme variedad de elementos institucionales que inciden sobre la toma de decisiones de los jueces, se retomará el modelo del institucionalismo normativo que coincide con el modelo legal tradicional de los estudios relativos a las Cortes. Según esta visión, los magistrados constitucionales estarán dispuestos a defender

¹⁰ Pierre Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho* (Bogotá, Uniandes: Instituto Pensar: Siglo del Hombre Editores, 2000), p. 158.

¹¹ A. Manzo, “El uso estratégico del derecho: reconocimiento del matrimonio de parejas del mismo sexo en Argentina”, *Oñati Socio-Legal Series*, 1 (2011), p. 5.

¹² Julio Ríos-Figueroa, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010), p. 62.

¹³ Alberto Díaz y David Vilchis, “Entre precedentes y derechos: las cortes constitucionales de Chile y México ante la discusión en torno al matrimonio igualitario”, ponencia presentada en Sexto Congreso Internacional de Ciencia Política, AMECIP, Puebla, 2018.

activamente los derechos siempre y cuando se encuentren especificados en el marco normativo.¹⁴

En el presente caso, las normas delimitan, que no restringen, la actuación de los ministros. Y para poder modificar sus conductas requieren de la experiencia que les da conocer diferentes casos, de los que poco a poco se obtendrán aprendizajes que servirán para modificar las dinámicas internas y modificar la forma en que actúa la institución. Así, con cada resolución aprenden nuevas maneras de atender los asuntos y sobrellevar las consecuencias que deriven de estos, lo que llevará a modificar las actitudes de la organización respecto de los temas que le turnen.

Es justo por eso que, a partir de este momento, a manera de petición de principio metodológico, la Suprema Corte será, para efectos de este estudio, un actor en su totalidad, sin tomar en cuenta las características personales de quienes forman parte de esta organización. De tal manera que para explicar el proceso de aprendizaje del Alto Tribunal para comprender cómo atender y resolver asuntos inherentes a la política, el órgano lo contemplaré como un todo integral. No obstante, esto no implica que los actores no incorporen sus propias experiencias en dicho proceso.

III. La teoría y el estudio de las instituciones

El estudio de las instituciones ha sido la perspectiva central de la tradición clásica de la Ciencia Política. Investigadores hablan de un regreso al análisis de las mismas, de tal forma que luego de los años ochenta han dedicado sus esfuerzos a analizar cómo surgen, evolucionan y se catalogan. A partir de ello surgió una infinidad de enfoques para su análisis que han contribuido a enriquecer la materia.

El libro *Rediscovering Institutions, The organizational Basis of Politics*, de March y Olsen, hizo que los investigadores retornaran al análisis del rol de las instituciones formales

¹⁴ Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* (Chicago: University of Chicago, 2007), pp. 74-75.

e informales en la sociedad. Actualmente, se habla de instituciones como aquellas limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana¹⁵ o, como menciona Huntington, pautas de conducta estables, reiteradas y apreciadas.¹⁶ Su función es reducir los costos de transacción y facilitar los intercambios, por lo que, desde la perspectiva económica de North, promueven el comercio, las transacciones comerciales y reducen la incertidumbre generada en el mercado y estabilizan la relación que tienen las personas en sociedad.

Para efectos del presente estudio, únicamente me enfocaré en el Institucionalismo Normativo,¹⁷ mismo que sostiene que los actores políticos son individuos que reflejan los valores de las instituciones a las que están vinculados. Pues en el caso de la Suprema Corte, los ministros que la integran se encuentran inmersos en un conjunto de reglas, procedimientos, organizaciones que integran a la organización, por lo que éstas permean y delimitan las conductas y comportamientos de sus integrantes en su toma de decisiones; no obstante, también permiten que los actores lleven experiencia y lo incorporen al órgano.

a) Institucionalismo Normativo

La premisa de esta visión es que existe una complejidad de interacciones de los individuos ante una serie de relaciones con otros individuos y colectividades, de tal manera que en su actuación deben elegir entre lealtades individuales a veces contrapuestas. Así, su tarea es escoger entre las distintas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.¹⁸

Este tipo de institucionalismo refleja un formato tradicional que se encuentra en la sociología y la teoría de la organización. Weber y Durkheim son precursores de este tipo de

¹⁵ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), p. 13.

¹⁶ Samuel Huntington, *El orden político de las sociedades en cambio* (Buenos Aires: Paidós, 1990), pp. 22-23.

¹⁷ Guy Peters; Eduardo Torres Espinosa, “El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?”, *Estudios Políticos* 34, núm. ene/abr (2015): pp. 17–37.

¹⁸ March y Olsen, *Rediscovering Institutions. the Organizational Basis of Polititcs* (New York: The Free Press, 1989), pp. 171-172.

visiones. El primero identificó cómo las reglas culturales constituyeron la base para la acción colectiva en el mercado y el comportamiento político. El segundo destacó la importancia de los símbolos en la estructuración del comportamiento humano dentro y fuera de las instituciones formales.¹⁹

March y Olsen toman esta visión y formulan una nueva que parte de la idea que la Ciencia Política estaba dominada por una perspectiva en la que los individuos se involucraban en política con miras al beneficio personal. Es por ello que en su elaboración del concepto “estructuras aditivas” señalan que las instituciones presumiblemente dominadas por conceptos individualistas e instrumentalistas también podían contener normas, pero, para entenderlas, era necesario comprender cómo estaban formuladas.²⁰

Precisamente, basados en esas ideas entienden a las instituciones como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas. Aunque, como comenta Peters, existen numerosas definiciones de instituciones a lo largo de la obra de los autores, el concepto que deriva de su lectura es verlas como un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores.²¹

De todo lo anterior, llegan a la conclusión de que el rasgo más importante de las instituciones es que imponen una “lógica de lo adecuado”, que influye en el comportamiento de los individuos, pero no moldean la acción de estos.²² De tal manera que al tomar una decisión los sujetos reflexionarán sobre si esta se ciñe a las normas de la organización más que en las consecuencias personales. Estos actos serán intencionados mas no voluntarios, es decir, las elecciones estarán dentro de los parámetros institucionales. Esta “conducta adecuada” se puede comparar con la que se da en los modelos economicistas, en los que se espera que el individuo piense en el beneficio concreto como consecuencia de sus actos.

¹⁹ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, p. 47.

²⁰ March y Olsen, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, p. 48.

²¹ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, p. 36.

²² *Ibidem*, p. 48.

Las normas en la visión de los autores no son un elemento fundamental, pero sirven para dar orden. Son parte del control del comportamiento dentro de las instituciones y organizaciones, son la formalización de la “lógica de lo adecuado”. Sirven a los recién llegados a la organización o son intentos de crear conceptos más uniformes.

b) El cambio en el institucionalismo normativo

Este tipo de institucionalismo se basa en ideas de la sociología de la organización, por lo que para explicar el cambio retoma ciertos conceptos de esa rama de las ciencias sociales. Partiendo de la premisa que la acción de los actores se encuentra encuadrada en marcos de referencia dados por las instituciones, la manera de proceder de éstos está determinada por las prácticas al interior de las organizaciones. Por lo que las prácticas institucionales son el conjunto de prácticas sociales que han evolucionado hasta consolidarse como estructuras y rutinas organizacionales, esto es, son productos de la experiencia de éstas y los individuos se apegan a ellas.²³

El cambio organizacional se explica desde conceptos macro que ponen al contexto social como variable explicativa del comportamiento organizacional y niveles micro que consideran que el comportamiento puede ser explicado a partir de dinámicas internas. El presente trabajo se inclina por las primeras pues a pesar de que las instituciones delimitan el actuar de los actores, éstas se ven influidas por actores y factores externos que modifican sus dinámicas. De tal manera que el contexto institucional proporciona moldes de comportamiento para los miembros de la organización.²⁴

Los ambientes institucionales pueden dar pie a procesos de cambio en las organizaciones. Las expresiones del poder y los intereses implícitos en la dinámica organizacional influyen en este tipo de transformaciones, con lo que se reconoce en cierto

²³ Rivas Leone, José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, 9 (2003), pp. 9-40.

²⁴ Alvarado Altamirano, Sergio, “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo”, *Contaduría y Administración*, 219 (2006), pp. 11-40.

punto que los actores pueden impulsar iniciativas de acción con base en criterios propios apegados a las condiciones establecidas.²⁵

Un desarrollo teórico centrado en este tipo de ideas es el efectuado por Tolbert y Zucker quienes describen el proceso de manera puntualizada a través de diversas etapas. La primera es la innovación, consecuencia de la influencia de los factores contextuales y de los factores internos, los cuales generan la suficiente presión en la organización para introducir cambios. La segunda es la rutinización, que incluye transformaciones estructurales como respuesta a un problema o conjunto de problemas específicos y la formalización de esos arreglos en los procedimientos del organismo. La tercera es la objetivación, que no es más que el desarrollo de un grado de consenso entre los tomadores de decisiones acerca de la valía de una estructura y la adopción de esta por el resto de los actores, con base en el consentimiento previo. La cuarta es la sedimentación, esto es la supervivencia y continuidad de la estructura en la historia a través de las distintas generaciones de miembros de la organización.²⁶

Este bagaje teórico tiene como base y complemento la teoría de March y Olsen, quienes explican el cambio con su método denominado “cubo de la basura”, el cual propone que las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que puedan echar mano cuando se necesiten ajustar políticas. Así, las instituciones tienen una gama de respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar las alternativas que se aparten de sus valores básicos.²⁷ De tal forma que el cambio institucional que se pone en práctica se adapta a la “lógica de lo adecuado”. Este método establece que el cambio no es algo planificado, sino que es consecuencia de la confluencia de varias corrientes de actividad y oportunidades para la acción dentro de la organización.

²⁵ Alvarado Altamirano, Sergio, “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional...”, p. 27.

²⁶ Pamela Tolbert y Lynne G. Zucker, “The institutionalization of institutional theory”, en Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of Organization Studies*, (Inglaterra: SAGE publications, 1996), pp. 175-190.

²⁷ March y Olsen, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, pp. 160-161.

Si bien la teoría señala diversos estímulos para el cambio,²⁸ los procesos de aprendizaje lo toman como el medio principal para la adaptación. A través de estos procesos las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios son tanto oportunidades como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas.

En esta perspectiva, el cambio no es funcional necesariamente, sino que las instituciones pueden interpretar mal las señales emanadas de la sociedad y responder de modo disfuncional. No obstante, en el entendido del modelo adaptativo, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento; a cada una de esas oportunidades la denominaré como juegos.

Estas reflexiones sobre el cambio encuentran eco en el estudio que Crozier y Friedberg hacen en su libro *El actor y el sistema*. Los autores ven el cambio como un problema y es algo que le recriminan a la visión conductista, pues lo consideran como una consecuencia de una lógica externa al individuo, el cual se puede encontrar en un orden económico, ecológico, biológico, cultural o moral, cuando está influido por todos esos factores por separado o por algún conjunto de ellos.²⁹ Lo ven como un problema sociológico, es decir, interpretan que son los hombres los que cambian y lo hacen dentro de su colectividad y como colectividad en su organización.

El problema sociológico viene cuando se quiere comprender cómo y en qué condiciones una crisis puede ser el principio de mecanismos de innovación y no de mecanismos regresivos. Así, el cambio es la transformación de un sistema de acción, esto es que los hombres pongan en práctica nuevas relaciones sociales y nuevas formas de control social.³⁰ De tal manera que se tienen que modificar no solo las reglas sino la propia naturaleza del juego.

²⁸ De acuerdo con su estudio existen 6 perspectivas básicas de interpretar la acción y los cambios en ella, a saber: variación y selección, solución de problemas, conflicto, contagio, voto y, al que le dan más importancia, el aprendizaje de la experiencia.

²⁹ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema* (México: Alianza Editorial Mexicana, 1990), p. 310.

³⁰ Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema*, p. 310.

Para que se den esas innovaciones se requiere que existan capacidades cognoscitivas relacionales y modelos de gobierno. Éstos, al igual que la decisión, son contingentes al sistema de acción que elabora y al cual se aplica, pero mantienen las características esenciales de la institución. Para los autores, el cambio va en dos sentidos, en el que para poder sobrevivir una organización tendrá que adaptarse a las demandas en constante modificación del medio, pero que para ello deberán de tomar en consideración a sus miembros, que también se transforman. El otro elemento que consideran más importante es el descubrimiento y la adquisición de nuevas capacidades, que es donde coinciden con la visión de March y Olsen.

La adquisición de nuevas capacidades es el resultado de un proceso colectivo a través del cual se movilizan y, en algunos casos, se crean recursos y las capacidades de los participantes necesarios para construir nuevos juegos cuya puesta en marcha permitirá que el sistema se reoriente como un conjunto humano.³¹ Para los actores, esto conlleva una transformación de los propios mecanismos de cambio y permite poner de manifiesto una condición fundamental: el aprendizaje.

Es verdad, no puede haber cambio ni un aprendizaje sin ruptura, pero las relaciones de fuerza cambian cuando se afirma una nueva capacidad de resolver los problemas de organización colectiva.³² De esta forma, los grandes cambios se dan por la constitución de capacidades organizativas o sistémicas nuevas y, cuando se afirman, la mutación es más rápida. Así, estos cambios comparten como característica el estar basados, en una última instancia, en el descubrimiento y adquisición en la acción de capacidades nuevas, de comunicarse, de razonar y nuevas formas de acción colectiva.

El aprendizaje es el descubrimiento y la elaboración de un conjunto nuevo de comportamientos que integran un sistema por el método de ensayo-error. Entonces, entienden por aprendizaje colectivo al proceso mediante el cual un conjunto de actores como parte de un sistema de acción aprenden nuevos modelos de juego con sus componentes

³¹ Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema*, pp. 320 y ss.

³² *Ibidem*, pp. 320-321.

afectivos, cognoscitivos y relacionales.³³ Este aprendizaje es distinto al de los individuos pues, en este caso, involucra una colectividad.

Sin embargo, el hecho que exista una capacidad colectiva propiamente organizativa impone a los participantes una determinada racionalidad y algunos instrumentos de acción y elimina otros. Resuelve ciertos problemas, pero, consecuentemente, constituye un obstáculo para el aprendizaje colectivo en la medida que éste estructura la experiencia de los participantes y condiciona de esta manera sus respectivas capacidades de inventar otros modos de relaciones y nuevas reglas del juego.³⁴ El aprendizaje de los juegos nuevos, que se traduce en conquista institucional y adquisición de capacidades nuevas, es difícil porque supone al mismo tiempo la ruptura de los viejos círculos viciosos ya instituidos y la instauración de nuevos.

Tanto la visión de March y Olsen cuanto la de Crozier y Friedberg, convergen en el hecho de que el cambio conlleva aprendizaje institucional para los primeros, colectivo para los segundos. De tal manera que las instituciones u organizaciones tienden a llevar una serie de juegos de los que obtienen experiencias, en las que no siempre ganan, pero adquieren una serie de conocimientos que le servirán para los próximos.

Ante un problema o decisión a tomar, en un primer momento las instituciones recurren a alternativas conocidas, que no se aparten de sus valores fundamentales. No obstante, cuando la solución no se halla por esos medios tienden a experimentar y poco a poco a explorar opciones. Es a través del ensayo y el error que logran obtener experiencia para afrontarlos. El cambio llega hasta que se modifican las capacidades organizativas y se dan nuevas formas que logran fijarse en la organización.

No obstante, si algo tienen claro los autores referidos es que el cambio es inherente a la acción colectiva, por lo que una vez que se alcance un equilibrio una nueva decisión vendrá y habrá que iniciar nuevos juegos hasta que se establezca un nuevo sistema de juego. Es por ello que las instituciones llevan un proceso de aprendizaje que no siempre es exitoso, pero

³³ *Ibidem*, p. 323.

³⁴ *Ibidem*, p. 324.

del cual obtienen experiencia que les servirá en un futuro hasta superar el obstáculo o puedan afrontar de buena manera las decisiones que tomen.

IV. La tradición jurídica de la Corte

La importancia del Poder Judicial y de las cortes como objeto de estudio se relaciona con la revitalización de la Constitución como la norma jurídica que imita y estructura el ejercicio del poder político y con la revalorización del estado de derecho como condición fundamental para la democracia.³⁵ Después de la dominación española, los constituyentes recién independizados enfrentaron el dilema de crear un nuevo entramado institucional con un orden jurídico, teniendo como reto cómo frenar y contener el ejercicio del poder. América Latina fue un escenario en el que se probó la teoría de la división de poderes, frenos y contrapesos al poder político, con ejercicios constitucionales en toda la región.³⁶ Esta tradición jurídica significó la no intervención en asuntos políticos, pero todo cambió en la última década del siglo XX.

Passarían muchos años para que llegara un nuevo espíritu reformista e, incluso, renovador de las constituciones en la región latinoamericana. A partir de 1978 comenzaron a modificarse y a crearse nuevas Cartas Magnas. México, por su parte, paulatinamente fue modificando su norma Suprema, pero uno de los cambios sustanciales vino con la reforma constitucional de 1994 que derivó en que la Corte se involucrara en procesos de políticas públicas a través de la defensa del orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proceso mejor conocido como control constitucional. A partir de ese momento, poco a poco se vio inmersa en asuntos en los que normalmente no ejercía su competencia de *facto*, aunque de *iure* sí poseía las atribuciones de atender ese tipo de disputas. Es decir, pudiendo dirimir controversias, no lo hacía. Incluso ante los más férreos defensores de la tradición jurista previa al 94, se podía argumentar que el uso del control constitucional, si bien podía tener implicaciones y consecuencias políticas como lo

³⁵ Josafat Cortez Salinas, *La Suprema Corte de Justicia en México. ¿Cuándo vota contra el Presidente?* (México: IJ - UNAM, 2014), pp. 7-8.

³⁶ José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (México: FCE-CIDE, 2000), pp. 95 y ss.

descubrieron los ministros más tarde, era actuar según el derecho, según la ley. La pregunta que queda entonces es ¿por qué no hacía uso de ellas cuando ciertas controversias entre los otros poderes y el ejecutivo eran de su competencia?

El Supremo mexicano no siempre se inclinó a resolver asuntos que involucraran a otros poderes de la Unión, en especial, contra los designios del presidente. Quizá esto se debía a que en América Latina la principal amenaza contra el estado de derecho era el propio poder ejecutivo. Según comenta Cortez Salinas, es posible que esto se deba a dos razones, la primera la herencia colonial, pues los problemas se resolvían por medio del arbitraje real de la Colonia y la segunda es la tradición del derecho civil que privilegió al ejecutivo por encima de las cortes supremas, y estas últimas eran consideradas como actores técnicos aplicadores de la ley.³⁷

Además, existe la idea de que, debido a que abogados y jueces utilizan discursos legales ajenos a las demás profesiones e incluso a los científicos sociales, para entender el mundo jurídico debías compartir el idioma de la ley.³⁸ Así, los juristas poco a poco colocaron al derecho en un plano normativo, alejado de los problemas sociales. Quienes trabajaban con lo jurídico lo veían encerrado en sí mismo, alejado de los vaivenes de la política y lo sociedad, por lo que el planteamiento de soluciones a problemas sociopolíticos no era algo inherente al derecho. En este sentido, el mantenimiento de un lenguaje y una lógica estrictamente jurídica era la principal garantía de un derecho puro, inmaculado, superior al ajeteo mundano. No obstante, ello no da una explicación adecuada por la cual la Suprema Corte se alejó de ese tipo de controversias, al pertenecer a un plano jurídico y no político en el que se movía la Corte.

Sirve para ello el proceso que describe Cossío, quien comenta que luego de la Constitución de 1857, en el periodo del porfiriato, los males de la justicia eran males de la administración de justicia, los cuales eran arreglados por medio de reformas a diversas disposiciones jurídicas. Con ello se garantizaba la independencia y autonomía del órgano.

³⁷ Cortez Salinas, *La Suprema Corte de Justicia en México. ¿Cuándo vota contra el Presidente?*, pp. 9-10.

³⁸ Martin Shapiro, "Law and Politics: The Problem of Boundaries", en *The Oxford Handbook of Law and Politics*, ed. Keith Whittington, Daniel Kelemen, y Gregory Caldeira (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 3.

Sin embargo, este tipo de modelo institucional de poco servía cuando la política porfirista conducía las decisiones por encima de las normas establecidas. Así, la administración de justicia no era el problema, sino quienes la desempeñaban.³⁹

La lucha revolucionaria reivindicó diversos derechos sociales, pero éstos no se ligaron al sistema de justicia. La justicia social debía alcanzarse mediante modificaciones a la legislación, que transformarían la realidad por el sólo hecho de quedar en papel. Así, la administración de justicia quedó meramente con un carácter instrumental y secundario:

el juez no suponía que su función se limitaba a asignar, mediante una sentencia, aquello que el legislador previamente le hubiera asignado a alguien, sino a otorgar a aquél que solicitaba justicia, aquello que le correspondía de conformidad con las nuevas normas.⁴⁰

Por otra parte, al redactar el texto constitucional de 1917, el amparo fue modificado pues tenían que corregir problemas que había generado, el más importante radicaba en que se había convertido en una herramienta política y en un medio para socavar la soberanía de las entidades federativas. Carranza en su propuesta no lo eliminó, pero lo limitó a casos de violaciones graves de garantías individuales, además de otras modificaciones, siendo la que más debate causó el amparo judicial y la proposición de la necesidad de dejar la resolución definitiva de los juicios en que se aplicaran disposiciones particulares en manos de tribunales locales.⁴¹

Otra propuesta que mermó la capacidad de intervenir en política a la Corte fue el hecho de que las Controversias Constitucionales limitaran al Senado a resolver conflictos políticos y dejarle al Alto Tribunal la resolución de controversias suscitadas entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y los conflictos entre la Federación y uno o más estados sin hacer explícito en qué términos debería atenderlos.⁴²

³⁹ José Ramón Cossío Díaz, *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México* (México: IIJ - UNAM, 2017), pp. 53 y ss.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 73.

⁴¹ Héctor Fix-Zamudio, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, en *Ensayos sobre el derecho de amparo* (México: Porrúa - UNAM, 2003), pp. 439 y ss.

⁴² Aunado a ello, como se verá más adelante, la reglamentación de las Controversias Constitucionales no fue necesaria pues tal herramienta no fue aplicada del todo, salvo sus excepciones. Vid. *Infra*. pp. 41 y ss.

Durante los debates del constituyente de 1917 existieron dos corrientes opuestas respecto a quién debería atender las diferencias entre los poderes de un mismo Estado. Los diputados Machorro y Méndez sostenían que debería ser la Corte, por la jerarquía que ostentaba y sus responsabilidades, razón suficiente para que acataran sus designios. Mientras que Jara y Medina indicaban que el Senado debía resolverlos siempre que las controversias fueran de naturaleza política, agregando que todas las disputas entre esos órganos normalmente tenían ese carácter. Además de que un órgano político era adecuado para solventar ese tipo de conflictos.⁴³

La propuesta de los primeros fue llevada al pleno en conjunto con el proyecto del artículo 76, fracción VII, que daba a la Cámara Alta la atribución de resolver las controversias políticas. Alberto González, refirió que la diferencia entre los temas políticos y los jurídicos radicaba en que los primeros muchas veces no estaban normados en las leyes por lo que pasaban a ese plano al no existir regulación. Además, la Corte no podía dirimir un conflicto de forma adecuada pues no podía anular una ley. Machorro defendió su idea mencionando que los conflictos entre dos poderes de un Estado podían ser resueltos por la Corte por el hecho de que todo tema político contaba con una arista jurídica, cuya resolución debía corresponder al Alto Tribunal. Al final, la decisión que se tomó dejó el artículo 76, fracción VIII, conforme al proyecto y el artículo 105 constitucional quedó conforme a lo siguiente: “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten... entre poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos”. Lo que impidió que el Senado interviniera en cuestiones constitucionales y separó lo jurídico de lo político.

Toda vez que las controversias constitucionales quedaron sin regular y sin un interés por parte del constituyente para que la Corte entrara a terrenos políticos, la única herramienta que el judicial tuvo fue el amparo como medio de control de la constitucionalidad. A través de este recurso se observó la supremacía de la Constitución siempre que hubiera una violación a las garantías individuales, lo que negaba que se pudieran plantear otro tipo de

⁴³ Cossío Díaz, *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México*, pp. 76 y ss.

violaciones directas a la Constitución. De esta manera, la judicatura pasó a un segundo término y sin ser el contrapeso que en teoría debería ser.

Fue a raíz de la publicación de la Constitución de 1917 que el diseño institucional relegó de sus labores políticas a la Suprema Corte y dejó en manos del Senado la carga de resolver asuntos de índole política. A partir de ese momento los ministros que formaban parte del Tribunal Supremo rehuirían asuntos en los que se involucraran disputas entre poderes federales y locales.⁴⁴

Así, la Corte decidía respecto de asuntos que le llegaban por vía jurisdiccional y resolvía conforme a la norma sin meterse en más problemas de derechos humanos o sociales. Su trabajo estaba limitado a lo que le encargaban y no era necesario involucrarse en asuntos que fueran más allá de los límites de la norma.

Los juristas se inclinaron a ver en términos normativos los cambios sociales y tomaron a la Corte como un ser omnipotente, aunque sin tener grandes atribuciones respecto al control de la constitucionalidad. Los abogados defendían a la organización como un órgano que funciona bien porque así debe funcionar jurídicamente. Existía la idea que el derecho estaba bien definido y lo único que había que hacerse eran cambios marginales para ajustar lo que hiciera falta. Como menciona Cossío, “Los cultivadores del derecho no están preparados para contender con el cambio social”.⁴⁵ De esta forma los juristas asumían que para enfrentar los problemas bastaba una solución jurídica conforme al derecho, sin remitirse siquiera a los problemas sociales.

En esa tesitura se mantuvieron por muchos años. No obstante, con las modificaciones a la Carta Magna, el poder de los órganos jurisdiccionales federales fue creciendo y al ser ampliadas sus atribuciones comenzaron a generar más cambios en el ámbito público. Los conflictos políticos demostraron que tanto poderes como organismos autónomos no podían resolver sus controversias. Además, el prestigio técnico de la Suprema Corte de Justicia la llevó a ser el árbitro obligado en política. No se podía negar entonces que a la judicatura

⁴⁴ Vid. *Infra.*, pp. 48 y ss.

⁴⁵ José Ramón Cossío Díaz, “Los problemas nacionales y la Suprema Corte”, en *Derecho y Cambio Social en la Historia*, ed. José Ramón Cossío Díaz, Erika Pani, y Pablo Mijangos (México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2019), pp. 297–315.

federal le habían liberado de las ataduras e inclusive ya podía participar de controversias entre órganos de un mismo Estado, así fueran políticas.

V. La importancia del aprendizaje político de la Suprema Corte

En años recientes, en países de Latinoamérica se ha dado un fenómeno denominado “judicialización de la política”⁴⁶ o “activismo judicial”.⁴⁷ Ambos términos refiere al mismo fenómeno: la creciente participación del poder judicial en procesos políticos, en los cuales anteriormente no colaboraba. Esto es, conflictos otrora resueltos por el mismo ejecutivo o el legislativo (o sobre temas concernientes a partidos políticos, sindicatos u otras instancias), en épocas de autoritarismos o dictaduras y que hoy son solucionados por tribunales. En tales controversias podemos enmarcar casos en los que autoridades, abusando de sus facultades, violan derechos humanos, realizan actos de corrupción o simplemente invaden atribuciones de otras autoridades. Y, en el caso de México, el ingreso de la Corte en la política es provocado por controversias electorales, de modo que se puede decir que la historia de los problemas políticos de la Corte empieza con el conflicto electoral.

Hoy en día, luego de procesos de democratización, tales actos u omisiones de autoridades administrativas o legislativas, contenidos en la esfera de lo político, ya son denunciados por la población u otras organizaciones y son solucionadas por órganos jurisdiccionales.

De esta forma, cuando se trata de resolver asuntos de gravedad institucional o de interés general, los cuales se sitúan en un escenario de política o en la configuración de las políticas públicas, ante la omisión de poderes políticos para atenderlos, los altos tribunales han asumido su rol y participan en la solución de esas disputas a través de un activismo

⁴⁶ Javier Couso, “Consolidación Democrática y Poder Judicial: Los Riesgos de La Judicialización de La Política,” *Revista de Ciencia Política* XXIV, no. 2 (2004): pp. 29–48; Un estudio que revela las implicaciones de este fenómeno y que conviene revisar al interesado en tales procesos es Ernani Carvalho *et al.*, “Judicialización de La Política y Grupos de Presión En Brasil: Intereses, Estrategias y Resultados,” *América Latina Hoy* 72 (2016): pp. 59–88.

⁴⁷ Roberto Omar Berizonche, “Activismo judicial y participación en la construcción de las políticas públicas”, *Civil Procedure Review* 1, núm. 3 septiembre-diciembre (2010): pp. 46–74.

sustantivo. Así, las Cortes dejaron un papel secundario y cobraron un rol más protagónico, pues a través de sus sentencias generaron acciones que impactaban ya no sólo a particulares, sino al gobierno.

La actuación de las Cortes constitucionales en el proceso de elaboración de políticas públicas está permitida, en gran medida, por el control constitucional que éstas ejercen, el cual se divide en control horizontal y vertical. El primero comprende a los jueces como árbitros de conflictos intergubernamentales, mientras que el segundo los involucra en la interpretación constitucional del alcance de los derechos individuales y humanos.⁴⁸ Tales roles están influidos por el diseño institucional que garantiza su independencia y les da poder para intervenir en los procesos de creación de políticas públicas. En este último caso son los poderes de control institucional los instrumentos a través de los cuales los jueces pueden, principalmente, intervenir en dicho proceso.⁴⁹

Los derechos defendidos con el control vertical, cuya observancia e implementación constituyen un objetivo fundamental del Estado y exigen la formulación de políticas públicas, forman un núcleo central que asegura un mínimo existencial de derechos necesario para garantizar la dignidad humana. Y es, de hecho, el incumplimiento de ese mínimo existencial el que justifica la intervención del poder judicial en las políticas públicas para corregir sus rumbos e implementarlos.⁵⁰ Así, la participación de esos órganos como entes autónomos frente al gobierno, les significó entrar al escenario político.

En México el activismo judicial de la Suprema Corte comenzó en 1987 con la creación de lo que hoy conocemos como Tribunal Electoral como órgano judicial garante de la actuación de los organismos electorales, materia totalmente novedosa para los magistrados. No obstante, la reforma constitucional de 1994, la cual implementó y reformuló distintos controles de constitucionalidad, mismos que podían ejercerse por medio de diversos recursos jurídicos, significó un parteaguas para la acción judicial en materia política. Algunos

⁴⁸ Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, "Introduction: Courts in Latin America", en *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 1–26.

⁴⁹ Ríos-Figueroa, "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina", pp. 50, 58-59.

⁵⁰ Ada Pellegrini Grinover, "O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário", *Revista do Curso de Direito* 7, núm. 7 (2010): pp. 9–37.

de estos controles ya eran señalados por la Carta Magna, como la controversia constitucional y el amparo, otro fue de más reciente creación: la acción de inconstitucionalidad. De esta manera, si bien la Corte cumplía con una función mayormente jurisdiccional, luego de la reforma le fueron otorgadas atribuciones para consagrarse como el Tribunal Constitucional del país. Lo anterior implicó elevarla a ser guardián e intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que, a partir de 1995, paulatinamente comenzó a atender los distintos medios de control constitucional referidos en los que particulares e instituciones públicas eran parte.

Más de 20 años han pasado desde que esa reforma constitucional transformara al Poder Judicial en México y, sobre todo, a la Suprema Corte. Hoy en día, el espacio que ese tribunal ha ganado como un actor importante en la vida política es gracias al aprendizaje institucional obtenido a lo largo de ese tiempo. En tal periodo ha tomado decisiones a veces poco populares, como el caso Lydia Cacho, en el que no encontró la violación grave de garantías individuales, pero siempre basando sus decisiones en disposiciones y principios consagrados en la Carta Magna.

De acuerdo con los datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sección relativa a Estadística Judicial, de 1997 a 2017 el órgano atendió un total de 184,624 asuntos. Lo anterior implica que, durante ese tiempo, anualmente resolvió poco menos de 8,800 casos, en promedio. Por mencionar algunos de los asuntos más relevantes por año a los que la prensa dio mayor seguimiento, podemos señalar los señalados en la Tabla 1.

Tabla 1. Casos relevantes resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1995 a 2018

#	Año	Nombre	Recurso
1	1995	Ley de Participación Ciudadana	Acción de Inconstitucionalidad
2	1996	Aguas Blancas	Facultad de Investigación
3	1997	Manuel Camacho Solís	Amparo en Revisión
4	1998	Anatocismo	Contradicción de Tesis
5	1999	Carrillo Olea Gobernador Morelos	Controversia Constitucional
6	2000	Banco Unión FOBAPROA	Controversia Constitucional
7	2001	Reforma Indígena	Controversia Constitucional
8	2002	Reforma sector energético	Controversia Constitucional
9	2003	Witz El Poeta Maldito	Amparo en Revisión
10	2004	Presupuesto Fox	Controversia Constitucional
11	2005	Jorge Castañeda	Amparo en Revisión
12	2006	Ley Televisa	Acción de Inconstitucionalidad
13	2006	Lydia Cacho	Facultad de Investigación
14	2006	Atenco	Facultad de Investigación
15	2007	Militares VIH	Amparo en Revisión
16	2007	Aborto	Acción de Inconstitucionalidad

#	Año	Nombre	Recurso
17	2007	Oaxaca	Facultad de Investigación
18	2008	Cambio de identidad Persona Transexual	Amparo Directo
19	2008	Acteal	Amparo Directo
20	2009	ABC	Facultad de Investigación
21	2010	Matrimonio igualitario	Acción de Inconstitucionalidad
22	2010	Alberta Alcántara y Teresa González	Recurso de Apelación
23	2011	Florence Cassez	Amparo Directo en Revisión
24	2012	Acueducto Independencia	Amparo en Revisión
25	2013	SME	Amparo Directo en Revisión
26	2014	SMART Marihuana	Amparo en Revisión
27	2015	Reforma educativa	Amparo en Revisión
28	2016	Elba Esther Gordillo	Facultad de Atracción
29	2017	Ley Atenco	Acción de Inconstitucionalidad
30	2018	Ley de Seguridad Interior	Acción de Inconstitucionalidad

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de notas en periódicos nacionales (Reforma, La Jornada, Excélsior) de 1995 a 2018.

Así, se observa que la Corte, luego de entrada en vigor la reforma, ganó protagonismo, sobre todo al resolver asuntos que, si bien afectaban a particulares, involucraron también a instituciones públicas, desde los legislativos locales y federales hasta el INAI y CNDH, lo que llevó a las controversias a un terreno político.

No obstante, queda la duda de cómo el Alto Tribunal, con una tradición jurídica reacia a asuntos políticos, asumió su rol en ese escenario, y cómo ganó experiencia en una arena distinta a la que estaba acostumbrado. Lo anterior, toda vez que, si bien la reforma del 1994 le dio instrumentos para poder resolver sobre la constitucionalidad de los actos del ejecutivo y el legislativo, el diseño institucional previo, otorgado por la Constitución de 1917, no le dio una vocación política. A pesar de ello, luego de la enmienda a la Carta Magna, comenzó a resolver ya no sólo asuntos de particulares en contra de instituciones de gobierno sino controversias suscitadas entre los propios entes públicos, lo que la situó en la delimitación de las atribuciones de los distintos órganos de gobierno, así como en la participación activa en la creación de políticas públicas, lo cual recae en la esfera de lo político.

Es en este punto en el que se ubica el presente trabajo, cuyo objetivo reside en analizar la forma en que la Suprema Corte aprendió a desempeñarse como un actor más del sistema político. Es decir, partiendo del hecho de que previo a 1995 el órgano estaba apartado de conflictos entre ejecutivos y congresos locales con la Federación; luego de ese año tuvo que atender tales asuntos, lo que la mostró como una organización sin preparación para tratar casos de índole política. Esto es, con base en sus atribuciones se involucró en temas relativos a las facultades de diversos órganos de gobierno que, a pesar de ser jurídicos, tenían como característica poseer una arista política, por lo que la Corte ya no sólo debía resolver conforme a derecho, sino que se encontraba obligada a prever la consecuencia política que sus decisiones conllevaban; algo para lo que no estaba preparada.

Más de 20 años después podemos decir que ya tiene la preparación para conducirse de mejor forma en esas disputas, como se puede observar en los casos de la Ley de Seguridad Interior o en el propio caso Cassez, pero ¿cómo logró desarrollar esas capacidades? La explicación que le doy a la pregunta radica en que el Tribunal aprendió a hacer política por medio de la resolución de distintos casos que enfrentaron a actores políticos importantes (instituciones locales, federales e internacionales) y en los que puso a prueba su capacidad

para manejar las consecuencias y críticas a sus decisiones. Así, el Supremo, al decidir sobre disputas en la que se pedía responsabilizar a determinadas autoridades, comprendió que sus fallos podían afectar a agentes políticos importantes. Ello la llevó a tener cuidado en sus decisiones posteriores para no afectar la autonomía e independencia de la institución.

Desde mi perspectiva, ese aprendizaje es posible observarlo en diversas resoluciones, como un antes y un después, que tuvo un punto de inflexión justo al terminar la primera década del nuevo siglo, con las reformas constitucionales de 2011 y la resolución al Caso Radilla, que obligó al judicial mexicano a aplicar el control de convencionalidad, esto es, a aplicar tratados internacionales de derechos humanos en los casos que conocían, aún en perjuicio de la legislación mexicana.⁶⁰

Así, para observar el proceso de aprendizaje del Supremo mexicano he dividido mi estudio en dos partes. La primera, que abarca de 1995 a 2010, previo a la reforma constitucional en la que la Corte renacía como un órgano autónomo; periodo en el cual demostró su poca experiencia para hacer política, sobre todo luego de resolver asuntos en los que se responsabilizaba a actores políticos importantes como gobernadores, y en los que también participaban legislativos locales y el federal. Fue en ese periodo que el órgano entendió su nuevo rol frente a los demás poderes y comprendió cómo debía actuar ante escenarios ajenos a los que acostumbraba. Por lo que, para mostrar el desarrollo del tribunal en la arena política durante esos años, con base en la tabla de los casos resueltos por la Corte previamente referida, analizaré 4 casos distribuidos en el periodo de mención, en los que se puede observar su evolución, desde un tribunal con poco oficio político a su paulatino progreso para hacer frente a asuntos en los que intervinieran actores políticos relevantes.

En la segunda parte, que va de 2011 a la actualidad, se advierte una Corte consolidada, protectora de derechos humanos, con la legitimidad suficiente para escoger los asuntos que va a tratar, sin que ninguna autoridad le imponga lo que debe resolver y capaz de enmendar el trabajo legislativo y declarar la invalidez de legislaciones enteras, de ser necesario. Es en este periodo que el Alto Tribunal se muestra con mayor madurez y capacidad de resolver

⁶⁰ Sobre las implicaciones del Caso Radilla para la justicia mexicana, véase Cossío Díaz, *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México*, pp. 75 y ss.136 y ss.

casos políticos, sin dañar la imagen de la institución. Lo anterior, derivado de experiencias y enseñanzas anteriores. Así, para mostrar tal cambio, analizaré tres casos distribuidos en el periodo señalado, tomados de la tabla de mención, en los cuales el Supremo resolvió asuntos en los que participaron actores políticos importantes, como el Ejecutivo Federal, el Gobierno Francés y el Congreso Federal, procedimientos en los que se observa su destreza para decidir sobre temas que afectaban políticas públicas iniciadas desde la administración federal y que lesionaron la imagen del gobierno, sin que ello perjudicara al órgano jurisdiccional.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta las características mencionadas en los asuntos que la Corte atendió, mismos que involucraban a instituciones políticas importantes, en los que gradualmente se advierte el desarrollo de su habilidad para manejarse en escenarios políticos, tuve a bien seleccionar para mi investigación los siguientes casos:

Tabla 2. Asuntos atendidos por la SCJN en el periodo comprendido 1995 – 2018 y seleccionados para la investigación

#	Año	Nombre	Recurso	Actores Involucrados
1	1996	Aguas Blancas	Facultad de Investigación	Ejecutivo Local Ejecutivo Federal SCJN
2	1999	Carrillo Olea Gobernador Morelos	Controversia Constitucional	Ejecutivo Local Congreso Local SCJN
3	2006	Lydia Cacho	Facultad de Investigación	Ejecutivo Local Congreso Federal SCJN
4	2009	Guardería ABC	Facultad de Investigación	Ejecutivo Local Congreso Federal SCJN

#	Año	Nombre	Recurso	Actores Involucrados
5	2011	Florence Cassez	Amparo Directo en Revisión	Gobierno de Francia Ejecutivo Federal SCJN
6	2016	Elba Esther Gordillo	Facultad de Atracción	Ejecutivo Federal SCJN
7	2018	Ley de Seguridad Interior	Acción de Inconstitucionalidad	Ejecutivo Federal Congreso Federal SCJN

Fuente: Elaboración propia.

El caso Aguas Blancas es uno de los primeros asuntos en los que tuvo que asumir su facultad de investigación por hechos violatorios de derechos humanos en el estado de Guerrero. La renovada institución no tenía la reglamentación adecuada para hacer frente a tal reto y, además, involucraba la responsabilidad de un actor político importante como el Gobernador del estado. Amén que la solicitud para iniciar la averiguación vino del ejecutivo federal, quien tenía interés especial en el asunto. Al involucrar a principales agentes políticos, a pesar de ser resuelto por una vía jurídica, resulta importante para este estudio por el hecho de que a la Corte recién reformada le asignaron un problema que no era menor y que involucraba una responsabilidad con la escena política mexicana, algo no visto anteriormente.

El caso Carrillo Olea, resuelto ya en los años 2000, resulta un asunto en el que también participan actores relevantes en el Estado de Morelos, como el Congreso y el Gobernador, de quien pedían su destitución al cargo. El Alto Tribunal tuvo a bien dirimir la disputa entre ambos órganos, lo que impactaba en la arena política y ponía a la institución en un terreno al que apenas se iba acoplando.

El caso Lydia Cacho y el de la Guardería ABC son, quizá, los que más se recuerdan aún hoy en México. En ambos, los medios dieron especial seguimiento a las discusiones que se tenían en el Pleno, primero por la clara violación de Derechos Humanos y segundo porque involucraba a un Gobernador y subalternos, así como el judicial local, en el primero y al

Gobierno Federal y al ejecutivo local en el segundo. Queda claro entonces que a pesar de ser una investigación con base en la norma, tenía un gran componente político al decidir sobre la responsabilidad de varios servidores públicos importantes.

Los últimos tres casos fueron escogidos, además de su temporalidad espaciada, como los anteriores, porque en ellos también intervinieron actores políticos importantes e incluso, actores internacionales, en el caso Cassez. No se puede negar que la resolución de cada uno involucraba una decisión metajurídica que podía afectar a la Corte si ignoraba el costo político de sus decisiones. El aprendizaje de los casos previamente mencionados y otros más que no incluye el trabajo, sería relevante para resolverlos.

De esta forma, los asuntos serán desglosados en apartados siguientes de esta investigación. Después de analizar en el segundo capítulo cómo le fueron otorgadas a la corte sus facultades “políticas”, el capítulo tercero versará sobre los primeros 4 asuntos, los cuales le significaron a la Suprema Corte un reto porque los cambios normativos no significaban el aprendizaje inmediato ni de los actores, ni de la institución. Poco a poco fue entendiendo cómo tenía que resolverlos y lidiando con las consecuencias de cada uno, cosa que no es menos importante pues sobre todo en los últimos dos fue severamente criticada en medios por el informe rendido.

El último capítulo atenderá los últimos tres casos, enfocándose en especial en el amparo de Florence Cassez, por ser aquél en el que claramente se observa el aprendizaje que tuvo de los anteriores, los cuales le habían costado tener una mala imagen frente a los ciudadanos. Finalmente, se observa cómo esos conocimientos adquiridos los pudo aplicar en la resolución de los casos de Elba Esther Gordillo y en la Acción de Inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, lo que benefició a su imagen respecto de asuntos en los que enfrentaba al Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO II

LA CORTE Y SU NUEVO RETO: LA POLÍTICA

“¿Qué objeto tiene la investigación que ordenó por mayoría de votos el Pleno de la Corte? ¿Qué se logra con eso? ¿Nos ha hecho caso el Congreso? No, no nos ha hecho caso. ¿Entonces para qué la hacemos? La investigación está en el artículo 97 constitucional, la averiguación, y en el ametrallamiento de León Guanajuato de sinarquistas, la consecuencia fue que el gobernador renunciara, me imagino al presidente de la República llamando al gobernador, un general, y diciéndole: hermano, ya vez nada más lo que dice la Corte, presenta tu renuncia. La matanza de diecisiete campesinos en Aguas Blancas, aquí también estuvo la Procuraduría General de la República, la Procuraduría local, toda clase de investigaciones, y se hizo la investigación por la Suprema Corte, no porque lo quisieran los ministros, sino porque lo pidió el presidente de la República, y entonces lo quisieron los ministros.”¹

Ministro Genaro David Góngora Pimentel

I. Introducción

Veinticuatro de junio de 1879, Puerto de Veracruz. Marineros del barco *Libertad* se sublevan en contra del Gobierno de la República. El gobernador de la entidad, Luis Mier y Terán, luego de telegrafiar al presidente de la República, Porfirio Díaz, ordenó la detención de las personas que comenzaron el tumulto y su inmediato fusilamiento. Al día siguiente se ejecutó el orden sin efectuarse un juicio previamente. Tal acto de autoridad se hizo del conocimiento del Juez de Distrito local el cual amparó a las personas y personalmente acudió al lugar, pero ya era tarde, sólo pudo rescatar a tres de los detenidos a quienes aún no se les había ejecutado.²

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 19 de septiembre de dos mil seis”, p. 40. https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/PL060919.pdf

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La histórica facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las garantías individuales*, 1a ed. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012).

Los fusilamientos provocaron indignación en los pobladores y motivaron el reclamo popular. Ante ello, el Fiscal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³ expuso que era necesario realizar una averiguación de los hechos. El Máximo Tribunal de la Nación comisionó al Juez de Distrito en esa localidad para llevar a cabo tal indagación y solicitó al ejecutivo federal que se le otorgaran las garantías al funcionario para efectuar su mandato. De igual forma, se le hizo saber de tales sucesos a las Cámaras de Diputados y Senadores, quienes se podían constituir como Gran Jurado para dictaminar la procedencia de imputaciones respecto a delitos comunes. El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública contestó a la Corte que ese órgano jurisdiccional no contaba con facultades para exhortar a los poderes de la Unión. El Congreso, a su vez, se declaró incompetente para hacer declaraciones al respecto.⁴

Este es uno de los primeros antecedentes en los que la Suprema Corte a pesar de no poseer la facultad de investigación la ejerció en defensa de las garantías individuales de unos marinos en contra del poder ejecutivo local. Se retoma gracias a que con este antecedente el texto constitucional de 1917 incorporaría tal atribución en su artículo 97, el cual establecía que la Corte podía iniciar un procedimiento de averiguación cuando así lo juzgara conveniente, lo solicitara el ejecutivo federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de un estado, únicamente para indagar sobre la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público.

Que tal potestad otorgada por el constituyente apareciera reflejada en la Carta Magna le significaba una herramienta a la Corte para erguirse como un actor frente a los poderes legislativo y ejecutivo. No obstante, ni este instrumento ni los demás que la Constitución Política le concedía fueron usados para ser ese contrapeso frente a los poderes políticos, para el cual fue diseñada. Simplemente continuó con su carácter de órgano jurisdiccional hasta el año 1995, cuando contribuyó a la investigación del caso Aguas Blancas. ¿Cuál era entonces

³ Figura que desaparecería de la Corte con la reforma de 1900 al artículo 91 de la Ley suprema de 1857. Véase, Héctor Fix-Fierro y Héctor Fix-Zamudio, "Artículo 94", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada* (Porrúa - UNAM, 2003).

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La histórica facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las garantías individuales*.

la función de la Corte durante el autoritarismo? ¿Cómo es que aprendió a enfrentar y resolver casos inherentemente políticos?

Este capítulo tiene como objetivo presentar un estudio histórico de las características de la Corte durante los años del autoritarismo en México, para explicar su función durante esa época y dar cuenta de la manera en que se involucró en temas políticos. Se abordará el análisis a las reformas del texto constitucional de 1977, 1986 y 1987, las cuales sirvieron para fortalecer a la institución y darle más herramientas para hacer frente a temas de esa índole. Por último, se revisará la reforma a la Constitución Política de 1994, la cual considero el punto de inflexión sobre el que paulatinamente la institución comenzaría a ocupar el lugar que no pudo tomar anteriormente, como el contrapeso de los poderes de la unión.

Previo a la discusión conviene aclarar el alcance de la expresión “asuntos políticos” o “temas políticos”, que se usará a lo largo del texto para explicar la manera en que la Suprema Corte intervenía o se abstenía de atender asuntos que involucraran esa materia. Robert Dahl menciona que una relación política implica de alguna forma autoridad, gobierno o poder.⁵ La Constitución es clara al indicar que la autoridad para resolver conflictos políticos es la Cámara de Senadores de conformidad a lo establecido en el artículo 76, fracción VI. La Suprema Corte lo es para resolver conflictos jurídicos, pero distinguir unos de otros resulta complicado. La idea desde un comienzo consistía en que mientras la política realizaba la pasión, el derecho a través de los juzgadores representaba la reserva y cautela.⁶

En México el debate sobre que asuntos debía atender la Corte, la palabra política se limitó a explicar procesos electorales que involucraran partidos políticos y cargos de elección popular. Los juristas al reseñar asuntos referentes al sufragio eran proclives a referir como sinónimos “política” y “elecciones”.⁷ Esta confusión permaneció por cierto tiempo. Empero, con el análisis que González Avelar hizo de la Suprema Corte y su vínculo con la política en 1977, pudo clasificar esos asuntos en tres grupos: los actos de integración de los poderes de la unión, de los estados y los municipios, que es precisamente donde el electoral entra en

⁵ Robert Dahl, *Análisis sociológico de la política* (Barcelona: Fontarella, 1968).

⁶ Karina Ansolabehere, “Jueces, Política y Derecho: Particularidades y alcances de la politización de la justicia”, *Isonomía* 22, núm. Abril (2005): 39–63.

⁷ Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la política*, ed. Luis María Aguilar Morales et al., Primera ed (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

escena; los actos que consisten en el ejercicio de poder, o actos de autoridad que obedecen al marco jurídico institucional, sobre todo cuando tales decisiones afectaban a la población; y los actos que se relacionan con la conservación del poder y el regular el ejercicio de las facultades de funcionarios públicos que lo ejercitan para mantenerse en el cargo, como las controversias constitucionales. Los asuntos del primer rubro los considero electorales, los segundos serán jurídicos y los terceros de poder. Sin embargo, cuando me refiera a “asuntos políticos” involucrará conflictos del primer y tercer grupo.

II. El autoritarismo y la pasividad de la institución

El siglo XX México se caracterizó por ser gobernado por un partido que mantuvo más de 70 años una hegemonía en todos los aspectos de la vida política. Desde su creación en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario –el cual cambiaría a Partido de la Revolución Mexicana y posteriormente al Partido Revolucionario Institucional–, fue el instrumento para hacerse del poder y mantenerse en él, más que un medio para participar en el juego democrático.

El partido se convirtió en la institución a través de la cual obtenían cargos de servidor público o representante político. La movilización estaba controlada por el partido y también la creación de cuadros y de élites. Los funcionarios contaban con la legitimidad que les daban el triunfo en las casillas en cada elección, mismas que eran organizadas y controladas por el gobierno, que pertenecía al partido. Las corporaciones como sindicatos y asociaciones fueron incorporadas al partido, así desde la organización se tenía el control de los trabajadores y demás agrupaciones, lo que permitía dirigir los movimientos sociales o contenerlos.⁸ El autoritarismo era parte de la vida cotidiana en México.

La figura del presidente era la más importante en el sistema pues no sólo llevaba la operación del ejecutivo, sino que tenía atribuciones metaconstitucionales; esto es, no

⁸ Joy Kathryn Langston, *Democratization and authoritarian party survival : Mexico's PRI* (New York, NY: Oxford University Press, 2017).

establecido en el marco legal, pero inherentes a él por ser el líder del partido.⁹ Algunas de ellas le permitían seleccionar a las personas a ocupar los cargos del legislativo y el judicial. Lo anterior, significaba el debilitamiento de otras instituciones, como las cámaras del Congreso de la Unión, que tenían amplias atribuciones para la generación, modificación y eliminación de disposiciones normativas, y para la aprobación de cargos propuestos por el titular del ejecutivo. Sin embargo, a pesar de que el texto constitucional les otorgaba esas prerrogativas, no las utilizaban de forma autónoma, debido a que el presidente asumía tales tareas de manera informal, pero siempre atendiendo los procedimientos establecidos en las normas.¹⁰ Es decir, la decisión era tomada desde el ejecutivo y el legislativo aprobaba conforme a la ley.

De esta manera, las cuotas partidarias traían consigo la obligación de apegarse a los designios del partido, lo que implicaba disciplina, y la prevención de disputas entre sus agremiados, estuvieran en los mismos o distintos órganos de gobierno, pues los puestos eran repartidos con el consentimiento de grupos y organizaciones al servicio del partido. Tal orden bastaba para controlar cualquier exabrupto que surgiera.¹¹ No obstante, el sistema requería que las instituciones creadas en la Constitución Política siguieran funcionando conforme a derecho. Por lo que elecciones y exhortos entre los poderes de la unión eran llevados mediante medios oficiales, aunque no eran más que una simulación, ya que las solicitudes del presidente eran mandatos y el sufragio era un formalismo para designar autoridades predeterminadas. Aún así, tales mecanismos e instituciones funcionaban o que generaba el sentimiento de pertenencia democrática y de apego al estado de derecho.¹² La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue una de las organizaciones que desde el principio del autoritarismo colaboró con el gobierno y no se estableció como un contrapeso.

Creada desde la Constitución Política de 1824 es una institución que ha evolucionado, pero que a partir de 1994 dio los pasos más grandes en pos de su democratización. No obstante, durante la época del partido hegemónico se caracterizó por ser un órgano

⁹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 19a ed. (México, D.F: Siglo Veintiuno, 2006).

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Langston, J., *Democratization and authoritarian party survival : Mexico's PRI*.

¹² Rogelio Hernández Rodríguez, "La transformación del presidencialismo en México", en *Una historia contemporánea de México*, ed. Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (México: Oceano, 2005).

consecuente con las decisiones del ejecutivo. Ello le significaba no desafiar al presidente en los temas fundamentales de la agenda que él imponía.¹³

De esta manera, históricamente, la Corte se inclinaba a votar de acuerdo con las preferencias del titular del ejecutivo en temas de importancia para el gobierno y, cuando llegaban, en asuntos de índole política. Esto es, durante esa época el hecho de ser un órgano con carácter jurisdiccional que resolvía demandas de particulares, no le impedía que siguiera la línea política del ejecutivo; ello con un doble beneficio, pues brindaba estabilidad política a ambas instituciones.¹⁴

La Suprema Corte no ocupaba el lugar de un actor político como sí lo hacían el presidente, los gobernadores y los legisladores de las cámaras, ya que no intervenía en conflictos políticos a menos que fuera requerido por los demás poderes. A pesar de ser creada para ser el contrapeso de los otros poderes, conforme al modelo de Montesquieu, no tomaba esa postura. Primero, porque no era de su interés y segundo porque la Corte formaba parte de los mecanismos de circulación de la élite política agrupada en el partido predominante, lo que significaba lealtad y control de los funcionarios asignados.¹⁵ El tribunal era otra parada en la carrera política de un funcionario en el partido. Luego de servir como ministro, el burócrata podía convertirse en un funcionario del ejecutivo, ser designado para ocupar el cargo de gobernador de un estado o tener un puesto de legislador en alguna de las cámaras del Congreso. Es decir, los juzgadores podían ser comisionados a cargos de Secretarios de Estado, gobernadores, subsecretarios o directores de distintos organismos públicos, asesores presidenciales o embajadores.¹⁶ Desafiar al presidente entonces significaba perder el empleo o ponerle fin a la carrera judicial, académica o política.¹⁷

A pesar de ello, la institución contaba con facultades constitucionales para atender procedimientos específicos y resolver disputas entre particulares a través de la resolución de

¹³ Josafat Cortez Salinas, “Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Sociología* 76, núm. 3, julio–septiembre (2014): 413–39.

¹⁴ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Segunda ed (México: Era, 2006).

¹⁵ Héctor Fix-Fierro, “Jorge Carpizo, La jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Libro Homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, ed. César Astudillo y Héctor Fix-Zamudio (México: UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013).

¹⁶ Héctor Fix-Fierro realizó diversas tablas que muestran la movilidad de los ministros. Véase, *Ibid.*

¹⁷ José Ramón Cossío, *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia* (México: Fontamara, 2008).

juicios y amparos en segunda instancia; también, tenía la capacidad de resolver controversias suscitadas entre dos o más estados o entre una entidad federativa y la federación; y, una facultad que uso en menor medida mientras estuvo en su esfera de atribuciones, fue la facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales. Las últimas dos atribuciones daban muestra que la Corte fue diseñada para ser el contrapeso del Ejecutivo. Empero, los temas políticos no eran del agrado de los ministros, por lo que en pocas ocasiones tanto el ejecutivo cuanto el legislativo acudieron a dichos instrumentos, que hubieran colocado a ese tribunal como el actor político que era llamado a ser durante la época.

III. Las herramientas de la Suprema Corte

La Constitución Política de 1917 estableció los límites de las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión. En el ideal, cada uno tenía sus atribuciones delimitadas y en caso de controversia por invasión de facultades, la Corte podía resolver las disputas que surgieran. Sin embargo, durante la época del autoritarismo el eje sobre el que giraba la vida política del país era el titular del ejecutivo. Él determinaba lo que se hacía y la organización encargada de realizarlo.¹⁸ Tal situación, como vimos, no daba margen de maniobra a los demás órganos de gobierno para ejercer sus facultades conforme a derecho, debido a la gran disciplina partidaria y lealtad de los servidores públicos.

Los ministros de la Suprema Corte eran conscientes de la situación, conducirse de manera independiente respecto a los otros poderes significaba tener de enemigo al presidente de la República y al sistema. Por tanto, los integrantes del poder judicial actuaban estratégicamente para mantener sus puestos y que la institución no pareciera subordinada. A pesar de que autores González Casanova, sugerían que la Corte “obraba con cierta independencia”.¹⁹ A la distancia se han realizado estudios que la autonomía del órgano no

¹⁸ Carpizo, *El presidencialismo mexicano*.

¹⁹ González Casanova, *La democracia en México*.

llegó sino hasta después de 1994,²⁰ y aún está en ciernes, por lo que se puede decir que en esa época no había tal, ni en el judicial y mucho menos en el legislativo.

Por lo anterior, en ese momento el alto tribunal únicamente dedicaba gran parte de sus recursos a atender la resolución de juicios de amparo; instrumento sobre el que giraba la acción judicial durante la época. De tal magnitud fueron las cargas de trabajo que llegó a tener que se realizaron reformas constitucionales a efecto de aumentar el número de ministros, con el fin de poder atender el rezago de casos al que llegaban. Estadísticas judiciales indican que, en 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era de casi 16,000 asuntos; en 1934, con otra modificación al texto constitucional el número se elevó a veintiuno, sin embargo, no fue suficiente pues el rezago se mantuvo en los mismos 16,000 asuntos. Es por ello por lo que en 1950 se reforzó el poder judicial y además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se previó la existencia de cinco ministros supernumerarios, aunque ello no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos.²¹ Tales números muestran que la judicatura federal estaba rebasada y por ello dedicada completamente a la resolución de asuntos que, incluso si hubiesen deseado que así fuera, le impedían involucrarse y atender sus facultades para resolver casos en los que se discutieran temas políticos.

Aunado a lo anterior, el amparo no era el medio idóneo para atenderlos. Previo a la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1994, los derechos políticos de los ciudadanos no eran considerados garantías individuales. Burgoa Orihuela comentaba que tales prerrogativas eran facultades que el gobierno otorgaba a personas con el rango de ciudadanos, inherente a ellos por encontrarse en un estado democrático; mientras que a las garantías las definía como obstáculos autoimpuestos a la actividad soberana del gobierno en beneficio de la población.²² Por ende, el amparo era inoperante para preservar los derechos

²⁰ Véase Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia, cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México* (México: Fontamara, 2007); Julio Ríos-Figueroa, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010).

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994”, consultado el 3 de febrero de 2019, https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133_31_DIC_1994.pdf.

²² Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, 25a ed. (México: Porrúa, 1988).

políticos. Además, el artículo 60 constitucional era suficiente para sustentar su dicho ya que las resoluciones emitidas por las Cámaras del Congreso de la Unión referentes a la calificación de las elecciones de sus miembros tenían el carácter de inatacables y definitivas.

No obstante, a pesar de tener un exceso de trabajo y de la imposibilidad jurídica del uso del juicio de amparo para defender derechos políticos, la Corte atendió casos en los que se ventilaban temas que versaban sobre temas políticos, que la llevaron a emplear tanto la controversia constitucional cuanto la facultad de investigación.

a) Controversia Constitucional

El artículo 105 constitucional da sustento a esta atribución, que para el momento únicamente se podía utilizar en caso de que se suscitaran controversias entre dos o más estados, entre los poderes de la unión de un estado, o entre la federación y uno o más estados, o en los que la federación fuera parte. A pesar de ello, los litigios que cumplían estas características eran llevados por la vía del amparo, que no era el marco adecuado para atenderlos, porque los sujetos del amparo eran personajes distintos a los que las Controversias Constitucionales establecían y no empataban los recursos jurídicos con el contexto de los casos.²³ Por otra parte, la redacción del artículo parecía comprometía más a las entidades federativas que a los poderes de la unión, pues los recursos no aplicaban para conflictos del ejecutivo con el legislativo, lo cual obedeció a que se quería evitar que, a través con el uso de las controversias, se revisaran las facultades de los otros poderes que, de manera exclusiva, intervinieran en asuntos similares.²⁴

La Suprema Corte enfrentaba dos obstáculos para poder ejercerla, uno jurídico, debido a la ausencia de normatividad secundaria que reglamentara formas y términos para desahogarlas, aunado a que la Constitución Política hacía mención de forma limitada a los supuestos de procedencia para promover el recurso, lo que dificultaba promoverlos. El otro

²³ González Avelar, *La Suprema Corte y la política*.

²⁴ Humberto Suárez Camacho y Antonio Rodrigo Mortera Díaz, “Reflexiones en torno a la Controversia Constitucional”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 17, núm. Julio-Diciembre (2016).

impedimento era más fuerte, se trataba de la barrera política para resolverlos, pues los conflictos entre diferentes niveles de gobierno eran generalmente resueltos por la intervención del presidente en turno o funcionarios que él delegara, más que por este tipo de mecanismos constitucionales.²⁵ A pesar de lo anterior, se tienen revisados casos en los que fue empleado este medio de solución de controversias, uno de ellos fue un asunto respecto a las ruinas de Monte Albán.

El caso de Monte Albán resulta un precedente de una de las primeras Controversias Constitucionales. Luego de que Alfonso Caso, junto con María Lombardo, descubrieran la tumba 7 en Monte Albán, una de las más ricas por los ornamentos en oro hallados en el lugar, hubo un debate por quién debía guardar los bienes encontrados en el lugar. La gubernatura de Oaxaca se apresuró a presentar una iniciativa ante la cámara de diputados local para expedir una Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, misma que publicó el 13 de febrero de 1932. Al enterarse de ello, el ejecutivo por medio de la Procuraduría General de la República promovió una controversia ante la Suprema Corte. Como resultado, la resolución del alto tribunal declaró inconstitucional la ley oaxaqueña, sin mayor argumentación; únicamente dejó en claro que la federación no sólo podía legislar sobre las materias enumeradas en el artículo 73, sino que podía hacer uso de todas las atribuciones que establecía la Constitución Política. Toda vez que la cultura formaba parte del ámbito de competencia del ejecutivo federal, las ruinas fueron entendidas como íntimamente relacionadas y se dio el fallo en favor de la Federación.²⁶

b) Facultad de investigación

Por lo que hace a la facultad de investigación, podemos dividir la forma en que se empleó en dos momentos de 1917 a 1947 y de 1948 a 1994. En la primera etapa, tal atribución tuvo gran impacto pues le representaba al órgano jurisdiccional la oportunidad de investigar actos de autoridad del ejecutivo, local o federal, cuando así fuera necesario en los que hubiera

²⁵ Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia, los nuevos rumbos del Poder Judicial en México* (México: Cal y Arena, 2002).

²⁶ Manuel González Oropeza, *Las controversias entre la constitución y la política* (México: IIJ - UNAM, 1993).

una violación de garantías individuales. No obstante, durante esa temporalidad, fue requerida en 33 ocasiones, de las que fueron admitidas 10 y sólo en 4 ocasiones se comprobó la violación grave de garantías individuales. La primera en Guanajuato en 1918,²⁷ la última es el suceso conocido como las matanzas de León en 1946.²⁸

El primero tuvo lugar luego de que el Senador F. S. Mancilla denunciara al gobernador de Guanajuato por imponer personas a los cargos de diputados, violentando el voto público. La Suprema Corte designó una comisión para investigar los hechos y en la resolución se acreditó la violación, lo cual fue hecho del conocimiento de la Federación. El segundo caso, se dio el cinco de enero de 1946. Con motivo de la renovación del Ayuntamiento de León, Guanajuato, se celebraron elecciones. Después del conteo de votos se dio el triunfo al Partido de la Revolución Mexicana –ahora PRI–, a pesar de que en el conteo ante notario público se confirmaron irregularidades, y el triunfo era del candidato de la Unión Cívica Leonesa. Inconformes con el resultado y en seguida de la instalación del nuevo ayuntamiento, para el cual se requirió del apoyo de las fuerzas armadas, la Unión salió a las calles para evitar la instalación del ayuntamiento. La manifestación fue disuelta, pero con un saldo rojo; más de cincuenta personas fallecidas y múltiples heridos. Al enterarse de la noticia el entonces presidente Manuel Ávila Camacho solicitó la desaparición de poderes y pidió a la Corte ejercer su facultad de investigación para esclarecer los hechos. Luego de la indagatoria, el pleno del alto tribunal determinó que hubo violación a las garantías individuales y del voto público, lo que se hizo del conocimiento del presidente de la República y del Gobernador de Guanajuato. El gobernador renunció y el Senado dejó en el encargo a un ministro de la Corte. El candidato de la Unión tomó protesta al mes siguiente.

En la segunda etapa, de 1948 a 1994, únicamente se requirió en 5 ocasiones la intervención de la Corte con su facultad de investigación, para esclarecer diversos hechos. Ninguno de los casos fue admitido y por tanto no se realizó la averiguación. De lo anterior se observa que durante la etapa del partido hegemónico la institución no pretendía

²⁷ Véase Nación, *La histórica facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las garantías individuales*.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La histórica facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las garantías individuales*; Soledad Loaeza, “La matanza de León, 1945”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura* 35, núm. 425 (2013): 30.

desestabilizar al Sistema, sino, al contrario, contribuía con él al no contravenir ni investigar casos que se prestara a tomar posturas políticas que afectaran la investidura presidencial.

Asimismo, lo relatado da cuenta que la Corte contaba con herramientas para hacerse valer frente a los demás poderes, sin embargo, era clara al no percibirse árbitro de controversias que versaran sobre temas políticos, como lo demostró en la resolución de la Controversia Constitucional 09/1941:

CONSIDERANDO

Como resultado del estudio del presente caso, se llega a la conclusión de que la Suprema Corte debe abstenerse de conocer el conflicto que se denuncia, por las siguientes razones: [...] Examinando la cuestión propuesta a la luz de este precepto que delimita en forma categórica la competencia de la Suprema Corte (*el artículo 105 constitucional*), se encuentra que el conflicto que se plantea por su naturaleza esencial y exclusivamente política, y de ningún modo constitucional, es ajena a la función encomendada a la Suprema Corte, [...] que no tiene por qué conocer de la integración, organización y funcionamiento de los Poderes locales, por ser actos de índole sustancialmente política, pues de otro modo se constituiría en árbitro para la designación de los poderes públicos, al decidir sobre los títulos de legitimidad de los mismos.

La Constitución Política desde el texto original de 1917 dio atribuciones al senado para resolver las “cuestiones políticas que surjan” en el artículo 76 fracción VIII,²⁹ dejando a la Corte la atribución de resolver controversias entre poderes siempre que tuvieran que ver con la “constitucionalidad de sus actos”. Es por ello por lo que el alto tribunal como organización guardiana de la Carta Magna se apegaba a lo establecido en ella, lo que le valía no intervenir en la vida política de México. No obstante, en su tarea jurisdiccional, por medio del amparo, el tribunal resolvía asuntos en contra de poderes políticos, pero únicamente por lo que hacía a los actos de autoridad de esos órganos.³⁰ Sin embargo, era claro que los

²⁹ Actualmente tal atribución sigue vigente en el mismo artículo, pero en la fracción VI del texto constitucional.

³⁰ Alberto Abad Suárez Ávila, *La Protección de los Derechos Fundamentales en la Novena Época de la Suprema Corte* (México: Porrúa, 2015).

ministros no se deseaban intervenir en asuntos relacionados con lo electoral, o así lo manifestó el Ministro Olea y Leyva en un debate sobre el artículo 97 constitucional:

El eminente Ortiz Tirado un día nos dijo, hace tiempo: en esta Corte tenemos horror a la política, como se tenía en a Edad Media horror al vacío. No olvido sus palabras y, efectivamente, en esta Corte tenemos horror a la política, a la política militante de baja estofa y nuestra preocupación constante desde el presidente hasta el último de los ministros que la componemos, no ha sido otra tendencia más que alejarla de los vaivenes de la política militante, partidista.³¹

El comentario del ministro refleja el sentimiento de la Corte hacia asuntos metajurídicos. A pesar de contar con atribuciones para atender algunos asuntos de esa categoría no deseaban hacer uso de ellos, fuera por la presión de enfrentar a un ejecutivo poderoso y el temor a las represalias,³² o por la poca reglamentación de sus atribuciones para ejercerlas,³³ no sentían la resolución de esos casos como algo inherente a su función y se reflejaba en el poco interés que había en atenderlos, amén de la carga de trabajo.

El triunfo de la oposición en ciertos espacios del legislativo y ejecutivos locales dio la pauta para que el sistema evolucionara. Hasta los años setentas comenzaron las preguntas sobre la democracia y se cuestionó la forma de gobernar del partido dominante, algo que años atrás no se había puesto en duda.³⁴ El desarrollo económico era lo primordial y en tanto existiera no había razón para cuestionar los métodos ocupados por el gobierno que, hasta entonces, habían funcionado y proveían de educación, salud y vivienda a la población. La estabilidad económica del país no duró más allá de los años setenta, con ello las crisis y la oposición logró abrir el debate a nuevos actores con ideas distintas. Bajo esa transformación se dieron paulatinamente modificaciones a diversas instituciones, una de ellas fue el poder judicial.

La Corte no era el organismo diseñado por la Constitución para ser el árbitro de controversias políticas, pero los cambios que comenzaron para 1977, ampliaron la forma en

³¹ Teófilo Olea y Leyva, *El artículo 97 constitucional y la democracia* (México: IUS, 1948).

³² Cossío, *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*.

³³ Jorge Carpizo, "Reformas Constitucional al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 86 (1995): 807-42.

³⁴ Hernández Rodríguez, "La transformación del presidencialismo en México".

la que el judicial participaría en ese ámbito. La reforma de ese año amplió la atribución del tribunal respecto al sufragio, lo que le permitió por primera vez ser partícipe como juez de los resultados electorales, aunque sus sentencias no tuvieran el impacto deseado.

c) Reformas Constitucionales

La Suprema Corte no estaba preparada para involucrarse en la vida política del país. Aunque su diseño institucional estaba enfocado a resolver controversias tanto jurídicas como aquéllas en las que se vieran afectados estados y otros poderes, era precavida al momento de seleccionar lo asuntos. Fue a partir de los años setenta que le otorgaron ciertas libertades para ampliar los límites de sus funciones. Las modificaciones a la Carta Magna fueron el medio para que la judicatura poco a poco atendiera asuntos que involucraban asuntos políticos. Sin embargo, aún con los instrumentos que le otorgarían los cambios el texto constitucional, aún seguiría sin ser considerado el contrapeso del ejecutivo y legislativo.

i) La reforma de 1977

El 6 de diciembre de 1977, se publicó el decreto de reforma de la Constitución Política, teniendo como ejes la incorporación del derecho a la información y la modificación del sistema representativo para crear un sistema mixto de distrito uninominales y plurinominales de representación proporcional, entre otras funciones del ejecutivo y el legislativo.

También, algunas de las disposiciones que afectaban a la Suprema Corte fueron modificadas; por una parte, al otorgarle en el texto del artículo 60 la facultad de resolver recursos de reclamación por medio de los cuales se podían controvertir las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Y, en segundo término, al suprimirle una materia de investigación relativa a la averiguación de delitos castigados por leyes federales. Por otra parte, se especificó su atribución para investigar violaciones al voto público adicionando un párrafo que tales averiguaciones eran procedentes

cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Con las modificaciones se le reconocía a la Corte su carácter de árbitro de disputas en materia electoral, lo que significaba un avance en la democratización del país. Sin embargo, la atribución relativa al recurso tenía serias deficiencias. Si ese tribunal consideraba que existían violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación, debía hacerlo del conocimiento de la Cámara de diputados, cuyo Colegio dictaría una nueva resolución con carácter de definitiva e inatacable. Tal procedimiento implicaba que las decisiones tomadas por la Corte no tenían la fuerza necesaria para que la institución se impusiera ante el legislativo, ya que las sentencias que recaían a tal recurso tenían la característica de ser decisiones con un carácter declarativo y no vinculatorio. Era el Colegio quien tenía la decisión última.

Tímidamente se le reconocía su lugar a la Corte, pero el sistema no daba rienda suelta al uso de su capacidad de atender casos que pudieran pasar de lo jurídico a lo político. González Avelar sostiene que la finalidad de la reforma, por lo que hace a la modificación de los artículos 60 y 97 constitucionales relativos a ese tribunal, fue clarificar y precisar facultades que la Corte ya poseía desde 1917 y que no habían sido posibles de aplicar por la forma tan general con la que fueron redactadas.³⁵ Considera que hacía falta aumentar la capacidad de ese órgano para que se involucrara en temas políticos. El tiempo le daría la razón, pero las modificaciones llegaron 10 años después.

ii) La reforma de 1986

El recurso de reclamación establecido en la Constitución no duraría mucho en el sistema jurídico mexicano luego de comprobada su poca utilidad ante la autocalificación del Colegio de la Cámara de Diputados. Las elecciones de 1985 dieron paso a nuevas modificaciones al texto constitucional y el 15 de diciembre de 1986 nuevamente se reformó la Constitución Política, teniendo como gran modificación la creación de un Tribunal

³⁵ González Avelar, *La Suprema Corte y la política*.

especializado para la atención de la materia electoral denominado Tribunal Contencioso Electoral, cuyas resoluciones definitivas quedaron sometidas a la revisión oficiosa de los Colegios Electorales de las cámaras que podían modificarlas o revocarlas. Además, incrementaría la representación proporcional con 100 diputados federales más, para dar la suma de 500 miembros. Esa reforma cobra una especial importancia para la democracia mexicana porque, pese a que se conservó el esquema de la autocalificación legislativa, se creó un órgano administrativo competente para conocer de impugnaciones a determinados actos electorales.

Lo anterior, significaba que a la Corte se le despojara de una atribución que no consideraba adecuado ocupar. Pues la materia electoral era ajena a su tan acostumbrada función de resolver cuestiones meramente jurídicas. Las aguas volvían a su cauce para la institución, misma que se vería afectada en una modificación posterior, la cual cambiaría la forma de concebir al poder judicial en México.

iii) La reforma de 1987

Publicada el 10 de agosto de 1987, la reforma constitucional obedecía a una preocupación histórica: abatir el rezago judicial. Debido a su carga de trabajo la Suprema Corte, acusaba la doctrina, había dejado de lado su atribución esencial, la interpretación de la Carta Magna, por atender la resolución de amparos, que la hacían ver más como un tribunal de casación que uno constitucional.³⁶

De esta manera la modificación obedecía a una reestructura administrativa en el judicial con lo cual se buscaba la descentralización de la justicia federal, en pos de solventar el atraso en la resolución de amparos. De esta manera, la Corte únicamente atendería aquéllos casos en los que se ventilaran asuntos estrictamente constitucionales. Dejando en manos de los Tribunales Colegiados de Circuito cuestiones de legalidad. Lo anterior le significó al alto

³⁶ Roberto Ávila Ornelas, “Control jurisdiccional de reformas constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Derecho procesal constitucional. Colección INEHRM*, ed. Armando Soto Flores (México: IJ - UNAM, 2016).

tribunal el abandono de su función de casación para especializarse, iniciando su conversión material en un auténtico tribunal constitucional.³⁷ Fue esta reforma junto a la de 1994 las que cambiarían por completo al poder judicial.

d) La reforma de 1994

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a 27 artículos de la Constitución Mexicana. Los temas de esta se enfocaron en los siguientes rubros: modernización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creación del Consejo de la Judicatura Federal, modificación e instauración de controles de constitucionalidad, y cambios en el Ministerio Público y en el Sistema Nacional de Seguridad. Tal reajuste tendría por resultado una transformación del Poder Judicial de la Federación que, como consecuencia no esperada, traería un beneficio mucho mayor no sólo al órgano, sino al país, al ser parte de uno de los procesos de democratización.

La Corte fue elevada al grado de un tribunal constitucional, sin que perdiera las características de un tribunal de casación.³⁸ Es decir, se le renovaron sus facultades para arbitrar conflictos entre poderes de la unión, a través de las controversias constitucionales y una atribución para instaurarse como un legislador negativo, es decir, para anular leyes que contravinieran la Constitución Política con las resoluciones de acciones de constitucionalidad.³⁹ También, conservó dentro de sus facultades la capacidad de resolver controversias competenciales al interior del poder judicial, la resolución de recursos de queja y de revisión de órganos jurisdiccionales inferiores, así como la facultad de atracción de amparos indirectos. La reforma transformó a la Corte, dándole recursos administrativos, materiales y jurídicos que la reforzaban, para dejar de atender de manera exclusiva la revisión de los actos de los juzgados y tribunales, con lo que se cerró el ciclo que se perfeccionó en

³⁷ Cossío, *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*.

³⁸ Carpizo, “Reformas Constitucional al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994”.

³⁹ Arianna Sánchez, Beatriz Magaloni, y Eric Magar, “Legalistas Vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México”, en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010).

1988, con la supresión que sufrió de facultades administrativas y de gobierno y con la creación y el fortalecimiento de garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución.⁴⁰

Otra de las grandes modificaciones que daba fortaleza a la institución estuvo en la integración del órgano. En primer lugar, se redujo el número de ministros, los cuales fueron reemplazados de acuerdo con la elección del presidente de la República, quien tuvo el encargo de escoger 11 personajes que llevarían las riendas del alto tribunal,⁴¹ regresando a la redacción original de la Constitución de 1917 y ya no 26 como hasta esa fecha. En la exposición de motivos se prometía que tal modificación obedecía a la intención de hacer un organismo compacto y especializado, sin que ello significara un nuevo rezago, pues las funciones inherentes a la distribución de recursos le eran retiradas para otorgársela al Consejo de la Judicatura. La oposición en ese momento sostuvo que a pesar de que la intención era buena, se prestaba a dudas que el titular del ejecutivo pudiera elegir los nombramientos, mismos que iban a ser ratificados en el Senado cooptado por el partido hegemónico.

En segundo lugar, en la elección de nuevos juzgadores de la Corte se suprimió el tope de edad que era de 65 años; aumentó de cinco a diez años la antigüedad mínima de la posesión de título de licenciado en derecho para ser elegido y se agregó como requisito no haber tenido cargos de elección popular, secretario de estado o no haber sido Procurador General o de Justicia un año antes de su nombramiento, y también no ocupar cargos en el Congreso de la Unión sin separarse definitivamente de la institución. Tal fracción daba la esperanza de crear una institución sin apegos partidarios, significaba un alto a la función que la Corte había desempeñado durante el autoritarismo como el paso en la carrera política de funcionarios del partido para generar cierta autonomía frente al ejecutivo.

En un tercer punto, debido a que se planteaba independencia con la reforma y por ello el cargo de ministro ya no sería más un escaño en la circulación de élites, la duración en el encargo cambiaba a quince años. Tal hecho daba pretendía dar certeza de que los juzgadores

⁴⁰ Carpizo, “Reformas Constitucional al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994”.

⁴¹ Este punto en la reforma dio paso a diversos debates en el Congreso, pues el hecho de que el presidente e la república se involucrara en la selección de otro poder podía significar la continuación del control de un partido sobre el sistema.

del órgano no se vieran influenciados por el titular del ejecutivo que los había designado. Esta modificación iba de la mano de la designación escalonada de ministros que comenzaría en 2003 y a partir de ese año dos ministros se retirarían hasta el 2015 que se retirarían los últimos tres. Por último, la enmienda resaltaba la prohibición a ministros, magistrados federales, jueces de distrito o a consejeros de la Judicatura Federal que actuaran como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales federales; lo que daba cuenta de uno de los problemas que vivía el sistema.

El Consejo de la Judicatura se creó para tomar la responsabilidad de ser el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina y carrera judicial, de ese poder de la unión, con excepción del ámbito de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral. Con su creación se fortaleció la independencia de los miembros del poder judicial, profesionalizando su desempeño e implementando medidas para la designación, adscripción y remoción de los jueces y magistrados. También, la nueva instancia disfrutaría de autonomía respecto de los otros dos poderes y tendría capacidad de decisión y operación al margen de los designios del alto tribunal.⁴²

Por lo que hace a los instrumentos jurídicos a cargo de la institución, la reforma rescató la olvidada Controversia Constitucional, figura que renacía para que autoridades resolvieran sus conflictos luego de que en el periodo anterior a 1994 había resultado inoperante desde su creación. Con el recurso se buscaba resolver problemas suscitados entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados.

También, se creó un procedimiento en contra de la normatividad emitida que no estuviera en apego a la norma suprema, la Acción de Inconstitucionalidad. Tenía por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, ante el órgano jurisdiccional supremo. Por tratarse de una facultad legislativa para abrogar disposiciones normativas, en la resolución de estas tenía que estar a favor al menos 8 ministros para que ésta se generalizará

⁴² Pedro Salazar Ugarte, “Poder judicial: ¿hacia atrás o hacia adelante?”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, núm. Julio (1999).

y anulara la Ley.⁴³ Esta herramienta se diferenci6 del amparo contra leyes respetando la relatividad de la sentencia, ya que mientras la acci3n de inconstitucionalidad contaba con efectos *erga omnes*, el amparo tena efecto sobre las personas que lo promovieran. La generaci3n de este recurso cre3 una nueva garantfa procesal de defensa de la Constituci3n,⁴⁴ para proteger la Carta Magna de cualquier acto que atentara contra ella, fuera una norma general o actos de autoridad concretos.

La facultad de investigaci3n sigui3 vigente tal y como se conocfa, en su mayor parte, pues con la creaci3n del Consejo de la Judicatura Federal la conducta de los jueces y magistrados federales serfa investigada por ese 3rgano y ya no por la Corte, m3xime que las facultades administrativas habfan pasado a ese consejo.

La reforma constitucional trajo consigo la modificaci3n de la estructura institucional, una reglamentaci3n interna del poder judicial y la regulaci3n de las garantfas del debido proceso en pos de generar independencia en la Suprema Corte.⁴⁵ Lo anterior, no es menor pues sirvi3 de base para la construcci3n de una autonomfa que la judicatura no habfa gozado en largo tiempo. Por una parte, se reconoci3 el lugar del alto tribunal en la c3spide del poder judicial y, por otra, se alz3 como un tribunal constitucional.

Con la modificaci3n al texto constitucional, la Corte funciona en Pleno, con la totalidad de los ministros, o en Salas, integradas por cinco ministros cada una. Con la reforma de 1994 su composici3n disminuy3 de veintiuno ministros numerarios y cinco supernumerarios a once ministros, nombrados por un periodo de quince aros. De entre los once ministros, se elige cada cuatro aros al presidente de la SCJN, quien tiene a su cargo la administraci3n, vigilancia y direcci3n de los trabajos. Los ministros son electos mediante un procedimiento que involucra la elaboraci3n de una terna por el presidente de la Rep3blica y la votaci3n de ella por el Senado.

⁴³ S3nchez, Magaloni, y Magar, "Legalistas Vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transici3n democr3tica en M3xico".

⁴⁴ Carpizo, "Reformas Constitucional al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicci3n Constitucional, del 31 de diciembre de 1994".

⁴⁵ Su3rez 3vila, *La Protecci3n de los Derechos Fundamentales en la Novena 3poca de la Suprema Corte*.

Por lo que hace a las Salas, la Primera Sala se encargó de asuntos civiles y penales, mientras que la Segunda Sala se encarga de los asuntos laborales y administrativos. El funcionamiento en Pleno o en Salas atiende a la distribución del trabajo en la Corte conforme a la normatividad establecida. Cada año hay dos periodos de sesiones: el primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio. El segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

IV. La transición a la política

La transición de un gobierno autoritario a uno democrático involucra la entrada de la competencia política y puede estar acompañada de una reforma constitucional o su sustitución.⁴⁶ México fue precisamente el lugar en el que ocurrieron ambos escenarios, primero con la enmienda a la Constitución en 1994 y segundo, para 1997 con triunfos mayores de partidos de oposición en el legislativo.

Luego de ser reestructurado, el alto tribunal una vez más contaba con atribuciones suficientes para hacer frente a las controversias suscitadas entre los demás poderes de la unión y en los tres niveles de gobierno. La Corte dejó atrás el límite autoimpuesto de únicamente atender casos jurídicos para ampliar su campo a la defensa de los derechos humanos, terreno que en un futuro serviría para avanzar sobre la frontera de los temas políticos.

El control de la constitucionalidad en el poder judicial jugaba un rol más importante pues le otorgaba la posibilidad de erigirse como un árbitro de conflictos en torno a alcances y límites del poder político. La Corte podía dejar sin efecto normas jurídicas emitidas desde el legislativo e incluso normatividad emanada del ejecutivo. Sin embargo, la institución tuvo que pasar por un proceso de aprendizaje que le costó errores y críticas.

⁴⁶ Tom Ginsburg, “El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, núm. Agosto (2016).

Involucrarse en los temas políticos no fue sencillo. El alto tribunal desde 1917 contaba con atribuciones que le permitían actuar, pero en su momento no las utilizó. La reforma de 1994 por tanto no significaba que en esta ocasión las fuera a ocupar. Esto es, el hecho de modificar la Constitución no garantizaba la transformación en automático de la actuación de los jueces. No obstante, la transición a la democracia había comenzado y los contrapesos en el legislativo ya eran significativos. Para 1994 en la Cámara de Diputados la oposición era del 40%, sumando a los diputados del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo, frente a los del partido hegemónico; y en el Senado, aunque era menor, representaba el 26%. Tales contrapesos servirían para vigilar la actuación del partido mayoritario en el cumplimiento de las normas emanadas de la Constitución y, por tanto, que el funcionamiento del judicial se diera conforme a derecho.

Por otra parte, aunque los ministros recién nombrados no estaban alejados de las preferencias de Zedillo; por el contrario, reflejaban vínculos con el antiguo régimen ya que provenían de un perfil tradicional de carrera judicial que anteriormente era parte de la circulación de élites,⁴⁷ contaban con una Corte con un diseño institucional más independiente que en antaño, lo que les permitía mucho mayor margen de acción.

Las Controversias constitucionales iban a ser recurridas exponencialmente, pues brindaban como aporte extra que los municipios se hayan convertido en sujetos legitimados para promoverlas. Por lo que, aunque en ese momento solo controlaba 1.5% de las posiciones de poder local (38 municipios) y dos gubernaturas, la oposición podía solicitar se hicieran valer sus atribuciones frente a la federación.⁴⁸

La reforma de 1994 implicó que el tribunal avanzara sus fronteras sobre la política, pues aumentaron los temas sobre los que la política no podía decidir y eran de exclusiva competencia. La Corte podía indicarle al gobierno los límites de sus atribuciones. Este hecho también implicó una mayor vigilancia a los funcionarios públicos, cuyos actos serían revisados ya sin el amparo del partido único. Aumentaron los alcances de la revisión de

⁴⁷ Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Mayer-Serra, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales* 23, núm. Julio-Diciembre (2010).

⁴⁸ Josafat Cortez Salinas y Grisel Salazar Rebolledo, “La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la Reforma Judicial de 1994”, *Estudios Políticos* 46, núm. Enero-Abril (2019): 213–33.

disposiciones jurídicas del poder político a través del control de constitucionalidad, lo que derivó en un incremento en la legalidad para la resolución de conflictos.

La pluralización política que se dio a partir de 1997 permitió que los distintos actores políticos acudieran recurrentemente a la Corte a dirimir las controversias en el cambiante sistema político de la época. La actuación surgida de tales interacciones permitió a ese órgano ganar autonomía y generar distancia del ejecutivo federal. Lo que da cuenta de una fragmentación del poder derivado de la democratización que comenzó a raíz de la salida del partido hegemónico en el poder.

La fragmentación política⁴⁹ ocurre cuando distintos partidos controlan el congreso y el ejecutivo al mismo tiempo. Se dice que es “alta” cuando son diversos partidos los que tienen puestos clave y, de forma contraria, existe un bajo grado de fragmentación cuando un sólo partido controla cámaras y presidencia. Se sostiene pues que, con la repartición de partidos políticos en el legislativo, a diferencia de la época hegemónica en que un solo partido lideraba, tuvo en consecuencia un mayor cumplimiento de sentencias del poder del judicial. Tal fragmentación fue paulatinamente patente y le significaba al judicial una ventaja, al no tener que enfrentarse al congreso y al presidente en conjunto, pues éste último no tenía una mayoría partidaria que le significara fuerza para representarle una amenaza a la judicatura. Muchas veces ambos poderes se enfrentaron al promover reformas que invadían las competencias entre unos y otros y fue ahí que la Corte resolvió las controversias que se suscitan entre ambos.

Las reformas constitucionales de 1977, 1986 y 1987 fueron la simiente para una transformación del judicial. La primera jugó con la idea de convertir a la Suprema Corte en un ente que se involucrara en asuntos electorales, cosa que cambió en la siguiente. Es por ello que la paulatina transformación de su función de casación a un tribunal constitucional fue el punto de inflexión, lo que comenzó en 1987 y se perfeccionó para 1994. Las nuevas funciones dadas al alto tribunal y la creación de un Consejo dedicado a cuestiones inherentemente administrativas, fortalecieron a la institución. A partir de ese momento, su

⁴⁹ Julio Ríos-Figueroa, “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002”, *Latin American Politics and Society* 49, núm. 1 (2007): 31–57, doi:10.1111/j.1548-2456.2007.tb00373.x.

función de intérprete de la Constitución le permitió entrar en terrenos de política, teniendo su primera prueba al año siguiente, cuando fue designado para atender el caso Aguas Blancas.

CAPÍTULO III

RESOLVER Y APRENDER: LA CORTE ANTE ASUNTOS POLÍTICOS

“La Constitución no prevé una curva de aprendizaje”¹

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Rea

I. Introducción

Con la reorganización de la Suprema Corte en 1995 y la renovación de ministros, algunos con carreras dentro del poder judicial y otros en diversos sectores de la academia y la administración pública local y federal, la institución daba la idea de un cambio en el organismo. Erigida como tribunal constitucional y ya no de casación, poco a poco atendería asuntos de diversa índole, siempre que tuvieran un conflicto constitucional de fondo; así, llegaron casos en los que se ventilaban intereses de ciudadanos y otros en los que se señalaba la responsabilidad de titulares de los poderes locales y federales. De esta forma, se tenían altas expectativas sobre la nueva actuación de la Corte, particularmente frente al Ejecutivo; se esperaba que la Corte dejara la imagen de ser un mero cuerpo legitimador de las decisiones presidenciales para volverse activa, garante y defensora de la separación de poderes y la salvaguarda de los derechos humanos.

La capacidad de resolver éstos últimos fortalecería la autonomía del judicial; hacerlo de forma complaciente con actores políticos importantes que estuvieran involucrados, como en antaño, comprometería su independencia. Por lo cual, la manera de resolver resultaba vital para la institución, pues, por un lado, era menester hacer valer sus sentencias y, por el otro, debían enfrentar las consecuencias políticas de sus decisiones. Al ser un órgano recién reorganizado y con poca experiencia en emitir fallos en asuntos en los que poderes políticos estuvieran involucrados, la Suprema Corte tendría que pasar por un proceso de aprendizaje

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 14 de junio de dos mil diez”, p. 30. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/jun4_0.pdf

para encontrar una estrategia adecuada y atender aquellos en los que se responsabilizara a titulares del poder ejecutivo local o federal, o a su equipo de trabajo. Si bien otrora no le correspondían, ahora debía hacerse cargo porque la reforma la habilitó para ello, además de que su prestigio técnico la hacía el árbitro ideal para dirimir controversias entre grandes actores políticos. No obstante, el problema radicó en que la norma no la capacitó, por lo que correspondía encontrar una ruta adecuada para resolver este nuevo reto cuidando de no mancillar su imagen; es ahí que el proceso formativo, central para esta investigación, cobra relevancia.

Para señalar el proceso de instrucción por el cual pasó el Supremo mexicano, mostraré algunos casos en los cuales se observa poca preparación de la institución para enfrentarlos. Esto es, intentaré ilustrar la forma en que el Alto Tribunal sorteó temas en los que poderes políticos fueron responsabilizados por la violación de derechos humanos, temas en los que la SCJN se tuvo que involucrar, con lo que poco a poco fue tomando su papel como actor en la arena política y, como consecuencia natural, las decisiones tomadas por el organismo afectarían su imagen y prestigio institucional.

Analizaré la manera en la que la Corte hizo frente a tales casos y, gradualmente, ganó experiencia para lidiar con las consecuencias de cada uno, en el entendido de que, en antaño, el órgano estaba sujeto a la figura presidencial y sus decisiones, por lo regular, no afectaban esos intereses, pues no los resolvía. Así, se observará cómo, con el pasar del tiempo y con base en aprendizajes de sentencias anteriores, modificó la forma de llevar aquellos que afectaban a gobernadores, presidentes municipales e incluso al ejecutivo federal.

Aunque en un principio le llevó, en la mayoría de los casos, a quedar expuesta frente a la opinión pública y a recibir señalamientos de parcialidad en la toma de sus decisiones, mostraré cómo encontró la fórmula para atender los asuntos en apego a la norma, sin entrar en un enfrentamiento directo con las autoridades mencionadas, y desarrollar la habilidad para sostener su decisión frente a la opinión pública.

II. La debilidad de sus facultades, el caso *Aguas Blancas*

Más de 50 años pasarían para que la Corte volviera a utilizar su facultad de investigación. Posterior a la reforma de 1994, uno de los primeros eventos que impactaron la escena nacional se dio en el sur del país, en el Estado de Guerrero. Luego de diversas investigaciones por órganos administrativos locales derivadas de la matanza de campesinos por cuerpos policíacos, el ejecutivo federal decidió intervenir debido a la presión social existente; por lo que solicitó el apoyo del Alto Tribunal en el afán de encontrar una solución al conflicto. La Corte tendría que participar, por primera vez en la novena época,² en un asunto que involucraba la presunta responsabilidad del titular de un ejecutivo local, el Caso Aguas Blancas.

Los hechos que dieron pie a tal participación comenzaron el 27 de junio de 1995, cuando el Gobernador del Estado de Guerrero solicitó a la Presidenta Municipal de Atoyac de Álvarez su intervención para que habitantes de su municipio, miembros de la Organización Campesina de la Sierra Sur (OCSS), no asistieran a una manifestación en su contra, la cual se llevaría a cabo al día siguiente. En tal evento, se exigirían la presentación de un poblador que había desaparecido desde mayo y reclamarían la entrega de fertilizantes que la autoridad había prometido y aún no concedía.³ El mismo día, instruyó al Subsecretario de Protección y Vialidad a que se trasladara al Municipio de Coyuca de Benítez para convencer a los manifestantes de evitar toda clase de violencia y regresaran a sus lugares de origen, con la consigna de que si no lo lograban los dejara pasar, siempre y cuando fueran desarmados, en la medida de lo posible.

El 28 de junio, un camión color azul con aproximadamente 60 pasajeros miembros de la organización fue detenido en “El Vado” de Aguas Blancas por la policía del estado. Conforme a las instrucciones recibidas, los agentes realizaron la revisión correspondiente, decomisándoles machetes y palos. Minutos después, arribó otro camión, color rojo, con 40

² La novena época en el Poder Judicial de la Federación abarca de 1995 a 2011.

³ La información que se plasma en esta sección fue obtenida de Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la constitución Federal (1996).

pasajeros. La mayoría de ellos eran habitantes de la región que iban a realizar sus compras y a atender asuntos personales. La policía ordenó al chofer que se detuviera. En el portaequipaje, situado en la parte superior del vehículo, iban dos campesinos con machetes, supuestamente vinculados a la OCSS. Tan pronto les ordenaron que se bajaran, se escuchó un disparo proveniente de la parte posterior del camión y de inmediato uno más. En ese momento, la policía comenzó a realizar descargas indiscriminadamente en contra de los pasajeros del camión rojo. Aquel día 17 personas perdieron la vida y 21 quedaron heridas. Ninguna portaba armas de fuego, aunque posteriormente, se diría que tenían pistolas.⁴

A días de lo ocurrido, los medios reportaron los hechos.⁵ Inmediatamente, en el estado comenzaron los reclamos de la ciudadanía exigiendo la destitución del titular del ejecutivo y justicia por las muertes de los campesinos. Era sabido que el gobernador de la entidad federativa, Rubén Figueroa, aparte de ser parte de la élite del partido hegemónico, era proclive a arbitrariedades y la violencia; este hecho simplemente lo confirmaba.⁶ Para demostrar su disposición a aclarar la situación, a principios de julio, entregó un informe de hechos al Congreso. Asimismo, ordenó que se iniciaran las indagaciones conducentes. La Procuraduría General de Justicia del estado inició una averiguación conforme a la ley. Agentes judiciales detuvieron a dos comandantes y ocho agentes de la policía motorizada como presuntos responsables de los asesinatos. El cuerpo policiaco justificaba la portación de armas de grueso calibre, bajo el argumento que miembros del cuerpo policial habían sido asesinados un día antes del evento y sostenían que el armamento era fines defensivos.

Al entorno político y la presión que sufría el gobernador por parte de distintas organizaciones civiles, se sumó que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentara a la Comisión Nacional de Derechos Humanos una queja. El organismo protector

⁴ Tiempo después, se desmentiría la versión al descubrirse irregularidades en el dictamen de criminalística de la autoridad local, en el cual se mencionaba que los campesinos portaban armamento y estaban dispuestos para agredir a los policías. La investigación de la Corte tiraría tal versión al exponer que, en efecto, los locales sólo llevaban machetes y al comprobar que únicamente dos policías presentaban cortadas menores.

⁵ Anthony Depalma, "Spasm of Violence Is Shaking a Poor Mexican State," *New York Times*, July 11, 1995, <https://www.nytimes.com/1995/07/11/world/spasm-of-violence-is-shaking-a-poor-mexican-state.html>; "14 Muertos En Un Choque Entre Policías y Campesinos Mexicanos," *El País*, Junio 29, 1995, https://elpais.com/diario/1995/06/29/internacional/804376806_850215.html.

⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. (México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008), p. 252

inició su indagación y el 14 de agosto de 1995 emitió su recomendación. En el texto del documento sugirió al titular del ejecutivo local el nombramiento de un fiscal especial para que llevara el caso, subsanara las deficiencias en la investigación y ejerciera acción penal en contra de los presuntos responsables. Asimismo, propuso la suspensión del Secretario General de Gobierno, la destitución del Procurador General de Justicia y de 18 funcionarios más; y, como último punto, planteó que se dieran instrucciones para continuar con la atención a los heridos.⁷ Recibido el documento, el gobernador aceptó las recomendaciones e instruyó al Congreso local para que designara al fiscal especial. Durante ese mismo mes, la asociación civil denominada Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, solicitaría a la Suprema Corte de Justicia su intervención en el caso, a través de su facultad de investigación.⁸

La Corte recién se adaptaba a sus nuevas responsabilidades y, tal pareciera, no buscaba involucrarse en asuntos que históricamente había rechazado. La realización de indagaciones era una facultad que consideraba ajena a su función jurisdiccional y, por tanto, no la empleaba. Así, tan pronto como recibió la petición de la asociación civil, el tribunal decidió por unanimidad que la organización ciudadana carecía de legitimación para requerir su participación, por lo que no atendió la solicitud. También, argumentó que, debido a la investigación iniciada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus recomendaciones, de aceptar el planteamiento que hacía la asociación, el informe del tribunal podría contrariar a los del Ombudsman, lo que generaría alarma social. Por lo tanto, no era conveniente su participación. El voto del pleno quedó con nueve a favor de la improcedencia para ejercer la facultad, contra dos votos en contra.⁹

Transcurridos los meses, el fiscal especial designado por el Congreso local consignó a 43 personas como probables responsables de delitos cometidos. Sin embargo, la sociedad continuaba consternada, creía que el Gobernador era responsable, que se les había mentido y

⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 104/1995 (1995).

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la constitución Federal.

⁹ Jorge Carpizo, "Nuevas Reflexiones Sobre La Función de Investigación de La Suprema Corte de Justicia a 33 Años de Distancia," *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época* 6 (2005): pp. 167-229, <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0505110167A>.

querían conocer la verdad. También los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales exigían a la federación que interviniera para resolver el tema. La presión aumentaba, ya no solo en lo local, sino para el gobierno federal. La participación de organizaciones de derechos humanos, la atención mediática, la creciente exigencia pública para que el gobernador dejara el cargo y la resistencia de este último a hacerlo, comenzaron a presionar al titular del Ejecutivo a intervenir, pues tradicionalmente sólo éste podía “poner en orden” a los gobernadores. Así, a pesar de que Ernesto Zedillo no quería intervenir, el 4 de marzo de 1996, a través del Secretario de Gobernación, solicitó a la Suprema Corte la realización de una investigación correspondiente, de conformidad con el artículo 97 constitucional.

El Ejecutivo Federal, enfrentaba un conflicto que pudo haber solucionado desde un primer momento, solicitando la separación del puesto de Figueroa, como el régimen normalmente hacía ante tales situaciones.¹⁰ De usarse tal estrategia, se hubiera evitado mostrar la debilidad institucional de la investidura local y federal. Asimismo, no se habrían exhibido a las autoridades cuando poco a poco se fueron esclareciendo los acontecimientos. Al no proceder así y no poder contener el problema, Ernesto Zedillo optó por solucionarlo a través de un tercero con la suficiente autonomía para dilucidar los hechos y la autoridad para señalar responsables. Así, la Corte entró en la escena.

a) La decisión de la Corte

Al día siguiente que el Pleno recibió la solicitud del Presidente de la República, en marzo de 1996, el tribunal decidió ejercer su facultad de investigación de forma casi unánime, pues sólo el ministro Sergio Aguirre Anguiano votaría en contra, argumentando que la violación de derechos humanos era obvia y que al no estar regulado el artículo constitucional que daba sustento a la facultad, el documento que emitiría la corte no se cumpliría. Para efectuar la investigación fueron comisionados los ministros Juventino V. Castro y Castro y

¹⁰ Era común que, ante los conflictos suscitados en el ámbito local, como medida para bajar la presión, los gobernadores solicitaban licencia, de la cual no regresaban. Esa era la postura esperada por el gobierno de Zedillo. Véase, Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, p. 256.

Humberto Román Palacios. En su informe, emitido y debatido el 23 de abril de ese mismo año, concluyeron que habían sido violadas la libertad de tránsito, la garantía de libre expresión, la violación de la garantía de libertad personal de los transeúntes, de seguridad, de defensa, de petición y de respeto a la vida.

Además de la violación a los derechos humanos, el documento destacó las maniobras de la autoridad estatal para ocultar el estado caótico en el que se encontraba la escena de los asesinatos y, para tratar de minimizarlo, introdujo elementos y procedimientos viciados, como es la manipulación de cadáveres filmados y fotografiados, con pistolas empuñadas en algunos casos, y sin ellas en otros, así como la alteración del material fílmico para mostrar una “verdad” a modo. Lo que denotaba un enfrentamiento entre campesinos y el gobierno, entre los pobladores “agresores” y los policías que “sólo se defendían”.

Con base en los datos obtenidos la Suprema Corte por mayoría declaró la existencia de una violación grave de garantías individuales concluyendo que resultaban responsables Rubén Figueroa Alcocer, gobernador; José Rubén Robles Catalán, ex-secretario general de gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-procurador general de justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-primer subprocurador de justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-director de la policía judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-subsecretario de protección y tránsito; Adrián Vega Cornejo, ex-fiscal especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-director general de gobernación; todos ellos del estado de Guerrero. El informe fue remitido al Secretario de Gobernación para que actuara conforme a derecho.¹¹

b) Consecuencias

El trabajo realizado por la Corte no fue en vano, pues a pesar de no ejercer su facultad en 50 años además de emitir el dictamen, aprovechó para establecer de forma somera conceptos como la violación grave de garantías individuales y la manera en que entregaría

¹¹ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la constitución Federal.

los resultados a las autoridades; lo anterior, a falta de reglamentación del artículo 97, segundo párrafo de la Constitución Federal. Asimismo, sirvió como medio para crear tesis sobre el derecho a la información del que aún nada se había normado.

Empero, a pesar de esos logros, las consecuencias políticas que tuvo el informe fueron mínimas, ya que no produjeron el resultado esperado. Mientras el ejecutivo federal contaba con que el resultado de la investigación diera elementos para determinar la responsabilidad del gobernador y justificar su separación del cargo. El carácter declarativo de la facultad no le daba pauta para hacerlo, pues era necesario que el informe se remitiera a la Procuraduría General de la República y siguiera un procedimiento mucho más largo. Aunado a tal resultado, el gobernador del estado no se encontraba en el cargo, pues, previo a comenzar la investigación del órgano jurisdiccional, pidió licencia bajo la excusa de no interrumpir la indagación admitida por la Corte.¹² Así, el titular del ejecutivo local iniciaría una licencia de la cual no regresaría.

La salida de Figueroa resolvió el problema político, es decir, la demanda principal del problema. No obstante, quedaba pendiente concluir el procedimiento que el Supremo mexicano inició, el cual fue resuelto por unanimidad en una sola sesión y sin debate con posturas contradictorias. Si bien concluyó que las autoridades involucradas fueron responsables de la grave violación a las garantías individuales, fue tarde, pues el gobernador ya no estaba en funciones. De esta forma, la participación de la Corte fue inútil pues ni siquiera la Procuraduría General de la República tomó la averiguación e inició un procedimiento. Todo quedó resuelto con las investigaciones de la autoridad especial, creada por el Congreso local y la “licencia” del gobernador. La política superó al Alto Tribunal.

El poco oficio político de la Corte quedó de manifiesto. Primero, por realizar una investigación sin reglamentación para ello, aceptada bajo el argumento de haber sido solicitada por una autoridad legitimada y por compartir “un sentimiento de preocupación en torno al esclarecimiento de los hechos” que subsistía en el país.¹³ Segundo, porque lejos de

¹² Existen autores que mencionan que el permiso realmente era una renuncia, la cual fue decidida desde el gobierno federal ante la presión ejercida por diversas organizaciones, sobre todo luego de ser exhibido el video que mostraba la agresión de los policías a los campesinos desarmados. Véase Carpizo, “Nuevas Reflexiones Sobre La Función de Investigación de La Suprema Corte de Justicia a 33 Años de Distancia”, p. 25.

¹³ “Acuerdo Pleno”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (9a. época, t. III, 1996), pp. 467-468.

mostrarse como un órgano independiente al presidente, tan pronto recibió la solicitud del Secretario de Gobernación fue llevada al Pleno, cual si se tratara de un mandato,¹⁴ más si se considera que había desestimado realizar la investigación previamente. La fuerza del presidencialismo pesaba en los hombros de la Corte y lo demostró cuando, sin un debate en el que consideraran las posturas de cada uno, los ministros aceptaron ejercer la atribución; quizá porque se trataba de atender un requerimiento del titular del ejecutivo que acababa de reformar la organización.

De esta manera la Corte se prestó para intentar darle solución a un conflicto que había crecido a expensas del ejecutivo federal. El cual, al no querer atender tal situación de forma directa por confiar en las instituciones más que en la política, dejó crecer el tema, hasta que la presión de los ciudadanos y organizaciones fue tal que optó por la intervención política.

El Supremo mexicano cumplió con el encargo, con los recursos y las deficiencias de reglamentación que le dio la reforma; conformó una comisión investigadora, de acuerdo con lo determinado en la Constitución y, derivado de los resultados de tal averiguación, pudo formar un informe, el cual fue remitido a las autoridades. Su responsabilidad quedó completamente cubierta. No obstante, aún cuando no era su intención participar del problema en un primer momento, quedó involucrada y luego de emitir su dictamen, su efecto político fue nulo; a pesar de su diligente trabajo, este no sirvió, pues fue superado por la realidad, a pesar del señalamiento de responsabilidad de Rubén Figueroa, gobernador del estado, tenía responsabilidad en los hechos.¹⁵

El caso de Aguas Blancas le significó al tribunal un avance en lo jurídico ya que se llenaron algunos vacíos legales existentes en la regulación de la facultad investigadora. Asimismo, se crearon tesis que posteriormente servirían para sustentar el derecho a la información de los ciudadanos. En cuanto a la imagen exterior, la actuación de la Corte fue

¹⁴ Conforme se observa en el documento de la solicitud 3/96, el oficio con la petición llegó el 4 de marzo y, al día siguiente, se discutió si debían o no crear una comisión investigadora.

¹⁵ José Gamas Torruco considera que se menospreció y se faltó el respeto al Supremo mexicano, pues todo esto no fue más que una estrategia para ganar tiempo y poder proteger al gobernador de Guerrero. Aunque es posible esa hipótesis, los hechos demuestran lo contrario, pues tal parece que Figueroa no se quería desprender del puesto, pero la presión social fue tal, aunada a la del gobierno federal, que no le quedó otro camino. Jorge Carpizo, “Nuevas Reflexiones Sobre La Función de Investigación de La Suprema Corte de Justicia a 33 Años de Distancia”, pp. 223-224.

opaca, pues aunque se atrevió y participó en un tema opuesto a su tradición de no intervenir en política, la realidad era que no estaba preparada y, aún más, no era un actor lo suficientemente relevante para ser observado en sus decisiones por la opinión pública y mucho menos para ser obedecido por las autoridades. Lejos de contribuir, simplemente fue un instrumento para dar una salida jurídica y, al final, arreglar por la vía política el asunto, dejando la vía institucional de lado y el trabajo de la investigación de este órgano. Quedó claro que recurrir al judicial para resolver un asunto de índole política no era la solución, cuanto menos usando esa atribución del órgano jurisdiccional. Asimismo, el caso mostró que tal facultad era ineficaz, toda vez que el informe emitido no era vinculante para las autoridades.

Así, en el caso Aguas Blancas, la Suprema Corte no sólo dio la imagen de ser un órgano medianamente subordinado al poder federal al atender de inmediato las instrucciones de este último; sino también como una institución débil con respecto a su facultad de investigación, sobretodo para ser escuchada por otras autoridades administrativas. A pesar de ello, el presente asunto quedó como referencia de que la Corte podía señalar la responsabilidad de un funcionario público de alto nivel. Si bien en este momento el Supremo falló en hacer valer su sentencia, en el futuro ese señalamiento bien podría acompañarse de la fuerza institucional necesaria para hacer oír su voz.

III. Entender la realidad: el Caso Carrillo Olea

No pasaría mucho tiempo para que la Corte se enfrentara a una situación que compartió características similares con Aguas Blancas. Primero, porque juzgaban sobre la responsabilidad de un gobernador, esta vez el del estado de Morelos. Segundo, porque estaba involucrado otro actor político importante, otro poder constitucional de la entidad federativa, el Congreso de Morelos. A diferencia del caso en Guerrero, en esta ocasión la Corte tenía la posibilidad de decidir el asunto y ser obedecida, pues el asunto se hizo del conocimiento del tribunal cuando se promovió una controversia constitucional.

El 18 de enero de 1998 el comandante del grupo antisequestros de Morelos fue sorprendido por la policía de Guerrero cuando trataba de deshacerse de un cuerpo que mostraba signos de tortura, que poco después se sabía era de un secuestrador.¹⁶ Luego de conocerse el caso el Congreso local, bajo la mayoría del PRD y Acción Nacional (PAN), presentó una denuncia en contra del procurador de justicia y el coordinador de la policía judicial del estado.

Por su parte, el titular del ejecutivo de Morelos ordenaba la aprehensión de policías responsables y cesaba al jefe de la policía judicial. Sin embargo, ello no bastó para tranquilizar a la oposición; por el contrario, al ver la oportunidad de deponer al gobernador, en conjunto con la sociedad civil se organizaron para manifestarse contra él. Así, el PRD celebraría mítines para acusar al servidor público de encubrimiento, señalando que él sabía de las actividades de sus subalternos y las permitía, por lo que pedían su dimisión al cargo. Al mes siguiente, la Procuraduría General de la República, en concordancia con la fiscalía local, anunció que los probables responsables eran el procurador y el jefe de la policía judicial del estado y concluía que el Gobernador no estaba involucrado en los hechos; por tanto, el mandatario quedaba exonerado.

El escenario mostraba un legislativo local en conflicto evidente contra el ejecutivo, sobretodo cuando aquel demandaba la renuncia de Jorge Carrillo Olea, el gobernador constitucional del estado. Sin embargo, necesitaban pruebas suficientes para evidenciar su participación en los hechos e iniciar un procedimiento en su contra, para su posterior destitución.

A pesar de que en marchas y manifestaciones exigían su renuncia, como en la “Gran Marcha ciudadana contra la delincuencia y la impunidad”, en la que participó la ciudadanía, partidos políticos e iglesias,¹⁷ poco o nada se podía hacer desde las vías institucionales puesto que, con la declaración de la PGR, no había responsabilidad que perseguir. Incluso, la

¹⁶ Francisco Guerrero Garro y Gustavo Castillo, “Bajo Arraigo, El Procurador de Morelos y Miyazawa”, *La Jornada*, Febrero 13, 1998, <https://www.jornada.com.mx/1998/02/13/arraigo.html>

¹⁷ Francisco Guerrero Garro y Gustavo Castillo, “Exige El PAN y El PRD Morelenses La Renuncia de Jorge Carrillo Olea,” *La Jornada*, Febrero 17, 1998, <https://www.jornada.com.mx/1998/02/17/renuncia.html>; Juan Jesús Aznarez, “Movilizaciones En México En Contra de La Impunidad,” *El País*, Febrero 19, 1998, https://elpais.com/diario/1998/02/19/internacional/887842815_850215.html.

Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos organizó una consulta de la que resultó que los morelenses se manifestaron para que el gobernador abandonara el cargo,¹⁸ pero ello no fue suficiente.

El estado se hallaba en un caos político. Era flagrante el pleito del legislativo contra el ejecutivo, y a Carrillo Olea, poco a poco, la entidad federativa se le escapaba de las manos. No obstante, mientras eso sucedía, el gobernante declaraba que en tanto no existiera sustento legal para separarlo de su cargo no lo abandonaría.¹⁹ La historia daría un giro de 180 grados cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) intervino. Luego de una indagación derivada de quejas ciudadanas durante el año previo y los primeros meses de 1998, en la que denunciaban distintas violaciones a derechos humanos por parte del cuerpo policiaco del estado, en su recomendación, el órgano informó lo siguiente:

Además, todo funcionario público encargado de la procuración de justicia debe abstenerse de cualquier acto u omisión que conlleve a un abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, que vulnere los derechos fundamentales de cualquier ciudadano. En ese sentido, las violaciones a Derechos Humanos que se han originado en el Estado de Morelos revisten negligencia y abandono de la función persecutoria del delito, con lo cual el abuso y la desviación de poder contrastan con la aspiración de una recta procuración de justicia, **lo cual no debió ser ignorado por el señor Jorge Carrillo Olea, Gobernador del Estado de Morelos.**

[...]

Atrae la atención de esta Comisión Nacional, el hecho de que aún y cuando algunos funcionarios de la Procuraduría General de Justicia de Morelos eran sujetos de investigación, el Gobernador abiertamente y a priori, haya exculpado al ex Procurador Carlos Peredo Merlo y al entonces encargado de la Coordinación General de la Policía Judicial del Estado de Morelos, capitán Jesús Miyazawa Álvarez, de la probable complicidad o participación en la comisión de diversos delitos que se estaban indagando por parte de la Representación Social de la Federación, sin contar para ello con evidencias y estudios fundamentados que apoyaran tales aseveraciones, y más bien

¹⁸ Francico Guerrero Garro, "En El Plebiscito Morelense, 15 a 1 Contra Carrillo Olea," *La Jornada*, Marzo 9, 1998.

¹⁹ "Entrevista Con Jorge Carrillo Olea," *El Financiero*, Marzo 9, 1998.

ocultando, con su declaración, las irregularidades de dichos ex servidores públicos, que valiéndose de sus cargos efectuaron y consintieron actos contrarios Derecho.²⁰

Con ello el organismo dejó claro que el Gobernador había desatendido algunas denuncias contra sus colaboradores y protegió al cuerpo policiaco; lo que podría configurar la existencia de violaciones a derechos humanos. Así, llegó la oportunidad tan ansiada por la oposición en el legislativo, pues el señalamiento era justo lo que necesitaban los diputados para actuar. No quedaba más que iniciar un procedimiento por responsabilidades.

Con el sustento del informe y recomendación de la CNDH, el PRD presentó ante la cámara local una denuncia por responsabilidades políticas al gobernador.²¹ Toda vez que los diputados de ese partido y del PAN tenían el mismo objetivo, el procedimiento siguió su curso sin obstáculo alguno. Así, el Congreso llevaría al titular del ejecutivo al desafuero. El triunfo era de la oposición, gracias a la presión social y a la ayuda del organismo de derechos humanos nacional que dio la guía para tener argumentos contra el gobernador

El 8 de abril, el Congreso morelense recibió la denuncia de responsabilidad en contra del gobernador, la cual se turnó a la Comisión de Documentación de Régimen Interno y Concertación Política para que determinara si la conducta del gobernador correspondía a las mencionadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos local. Es decir, si el funcionario estaba comprendido entre los servidores públicos a los que se les podía iniciar el procedimiento de juicio político. El dictamen emitido por la Comisión fue aprobatorio y remitido a la Comisión de Gobernación quien formuló las conclusiones acusatorias y el Congreso, erigido como Jurado de Declaración de juicio político, determinó que el gobernador, ya con licencia, había incurrido en responsabilidad, por lo que declaró la suspensión de sus funciones y lo puso a disposición del Tribunal Superior de Justicia de Morelos.²²

El Pleno del Tribunal, una vez recibido el expediente en junio de 1999, resolvió que estaba impedido para seguir el procedimiento por estimar que el Gobernador no era sujeto de

²⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 25/1998 (1998). Énfasis añadido.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 21/99 (1999).

²² *Ibidem*

responsabilidad, debido a que el artículo 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos excluyó al titular del ejecutivo local del catálogo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político. Así, inconforme con la decisión del judicial, el Congreso morelense promovió controversia constitucional ante la Suprema Corte, en la que se impugnó la abstención del presidente del Tribunal Superior de Justicia para decretar el arraigo del gobernador.²³

a) La resolución de la Corte

Una vez más la Suprema Corte sería el árbitro de un asunto de orden político, esta vez entre 3 poderes de una entidad federativa. Por la naturaleza del recurso podía mostrar su capacidad de hacer frente a este tipo de asuntos y, a diferencia de Aguas Blancas, el fallo sería observable. Así, solucionar la presente controversia podía restituirle la imagen que el caso en Guerrero le dejó, y podría mostrarse como una autoridad con la suficiente legitimidad para ser obedecida al resolver sobre la responsabilidad de titulares de ejecutivos locales.

Durante el debate, la ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón propuso la procedencia de la controversia y declarar la nulidad de los actos impugnados. Ello implicaba una crítica velada a los magistrados morelenses, quienes ante la posibilidad de iniciar juicio político contra un gobernador, optaron por declararlo improcedente. No obstante, aunque la mayoría de los juzgadores estaban de acuerdo, el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se inclinó por la improcedencia, bajo el argumento que los actos reclamados habían sido dictados en un procedimiento de juicio político, el cual era inatacable; además, argumentaba que la Constitución local no podía ser subsanada por una ley secundaria, sobretodo cuando la ley local suprema en su artículo 137 no establecía que el gobernador era susceptible de responsabilidad. Por lo que concluía que la Corte actuaría de forma correcta al desechar la solicitud del Congreso del Estado.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 21/99 (1999).

El 3 de febrero del año 2000, la sentencia fue aprobada por mayoría, en la cual se decidió que los gobernadores de los estados son sujetos de juicio político en el ámbito local, por actos u omisiones en perjuicio del interés público. La Corte determinó que la inmunidad política establecida en la Constitución Política Federal para el Presidente de la República, en atención a su investidura de jefe de estado, no era extensiva a los encargados del poder ejecutivo local en las entidades federativas, por no compartir las funciones propias del mandatario de la nación.²⁴ Por lo tanto, procedía la controversia constitucional planteada por el Congreso de Morelos y se declaraba la nulidad de los actos impugnados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, entre ellos, la abstención de decretar el arraigo del gobernador con licencia.

Luego de recibida la sentencia de la Corte, en abril de ese mismo año, el Tribunal Superior de Justicia aprobaría por unanimidad destituir del cargo al gobernador en licencia, e inhabilitarlo por 12 años en la administración pública estatal, así como turnar el expediente a la procuraduría de justicia local para que iniciara las averiguaciones a que hubiera lugar.

b) Consecuencias

La sentencia emitida, fue acatada por el judicial local tan pronto como la misma llegó. Los razonamientos del Supremo mexicano en su carácter de intérprete de la Constitución, eran incuestionables. Luego del análisis de la norma quedaba claro que el Tribunal Superior

²⁴ Algunas de las Constituciones Políticas de las entidades federativas, se reservaban incluir en su listado de funcionarios susceptibles de iniciarles procedimiento de juicio político a los gobernadores. Esto porque las disposiciones eran una copia de la Carta Magna, que no incluye al Presidente de la República. Aunque para ese momento la única entidad que tenía en su norma tal disposición era Morelos, cuya constitución había sido modificada en 1995, bajo el mandato de Carrillo Olea. Jesús Aranda, “Sí Procede El Juicio Político En Contra de Carrillo Olea, Resuelve La SCJN,” *La Jornada*, Febrero 4, 2000, <https://www.jornada.com.mx/2000/02/04/pol1.html>; Alberto Abad Suárez Ávila, “La Investigación de Violaciones Graves a Los Derechos Humanos En México, Antes y Después de La Reforma Constitucional de 2011,” *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, ed. Miguel Carbonell Sánchez and Óscar Cruz Barney (Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015), pp. 463–91.

de Justicia debía continuar el procedimiento iniciado al gobernador por parte del Congreso; no había manera de pararlo.

Por la naturaleza del recurso iniciado por el legislativo, en esta ocasión, el Alto Tribunal al resolver el asunto no se involucró en el fondo de la materia. Únicamente se limitó a argumentar si el tribunal local debía o no continuar el juicio político, al que previamente se había negado. De conformidad con sus atribuciones y su experiencia, no podría manifestarse sobre los hechos que llevaron a señalar la responsabilidad del gobernador en diversos ilícitos, de tal forma que, en su decisión, los ministros no tuvieron necesidad de expresar una inclinación que cayera en lo político. En su calidad de árbitros, solamente decidieron sobre el procedimiento y nada más.

Si bien lo jurídico no le representaba un problema, lidiar con lo político sí. Aunque la sentencia llegó en febrero de 2000, desde junio del año anterior, Jorge Carrillo Olea declaró a la prensa que, luego de su licencia, no regresaría al encargo de gobernador de Morelos, a pesar de que, para esa fecha, el Tribunal Superior de Justicia de la entidad había anunciado la improcedencia del juicio político.²⁵ Así, la Suprema Corte estuvo a favor del argumento de la oposición que buscaba deponer al gobernador; por lo que PAN y PRD recibían el fallo con agrado, mientras preparaban el terreno para la entrada del encargado de despacho.

Lo anterior demostraba que la resolución era un elemento más en la separación del cargo del gobernador, pero no lo que llevó a su dimisión. El veredicto y el procedimiento llevado en acato a éste fue la justificación jurídica de una decisión política. La medida fue imparcial y apegada a derecho, por lo que no hubo críticas del trabajo desempeñado por la Corte, ni se puso en tela de juicio su independencia.

El Supremo mexicano se mostró hábil al no mezclarse en temas políticos y sortear el problema usando su mejor herramienta, la norma. Aunque pareciera una estrategia, su carácter de tribunal constitucional la hacía decidir sobre la competencia de las autoridades, no así del fondo de la *litis*. No tenía porqué resolver si el gobernador era o no responsable,

²⁵ El 18 de mayo el mandatario decidió solicitar “licencia”. Juan Jesús Aznarez, “El Acoso Popular Fuerza La Dimisión de Un Gobernador Mexicano Del PRI,” *El País*, Mayo 14, 1998, https://elpais.com/diario/1998/05/14/internacional/895096816_850215.html; Francisco Guerrero Garro, “No Regresaré Al Ejecutivo de Morelos: Jorge Carrillo Olea,” *La Jornada*, Junio 7, 1999.

pues eso era competencia del Congreso local; lo que sí debía esclarecer era si el judicial local debía o no seguir el procedimiento.

Hasta ese momento no tenía necesidad de medir las consecuencias, pues tanto en este asunto como el de Guerrero, los atendió únicamente con una visión legalista, en estricto apego a la ley, pues los actores políticos arreglaron la separación del titular del ejecutivo de otra forma. El procedimiento judicial no tenía el peso suficiente y por tanto no había consecuencias que la Corte debiera medir.

Con esa inercia el Alto Tribunal continuaría tomando sus decisiones, pero sería criticada por no atreverse a ir en contra de actores políticos importantes y con ello aceptar su nuevo rol en la política mexicana. El caso Lydia Cacho fue un parteaguas en el aprendizaje de la Corte, sobretodo luego de modificar la manera de resolver ese tipo de asuntos. No obstante, al cambiar las formas, con el asunto de la periodista, afectaría también su imagen ante la opinión pública.

IV. Sustentar las decisiones: El caso Lydia Cacho

Aunque la resolución del caso Carrillo Olea no tuvo gran impacto, a la Suprema Corte le sirvió para utilizar de mejor manera otras atribuciones, sobre todo la extinta facultad de atracción. Si bien, ésta se encontraba en el artículo 97 constitucional, los legisladores nunca la regularon y, luego de ser ocupada en el caso Aguas Blancas, no volvió a ser ejercida. No obstante, 10 años después, el pleno de la Corte la usaría en el caso Lydia Cacho.

En 2004, la periodista Lydia Cacho Ribeiro publicó el libro “Los demonios del Edén. El poder que protege a la pornografía infantil.” En él, la autora relataba la protección que recibían políticos y empresarios como Jean Succar Kuri, hotelero propietario de los negocios Coral Reef, acusado de liderar la red de prostitución y pornografía infantil con ramas en Los Ángeles, California; así como de Kamel Nacif Borge, empresario textilero del sureste mexicano. En cuanto éste último vio su nombre incluido como uno de los involucrados en

las redes de prostitución y trata infantil, denunció a la escritora por difamación ante un juzgado en el estado de Puebla.²⁶

El 12 de octubre de 2005, la Juez Quinto Penal de Puebla giró orden de aprensión en contra de la periodista. El 16 de diciembre de ese año, la ordenanza se ejecutó y fue detenida y trasladada vía terrestre desde su domicilio en Cancún, Quintana Roo, hasta el estado de Puebla, en medio de un operativo de seguridad de agentes de la Procuraduría General de Justicia poblana. No obstante, días después fue puesta en libertad bajo fianza, pero pagando una suma mucho mayor a lo establecido para ese tipo de casos. El 17 de enero siguiente, tras apelar, quedó exonerada del delito de calumnia mediante resolución del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa, pero eso no quedaría ahí.²⁷

El 14 de febrero del año siguiente se dio a conocer en medios de comunicación a nivel nacional la grabación de una llamada telefónica entre el gobernador del estado de Puebla, Mario Marín, y el empresario Kamel Nacif, en la que el segundo agradecía la ayuda del servidor público para, en castigo por la publicación del libro y a través del uso de sus contactos y amistades, encerrar a la periodista en el Centro de Rehabilitación Social poblano y agredirla a su ingreso a esa prisión.²⁸

Ante el revuelo causado por el audio, al mes siguiente, Cacho denunció ante la Procuraduría General de la República al gobernador Mario Marín, a la procuradora de la entidad federativa, Blanca Laura Villeda, a la Juez Quinto de lo Penal en Puebla, Rosa Silvia Pérez, a una agente del Ministerio Público, a dos policías judiciales y al empresario Nacif, por los delitos de cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, tentativa de violación y falsedad de declaraciones. Al mes siguiente, la periodista amplió la denuncia y mostró pruebas en contra del titular del ejecutivo local, por la malversación de fondos públicos, al pagar peritajes para contar con pruebas para su defensa ante la acusación a la que se enfrentaba.

²⁶ Aída Castro, “Cronología: Caso Lydia Cacho”, *El Universal*, Junio 2, 2008, <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/511533.html>.

²⁷ Redacción, “Cronología de Hechos Del Caso Lydia Cacho”, *Proceso*, Septiembre 30, 2006, <https://www.proceso.com.mx/221771/cronologia-de-hechos-del-caso-lydia-cacho>.

²⁸ *Ibidem*

La publicación de los audios provocó que el tema se insertara en el debate nacional y que se exigiera la investigación de los hechos. Así, ambas Cámaras aprobaron puntos de acuerdo para requerir a la Suprema Corte que, con base en el artículo 97, segundo párrafo de la Constitución Política, investigara la posible violación de garantías individuales de la periodista. Los oficios con fecha 22 de febrero de ese año, requirieron al Alto Tribunal para que designara a uno de sus integrantes para averiguar los sucesos.

a) La resolución en la Corte

En sesión de 18 de abril, por mayoría de seis votos de los ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio Armando Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, resolvió la procedencia de la solicitud. Luego de 10 años de no ejercer tal atribución, el órgano jurisdiccional volvía a usar su facultad de investigación. Y además, por segunda vez desde la reforma de 1994, la Corte tenía un voto dividido.²⁹ Así, la institución judicial tenía el reto de determinar si los hechos ocurridos en perjuicio de una sola persona, eran considerados como una violación grave a las garantías individuales.

En el debate, el ministro presidente Mariano Azuela acotó la discusión a si debían o no atender la solicitud. Ello llevó a la interrogante de si la Constitución Política establecía que la violación era un hecho y se debía determinar su gravedad o si disponía que se debía indagar sobre una presunta violación. El pleno determinó que bastaba con indicios de una presunta violación para investigar y que no era necesario que estuviera confirmada.

Así, en contra de los votos de los ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia y el entonces presidente Azuela Güitrón y con la ausencia del señor ministro

²⁹ La primera vez que esto ocurría fue al revisar la solicitud presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, para investigar el caso conocido como el *Halconazo*. La Corte, en una decisión polémica decidió no integrar una comisión investigadora pues los hechos no trataban de una situación actual, el estado de inseguridad social no subsistía al momento de la solicitud y otros órganos del poder judicial concluyeron los procedimientos correspondientes. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud para que este Alto Tribunal ejerza la Facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional 1/2006 (2006).

Aguirre Anguiano, se determinó utilizar la facultad de atracción. Los argumentos esgrimidos para iniciar la investigación radicaban en que, aun cuando la supuesta violación era a una persona, era grave el hecho de que el Gobernador del Estado de Puebla hubiera, posiblemente, intervenido en otros poderes para detener, encarcelar, enjuiciar y torturar a la periodista, lo que sería un aprovechamiento ilegítimo del gobierno de un Estado para perjudicar arbitrariamente a una persona. Es decir:

[...] la gravedad del caso estriba en que los hechos que se le atribuyen al Gobierno del Estado, si bien aparentan tener origen en un arreglo del titular del Ejecutivo –que de suyo sería muy delicado–, también involucran la actuación de diversas autoridades de orden estatal, judiciales y no judiciales, produciéndose un estado de cosas o generalidad de la situación, a que aluden los precedentes de este Tribunal en esta materia.³⁰

El 3 de julio de 2006, la Comisión investigadora, conformada por un par de magistrados de circuito, entregó el informe luego de concluir con los trabajos encomendados. En el texto se mencionaba no era posible determinar la presunta intervención del gobernador, pues a pesar de que existía la grabación (que se hizo de conocimiento público en medios de comunicación), al ser obtenida de forma indebida, era una prueba ilícita. Asimismo, establecía que los tratos dados a la periodista estaban en apego a la norma y no se mostraba una actitud diferenciada de la autoridad hacia ella que representara una violación a sus garantías individuales.

Los días 18 y 19 de septiembre de ese mismo año, el Pleno sesionó para avalar el proyecto de informe del ministro Ortiz Mayagoitia, el cual incluía lo inquirido por la Comisión designada³¹ y en los resolutivos se determinaba que no quedaba demostrada la violación grave de garantías individuales en los términos establecidos por la Constitución. Con esa propuesta, el debate se centró en la suficiencia de la investigación iniciada por los Magistrados, en tres sentidos a) si el análisis había sido exhaustivo respecto del involucramiento del Gobernador en la detención, encarcelamiento y enjuiciamiento de la

³⁰ Recurso de Reclamación 175/2006-PL, p. 29.

³¹ La ministra Olga Sánchez Cordero se encontraba en su periodo vacacional por lo que no participó de esta votación.

periodista, b) si la grabación debía ser considerada como válida en la investigación y c) si se debían investigar también lo denunciado en el libro, relativo a las redes de pederastia.

El ministro Ortiz Mayagoitia sostenía que, si bien se observaban ciertas irregularidades en la averiguación previa y en el inicio del proceso penal, no se evidenciaba una acción concertada de las autoridades estatales de perjudicar a Lydia Cacho. También mencionaba que la única prueba que existía para señalar al gobernador como probable responsable no podía ser tomada en cuenta por ser ilegal.

Derivado del informe de la Comisión, el ministro Gudiño Pelayo sustentaba que sí reconocía un trato diferenciado e inexplicable al seguimiento de la denuncia del empresario. El ministro relató que, en primer lugar, el juez que en un inicio se había declarado incompetente para tomar la denuncia, posteriormente tomaría el caso. Además, en ese periodo los abogados de Kamel Nacif se reunieron con el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien se comprometió a ver personalmente la resolución del asunto. Tal trato diferenciado, señalaba el ministro, también se observaba con las diversas llamadas del secretario adjunto del presidente del tribunal a la juzgadora el día en que se libró la orden de aprehensión. A consideración del ponente, del estudio no se advertía la búsqueda de vínculos entre el gobernador con titulares de los demás órganos judiciales y de la procuraduría, por lo que mencionó que hizo falta trazar líneas de investigación en ese sentido. También refirió que, si bien no podía usarse la grabación como prueba, sí podría ser usada para generar hipótesis que en el transcurso de la investigación se debieran descartar, esclarecer o probar. Así, mencionó que descartar el audio tuvo como consecuencia no indagar sobre la probable intervención del gobernador de Puebla, sugerida por la grabación. Para él, el informe no decía nada acerca de quién fue el artífice de la maquinación contra la periodista o si no existía tal. De tal forma que solicitaba que se continuara con la averiguación, esta vez tomando en cuenta la grabación y las líneas trazadas a partir de ésta.

Los ministros Azuela Güitrón, Valls Hernández y Aguirre Anguiano, basándose en el proyecto del ministro Ortiz Mayagoitia, consideraron suficiente el trabajo realizado por los magistrados y tomaban el uso de la grabación como una contravención del artículo 16 constitucional. Por su parte, los ministros Silva Meza, Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Díaz Romero coincidían con la propuesta del ministro Gudiño Pelayo al mencionar que, si bien la

facultad no era jurisdiccional, podía tomarse la grabación como una línea de investigación a seguir. No obstante, el primero de los cuatro recordó que la investigación se había iniciado por dos razones: la posibilidad de que el gobierno operara con procuradores y juzgadores bajo consignas personales; y porque existían otros elementos o agravantes del caso, como la presunta vinculación con redes de pederastia. Por su parte, la ministra Luna Ramos, declaraba que la investigación le parecía suficiente, aunque pediría que se ampliara si la mayoría así lo decidía, siempre que no fuera con base en la grabación, la cual a su consideración iba en contra de lo determinado en la Constitución.

Al no existir suficiencia en la investigación, por mayoría se desechó el proyecto del ministro Ortiz Mayagoitia y se nombró a otro juzgador como encargado del nuevo dictamen. Así, para que la Comisión continuara con su trabajo, la discusión se pospuso para el siguiente año.

En sesión del 26 de junio del año siguiente,³² ya con un nuevo ministro presidente, el Pleno en sesión pública presentó el dictamen del ministro Silva Meza para ser votado. El documento era opuesto al del año pasado. En esta ocasión, mediante entrevistas, videos, grabaciones y documentos certificados, todos legalmente obtenidos, se verificó la hipótesis del concierto de autoridades. El informe de los magistrados, bajo la dirección del ministro, señalaba que autoridades de los estados de Puebla y Quintana Roo violaron garantías individuales de Lydia Cacho y trasgredieron los principios democráticos de federalismo y división de poderes, especialmente el de la independencia judicial. También, mostraron la violación de derechos fundamentales en perjuicio de menores de edad. No obstante, derivado de la revisión de las experiencias de casos anteriores, se determinó establecer reglas que serían aplicables a la investigación realizada, por lo que se determinó aplazar la revisión del asunto.³³

³² El ministro Ortiz Mayagoitia fue designado Presidente de la Corte a partir de enero de 2007.

³³ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo General Número 16/2007, Del Pleno de La Suprema Corte de Justicia de La Nación, En El Que Se Establecen Las Reglas a Que Deberán Sujetarse Las Comisiones de Investigación Que Se Formen Con Motivo Del Ejercicio de La Facultad Consignada En El Artic” (2007), <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=h13BAFWBbgTxSwXohD21Yi14mq931e3H32hesEBNO8Jb4CQcT3/8X1DXrpyl8+r>.

No obstante, la discusión se retomó hasta el 26 de noviembre de 2007. Al segundo día, el ministro presidente requirió a los integrantes del pleno definir si lo relativo a la violación de garantías por redes de trata, debía ser considerado en el documento final. La mayoría integrada por los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia, optaron por suprimir esa parte del informe. En cambio, la opinión de la minoría³⁴ no fue tomada en cuenta. Ésta se inclinaba por exhortar a las autoridades de los tres niveles de gobierno federal y local para que promovieran acciones preventivas y de rehabilitación para menores víctimas de esos actos. Uno de los argumentos de la mayoría lo expuso el ministro Gudiño al señalar que, si bien la Corte contaba con gran autoridad e influencia moral, ésta debía ser administrada responsablemente. Aún más, indicó que el artículo 97 constitucional señalaba la facultad explícita de investigar, no para conminar a las autoridades y decirles qué hacer.

En el tercer día de discusión, la votación fue en cuatro sentidos: 1) Si la grabación de la llamada entre Kamel Naciff y el gobernador era una prueba o una hipótesis; 2) Si la Comisión designada podía solicitar la intervención de comunicaciones privadas, como lo había hecho; 3) Si el registro de llamadas obtenido por la Comisión, en el que se mostraba parte del llamado “concierto de autoridades” para violar las garantías individuales de la periodista, era considerado como prueba válida; y 4) Si existía suficiencia en la investigación. En la votación quedó establecido, como ya se había aclarado en septiembre del año anterior, que la grabación sólo sería tomada como una línea de investigación a seguir, no como una prueba. También, la mayoría de los juzgadores determinó que la comisión no tenía la facultad de intervenir comunicaciones privadas, por lo que las pruebas obtenidas por ese medio no serían tomadas en cuenta. Finalmente, el registro de llamadas de los servidores públicos investigados sí se tomó como prueba válida y la investigación se consideró suficiente por unanimidad.

En la última votación del día se decidió si quedaba probada la violación grave de garantías. Los ministros que votaron en 2006 para investigar el caso sugerían que sí existía una violación grave; sin embargo, enfrentaban un escenario distinto, pues uno de los ministros que los había apoyado (Díaz Romero) se retiró y su relevo tomaba su periodo

³⁴ La minoría integrada por los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza.

vacacional.³⁵ Por otra parte, quedaba la duda de si la ministra Luna Ramos se uniría con los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza; pues, de acuerdo con la intención de votaciones de ese día, parecía que no compartía los puntos de vista. La ministra Sánchez Cordero era la única que podía unírseles, y a pesar de que en un primer momento les apoyó, luego del receso cambió su voto. Además de ella, los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Azuela Güitrón, Valls Hernández y el presidente determinaron que, a pesar de que había violaciones a las garantías individuales de la periodista, éstas no fueron graves, pues no se observaban en la investigación de la Comisión.

c) Consecuencias

Desde el principio, los juzgadores que habían participado en el caso Aguas Blancas aún resentían sus efectos y lo manifestaron en su momento, como el ministro Anguiano cuando mencionó que el amparo era una vía adecuada para esclarecer el asunto y no la facultad de atracción. También, el ministro Góngora fue claro al explicar que el ejercicio de poco iba a servir cuando mencionó lo siguiente:

¿Qué objeto tiene la investigación que ordenó por mayoría de votos el Pleno de la Corte? ¿Qué se logra con eso? ¿Nos ha hecho caso el Congreso? No, no nos ha hecho caso. ¿Entonces para qué la hacemos? La investigación está en el artículo 97 constitucional, la averiguación, y en el ametrallamiento de León Guanajuato de sinarquistas, la consecuencia fue que el gobernador renunciara, me imagino al presidente de la República llamando al gobernador, un general, y diciéndole: hermano, ya vez nada más lo que dice la Corte, presenta tu renuncia. La matanza de diecisiete campesinos en Aguas Blancas, aquí también estuvo la Procuraduría General de la República, la Procuraduría local, toda clase de investigaciones, y se hizo la investigación por la Suprema Corte, no porque lo quisieran los ministros, sino porque lo pidió el presidente de la República, y entonces lo quisieron los ministros.³⁶

³⁵ El ministro José Fernando Franco González Salas no participó en estas discusiones por encontrarse tomando su periodo vacacional.

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 19 de septiembre de dos mil seis", p. 40. https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/PL060919.pdf

La huella de los casos investigados y resueltos por esa vía era clara. La última vez que la usaron, su informe de responsabilidades fue desestimado y se vieron superados por las decisiones de índole política. En esa ocasión, por involucrar la presunta responsabilidad de titulares de ejecutivo y judicial local, así como otros servidores públicos de mandos altos, el asunto se consideraba político. A pesar de ello, lo tomaron e investigaron.

Las veces que la Corte se había “enfrentado” a actores políticos, sus decisiones no habían tenido consecuencias políticas. Así pasó con los casos de Aguas Blancas y Carrillo Olea, en el que se habían pronunciado contra actores políticos clave. Es probable que, para el caso de Lydia Cacho, la institución esperara una decisión sin gran relevancia y que los actores políticos importantes (como la federación y el ejecutivo local) resolverían el caso por medio de acuerdos, como en los casos anteriores. No obstante, el seguimiento mediático a los hechos, la presión social y la presunta participación de un gobernador en la detención de Lydia Cacho generaron altas expectativas en la opinión pública respecto a la respuesta de la Suprema Corte. En términos generales, se esperaba que manifestara su posición en pos de una violación grave por parte de autoridades poblanas y de Quintana Roo. Pero no fue así y el fallo de la Corte conmocionó a los medios y sociedad en México.

El resultado del informe no concedió que el gobernador hubiera participado en la trama contra Lydia Cacho, aún cuando la grabación que se dio a conocer en medios mostraba una verdad distinta. Desde distintos espacios nacionales e internacionales, el Supremo mexicano fue cuestionado por la decisión tomada,³⁷ sobretodo porque precisamente esa prueba señalaba la posible colusión entre el empresario Nacif y el gobernador.

La superioridad moral de la que gozaba la institución, aquella de la que el ministro Gudiño Pelayo en su intervención hizo gala, fue cuestionada a consecuencia de la decisión de la mayoría. Las manifestaciones fuera del inmueble de la calle Pino Suárez no se hicieron esperar. El gremio periodístico dedicó editoriales a criticar el dictamen de la Corte e, incluso, algunos señalaban una posible negociación por parte del titular del ejecutivo federal ante la

³⁷ Francesc Relea, “Golpe Bajo de La Justicia En México,” *El País*, December 4, 2007, https://elpais.com/internacional/2007/12/05/actualidad/1196809202_850215.html.

Corte en favor del gobernador, para recibir beneficios por parte del partido al que pertenecía Marín y fortalecer su tenue legitimidad.³⁸

Ante la presión, el 1 de diciembre los ministros Luna Ramos y Valls Hernández, aclararon en conferencia de prensa que el informe se tomó por unanimidad. Asimismo, comentaron “en este caso, como en todos los que son de su conocimiento, la Suprema Corte tiene empatía y sensibilidad con las causas que se le presentan. No obstante, la Corte debe resolver todos los asuntos con estricto apego a derecho”.³⁹ También expusieron que la grabación carecía de validez, pues fue obtenida en franca violación al artículo 16 constitucional, por lo que no tenía ningún valor probatorio. La ministra argumentó que “lo único que resolvió la Corte es que no quedó demostrado el concierto entre autoridades del Ejecutivo y Judicial del estado de Puebla para perjudicar a la periodista Lydia Cacho”.⁴⁰ No obstante, eso no significaba que otras autoridades no pudieran seguir adelante con la investigación. Los ministros fueron incisivos al señalar que sus atribuciones las ejercieron con apego irrestricto a la norma y en conformidad con lo establecido en el artículo 97 constitucional, de forma que la Corte actuó apegada a las leyes.

Sin embargo, ello no parecía suficiente para calmar el ánimo. En algunos medios de comunicación se señaló la responsabilidad de las ministras que cambiaron su voto.⁴¹ El caso que dejaba más duda era el de Sánchez Cordero que, en el debate del 29 de noviembre, previo al receso estaba en favor de la violación grave⁴² y al regreso aclaró su voto para manifestar

³⁸ Editorial, “Infamia En La Corte,” *La Jornada*, November 30, 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/11/30/index.php?section=edito&article=002a1edi>; James C. McKinley Jr., “Mexican Court Finds No Violation of Rights in Jailing of Journalist,” *New York Times*, November 30, 2007, <https://nyti.ms/2G4PcWA>.

³⁹ Gustavo Castillo García, “Envían a Ministra a Dar La Cara y Justificar La Absolución de Marín,” *La Jornada*, December 1, 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/12/01/index.php?section=politica&article=003n1pol>.

⁴⁰ Gustavo Castillo García, “Envían a Ministra a Dar La Cara y Justificar La Absolución de Marín”.

⁴¹ Editorial, “Infamia En La Corte,” *La Jornada*, Noviembre 30, 2007.

<https://www.jornada.com.mx/2007/11/30/index.php?section=opinion&article=002a1edi>

⁴² En la versión taquigráfica se muestra claramente cómo al terminar su intervención previa al receso concluye con lo siguiente: “Por otra parte, como lo mencioné sí existen medios de prueba suficientes para demostrar, en mi opinión, sin controversia alguna que sí hubo violación grave de garantías individuales en el traslado de la periodista Lydia Cacho. Gracias presidente.” En cambio, tras regresar del receso y recibir la palabra del ministro presidente, matizó su declaración anterior: “Lo único que me restó es precisar que si bien en mi concepto hubo violación a las garantías individuales y a los derechos fundamentales de la periodista Lydia Cacho, que a mi juicio, como lo dice el ministro Azuela, toda violación, toda violación a derechos humanos son graves, esto no se integra en el concepto al que se refiere el artículo 97 de la Constitución Federal [...] por lo cual deseo aclarar

que, si bien todas las violaciones de garantías eran graves y existían diversos actos que perjudicaron a la periodista, éstos no caían en los supuestos establecidos en el artículo 97 constitucional. Tales hechos dañaban la imagen de una institución que recién surgía como el contrapeso de los demás poderes de la unión.

Parecía que la decisión de la Corte se tomó con el cuidado de no involucrarse de más en la responsabilidad del titular del ejecutivo. Pues, no sólo se había desestimado la grabación por haber sido obtenida ilícitamente, también consideró inválida la intervención de comunicaciones privadas realizada por la Comisión y con ello desestimó diversos documentos en la investigación. No obstante, por unanimidad se consideró válido el registro de llamadas.

Ello llevó a un escenario en el que ya no se tomaron las pruebas obtenidas por la Comisión. Como consecuencia, el involucramiento de las autoridades sólo se infería al revisar los números y horas de llamadas, pero no por el contenido de éstas, dejando duda de si hubo el “concierto de autoridades”. Toda vez que no había cabida a intervenciones telefónicas, se podía declarar la no violación grave, a diferencia del caso Aguas Blancas en que era innegable la participación del gobernador en las violaciones graves a las garantías individuales.

Aunado a lo anterior, a pesar de señalar que existía una violación de derechos humanos no grave, no se formalizaron exhortos ni recomendaciones a la autoridad, ni se enlistó qué tipo de violaciones menores sí se habían probado. En apego a su atribución, de forma más semejante a la resolución del caso Carrillo Olea que a la del de 1995, solamente se manifestó conforme a lo que marca la norma, sin ir más allá de ella, a diferencia de lo que se intentó hacer en Aguas Blancas (y que posteriormente se haría en otros asuntos de similar impacto).

La imagen de la Corte quedó comprometida con el informe, empero la institución aprendió que sus actos tenían una consecuencia misma que debía sostener, aún en contra de

que mi voto a la primera pregunta será en el sentido de que si bien existen estas violaciones, tortura psicológica, lo dije, y de que fue víctima la periodista Lydia Cacho, estas violaciones podrían ser reparadas por otros medios y otras acciones judiciales distintas y que no caen dentro de este artículo 97 constitucional.”

la opinión pública. Es decir, entendió que no solo bastaba argumentar al público que actuaban conforme a la norma, sino que lo jurídico recaía en un escenario político. Así, por más que sostuviera que era una determinación apegada a derecho, poco importaba, pues para la opinión pública la culpa recaía en el órgano jurisdiccional y no en los causantes de la violación. Responsabilidad que la Corte no sabía trasladar. Esa manera de llevar el caso sería replicada en el caso de la Guardería ABC, pero con un enfoque distinto.

V. Modificar conductas: El caso ABC

La última vez que la Corte ocupó su facultad de investigación, previo a que quedara eliminada, ocurrió en 2009, luego de los trágicos sucesos en Sonora en la que decenas de infantes perdieran la vida. A diferencia de otras ocasiones, la Corte, por medio de uno de sus ministros, tomó el asunto a petición de los padres y se conformó una Comisión para iniciar la investigación.

El 5 de junio de ese año, padres de familia de la Guardería ABC, financiada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y administrada por particulares, dejaron a sus hijos en ese lugar para acudir a su trabajo. El inmueble en el que se ubicaba la escuela formaba parte de una nave industrial dividida en tres partes: una para la guardería y otras dos arrendadas por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora para uso de la Dirección General de Recaudación. Ambas secciones estaban separadas por un muro de mampostería con varios orificios, algunos hasta de 20 por 20 centímetros. Al norte, la guardería colindaba con un taller mecánico dedicado a la venta y servicio de neumáticos y a poco más de 40 metros operaba una gasolinera.⁴³

Alrededor de las 14:40 horas, mientras los niños dormían la siesta, se inició en la bodega contigua un incendio. Ahí se almacenaban cajas con documentos, cuyo peso estimado era de 5 toneladas, así como placas vehiculares y tres automóviles. De acuerdo con el peritaje,

⁴³ La relatoría de hechos es tomada del Dictamen de la Facultad de Investigación para el presente asunto. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dictamen facultad de investigación 1/2009 (2010).

el incendio se inició por un corto circuito a causa del sobrecalentamiento del motor de un enfriador de aire, como consecuencia de una instalación eléctrica improvisada. Este aparato se encontraba en la zona de documentos, las chispas producidas por el incendio cayeron sobre productos de papel cercanos al enfriador. El calor y las llamas se propagaron cuando el fuego alcanzó el aislamiento de espuma de poliuretano⁴⁴ (aplicado por debajo de la plataforma del techo de lámina galvanizada de dos aguas). Esto generó un incendio intenso que llevó calor y gases hacia la guardería a través de los orificios que existían en el muro que compartían ambas secciones. El calor y el humo se encontraban por encima del falso plafón de la guardería, por lo que no sonaron las alarmas contra incendios. El incendio progresó y por la temperatura acumulada en el techo, las losetas del cielo raso cayeron; y en poco tiempo las instalaciones se llenaron de humo denso y tóxico. Poco después, fallas en el sistema eléctrico a consecuencia de la conflagración produjeron un apagón que ocasionó una oscuridad casi total.

Del total de 38 profesoras sólo se encontraban 14, pues varias estaban tomando su hora de descanso y muchas ya se habían retirado al terminar su turno. Cuando las que cuidaban a los niños se percataron del humo activaron la alarma y dieron aviso a las demás para ayudar evacuar a los niños que se encontraban en el área de descanso. Algunas maestras lograron retirar a los infantes por las salidas de emergencia;⁴⁵ otras más, a través del boquete que abrieron vecinos del inmueble. Quedó claro que la capacidad de respuesta por parte de las educadoras era nula, se calcula que al momento de la conflagración había entre 8 y 10 niños por cada adulto y posteriormente se supo que jamás habían realizado un simulacro a la hora en que los niños dormían.

A las 15:03 horas llegó la primera unidad de bomberos. Se calcula que los infantes fueron evacuados 30 minutos después. Por el poco personal disponible para brindar primeros auxilios, algunos fueron trasladados en vehículos particulares, policiacos, taxis y 16 ambulancias que participaron en el traslado. De igual forma, ante la saturación, los hospitales

⁴⁴ El cual es altamente inflamable, además que los gases que de él emanan producto de su combustión son altamente tóxicos

⁴⁵ Las cuales se comprobaría más tarde no eran adecuadas, pues, dentro de otras fallas, abrían hacia adentro.

no tuvieron una adecuada capacidad de respuesta. El saldo del incendio fue de 49 niños fallecidos.

El 6 de junio, el Director del IMSS, Daniel Karam, comentó que la guardería, aparentemente, cumplía con los lineamientos en materia de seguridad. En días siguientes se publicaría en prensa que una de las dueñas de la guardería era familiar de Margarita Zavala, esposa del entonces Presidente de la República, Felipe Calderón, lo cual fue confirmado por el Gobernador del Estado de Sonora, Eduardo Bours, en días siguientes. El día 10, Karam rectificó y confirmó que, en efecto, la escuela incumplía con las normas de seguridad y protección civil.⁴⁶ En medio de la polémica, son cesados el delegado del IMSS en Sonora, la Coordinadora Nacional de Guarderías y el Director de Prestaciones Económicas y Sociales. Asimismo, fueron detenidos por la Procuraduría General de la República (PGR) 2 funcionarios del Instituto y 7 de la Secretaría de Hacienda local.

Los sucesos impactaron a la sociedad mexicana. La muerte de los bebés y las historias dadas a conocer en medios de comunicación generaban empatía. La exigencia de justicia para los niños y sus padres no se hizo esperar y desde diversos puntos de la República, en marchas y mítines, se conminaba a las autoridades a encontrar responsables de los hechos. Tanto la PGR como la Fiscalía del Estado de Sonora comenzaron indagaciones de los hechos. Sin embargo, tales autoridades no generaban la suficiente confianza para resolver el caso.

b) Resolución de la Corte

Los padres de familia de los niños heridos y fallecidos en su búsqueda de justicia, llevaron su solicitud a la Suprema Corte, que ya había señalado la responsabilidad de servidores públicos en casos anteriores.⁴⁷ Así, el Ministro Valls Hernández hizo suya la

⁴⁶ Redacción, “Cronología Del Caso ABC,” *La Jornada*, Junio 17, 2009, <https://www.jornada.com.mx/2010/06/17/politica/013n2pol>.

⁴⁷ En la Facultad de Investigación 1/2007 iniciada luego de las probables violaciones a derechos humanos en Oaxaca, el pleno decidió que el Gobernador de la entidad federativa, distintas autoridades locales y de la Policía Preventiva Federal habían participado en la violación grave de garantías individuales de ciudadanos. No obstante, a pesar de señalar las responsabilidades, como en casi todos los casos en los que se ejerció la facultad,

petición y promovió la solicitud de investigación ante el pleno, la cual fue aceptada por una mayoría de 8 votos el 6 de agosto de ese año. En los argumentos centrales para la investigación se diría que existía la necesidad de investigar el desempeño global del sistema de guarderías públicas bajo el mismo o similar esquema con el propósito de evitar, o minimizar, la posibilidad de que ocurriera otro suceso como ese. Lo anterior, a pesar de la posición de la minoría conformada por los ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Ortiz Mayagoitia, cuyo argumento radicaba en que la facultad no era un modo de obtener justicia.

El dictamen proyectado por el ministro Aguirre –mismo que fue votado en contra por los restantes 8 ministros–, afirmaba que hechos imprudenciales no deberían ser atendidos mediante esa atribución, pues sólo se sembraban falsas expectativas. Para el ministro, esa atribución únicamente servía para erosionar y restarle credibilidad a la institución. En pocas palabras, sostenía que la Corte no debía arriesgarse.

Al final, la mayoría optó por realizar la indagación de los hechos considerando el marco jurídico federal, estatal y municipal y los grados de responsabilidad de las autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías. También se optó por analizar el origen y la situación de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS y, en específico, el de la guardería ABC. Así como esclarecer la intervención de las autoridades municipales y estatales, en relación con el otorgamiento del uso de suelo y licencia de funcionamiento de la guardería e identificar a las personas que participaron en los hechos calificados como violaciones graves de las garantías individuales de los tres niveles de gobierno.

Con las directrices previamente señaladas, la Comisión Investigadora, integradas por una magistrada experta en materia laboral y un magistrado experto en cuestiones administrativas, realizó la investigación, cuyo dictamen quedó a cargo del ministro Franco González Salas. No obstante, el propio ministro, en marzo del año siguiente, solicitó al pleno ser reemplazado de su encargo por dos razones. Primera, porque había ostentado el cargo de

la fiscalía que investigó no pudo generar un caso y, en este caso igual que en el de Lydia Cacho, el titular del ejecutivo local pudo terminar su mandato constitucional.

Subsecretario de Trabajo y Previsión Social de diciembre de 2000 a enero de 2005, por lo que en ese puesto fungió como representante de esa dependencia del ejecutivo ante el Consejo Técnico del IMSS. Segunda, porque su hermana se desempeñaba como Jefa de Área de Programación y Presupuesto de la Coordinación de Guarderías del Instituto.⁴⁸ Ante tales argumentos, el pleno tuvo a bien dejar la tarea encomendada al siguiente ministro en turno, el recién incorporado Arturo Zaldívar.⁴⁹

El pleno sesionó los días 14, 15 y 16 de junio de 2010, en horario matutino y vespertino, para decidir los elementos que debía contener el informe. El proyecto del novel ministro tenía un componente controversial, pues más allá de señalar la violación grave de garantías individuales, planteaba responsabilizar de los hechos, entre otros servidores públicos, al presidente municipal de Hermosillo, Sonora, al gobernador de ese estado y a los directores del IMSS, Daniel Karam (marzo de 2009 hasta esa fecha) y Juan Francisco Molinar (2006-2009). El documento proponía una nueva forma de entender la responsabilidad de los servidores públicos de alto rango, derivada de los deberes que la Constitución daba al Estado en beneficio de los ciudadanos, pues cuando se actualizan omisiones importantes por parte de los órganos y entidades de gobierno que permiten o provocan violaciones graves a los derechos fundamentales, debían existir responsables. De ahí que los funcionarios fueran denunciados por las fallas graves que se cometieran en las dependencias, entidades y organismos a su cargo, pues eran garantes de su debido funcionamiento.

A pesar de que la intención del ministro ponente era evidenciar, a modo de sentencia, la responsabilidad de las autoridades, la mayoría del pleno decidió que debía entenderse como señalamiento público, bajo el argumento de que no toda violación es reprochable a través de la facultad de investigación.

⁴⁸ En sesión del 14 de junio de 2009, el Ministro González Salas se excusó de conocer del debate por los mismos motivos y en el mismo acto el ministro Valls Hernández -que había promovido llevado el caso al pleno- solicitó no participar en el mismo, pues de 1993 a 1999 tuvo el encargo de titular del área jurídica del IMSS. Ambas propuestas fueron negadas por el pleno.

⁴⁹ Tanto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como Luis María Aguilar Morales, ambos propuestos por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa y aprobados por el Senado de la República, fueron nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e iniciaron su encargo el 1 de diciembre de 2009; el primero, reemplazando a Genaro Góngora Pimentel y el segundo a Mariano Azuela Güitrón.

Otro punto a discusión radicó en si en el dictamen se debería hacer mención de la legalidad del sistema de subrogación de guarderías y por mayoría de 7, votaron que sí. Mientras la minoría integrada por los ministros Valls Hernández, Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Aguilar Morales consideraban que no era necesario para determinar las causas del accidente. Finalmente, se decidió que era legal el sistema de guarderías subrogadas, a pesar de que los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza señalaron que los modelos constitucional y legal no permitían la posibilidad de delegar al Consejo Técnico el establecimiento, mediante normas expresas, de esquemas adicionales a los comprendidos en la ley, como era el caso.

Aún más, el proyecto hacía mención que las irregularidades encontradas en la Guardería ABC coincidían con la mayoría de guarderías existentes en diversos puntos del país. Esto es, en la mayoría de los contratos suscritos no se cubrían los requisitos necesarios para el funcionamiento de esos centros de cuidado, además de los constantes incumplimientos en las medidas de seguridad que debían adoptarse en las mismas. Lo anterior se comprobó tras realizar auditorías jurídicas a las estancias infantiles e inspecciones oculares a un número representativo de esos centros escolares, con base en una muestra estadística realizada por peritos de la UNAM. La investigación exhibía un desorden generalizado en el otorgamiento de contratos, la operación de guarderías y la supervisión de las autoridades. No obstante, el pleno, por mayoría de 6 votos de los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia, no compartió el dictamen pues consideraban que la revisión documental de expedientes sólo acreditaba ciertas irregularidades en los mismos, no así necesariamente en los centros escolares. Así, se determinó que no existía tal desorden en el sistema de guarderías subrogadas en el IMSS.

En la sesión vespertina del 16 de junio las discusiones fueron mínimas, pero no por eso menos importantes. La principal fue si en el incendio ocurrido en la Guardería ABC, en el cual perdieron la vida 49 niños y decenas más resultaron lesionados, se incurría en una violación grave de garantías individuales. Por mayoría de 10 votos se decidió que sí se configuraba la violación. De igual forma, se determinó por mayoría de 8 votos que sí era factible señalar como involucrados en la comisión de violaciones graves a los servidores

públicos del IMSS, pues a pesar de ser un órgano descentralizado, forma parte de la administración pública federal y entidades como ese instituto, con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política, son parte del Estado mexicano. Asimismo, se resolvió que los particulares no podían ser señalados como autoridades involucradas en la violación de garantías individuales, por no contar con el carácter de autoridad y por tanto no podían violar garantías, pues en lugar de ello, cometían delitos, aún cuando éstos eran contratados por el Instituto para prestar el servicio de guarderías.

En lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, el pleno determinó que el Director de Inspección y Vigilancia Municipal y el Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil, ambos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, estuvieron involucrados. Así, por mayoría de 7 votos se decidió que el presidente municipal, en sentido contrario a lo que proponía el proyecto, no estuvo implicado en los hechos. En cuanto a las autoridades estatales, por mayoría de 6 votos, se determinó que ni el Gobernador de Sonora ni el Secretario de Hacienda estatal estaban involucrados en el ilícito. No obstante, por unanimidad se dispuso que el titular de la Unidad Estatal de Protección Civil del Estado sí lo estuvo. También el Director General de Recaudación y el Subdirector de Control Vehicular, ambos de la Secretaría de Hacienda del Estado, fueron señalados como involucrados. En relación con los servidores públicos señalados por parte del IMSS, por mayoría de 7 votos se determinó que el Director General de 2006 a 2009, Juan Francisco Molinar Horcasitas, y el Director General de 2009 a la fecha en que se llevaba a cabo la sesión Daniel Karam, no estaban implicados en las conductas que dieron lugar a la grave violación de garantías. En el mismo sentido, por mayoría de 6 votos se estableció que la Coordinadora de Guarderías de 2007 a 2009, no participó. No obstante, los señalados del órgano fueron el Delegado Estatal en Sonora y el Titular del Departamento Delegacional de Guarderías, ambos en el periodo 2007 a 2009, por mayoría de 8 votos.

c) Consecuencias

Como en los casos anteriores, la opinión pública no tardó en cuestionar el trabajo de la Corte. El reclamo más enérgico fue sobre su decisión de no responsabilizar a los titulares del IMSS, del Gobierno del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo; en contra de la expectativa de la sociedad mexicana.⁵⁰ Una vez más, la Corte absorbía un golpe que no le correspondía.

Los familiares de los infantes y la opinión pública culparon a la institución judicial de atender intereses políticos, aun cuando la facultad de investigar y armar el caso para llevarlos ante un juez y así se hiciera justicia, recaía tanto en la fiscalía local cuanto en la federal. La autoridad moral de la Corte, aquella que ministros como Silva Meza celebraban, fue nuevamente cuestionada. Más aún, los padres de los niños fallecidos solicitaron al Senado el inicio de juicio político en contra de dos ministros (Valls Hernández y Franco González Salas). Señalaron que con sus actos y omisiones perjudicaron los intereses públicos y la administración de justicia, además de que afectaron la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que debieron ejercer su cargo en la discusión del caso.⁵¹ Asimismo, amenazaron con llevar el caso a instancias internacionales, para obtener justicia.⁵²

En el mismo sentido, otras autoridades siguieron diferentes caminos a efecto de responsabilizar a los titulares de ciertos órganos. Así, días después del fallo, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó, por unanimidad, realizar una consulta técnica interna para iniciar un juicio político contra el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Juan Molinar Horcasitas, por su participación en los hechos cuando fue director del IMSS.⁵³ Por su parte, el gobernador del Estado de Sonora, Guillermo

⁵⁰ Daniela Rea, “No Estamos Derrotados,” *Reforma*, Junio 17, 2010, <http://tinyurl.com/y3v2vxjj>.

⁵¹ Daniela Rea, “Piden Juicio a Ministros Por Caso ABC,” *Reforma*, July 15, 2010, <http://tinyurl.com/y4t7vbda>.

⁵² Daniela Rea, “No Estamos Derrotados.”

⁵³ Antonio Baranda, “Piden Sensatez En Consulta Sobre Molinar,” *Reforma*, Junio 23, 2010, <http://tinyurl.com/yytthnoe>.

Padrés, a pesar de apoyar a los padres, señalaba a los medios que respetaba la decisión de la Suprema Corte de no responsabilizar a su predecesor, Eduardo Bours.⁵⁴

Aunque fue una decisión basada en la norma y de acuerdo con una votación de un pleno con conocimiento de los hechos, la opinión general era que intereses políticos intervinieron en el resultado final. Toda vez que la institución judicial asumió la responsabilidad que le correspondía a diversos actores políticos, éstos se beneficiaron al no quedar señalados como responsables, sino que la Corte tomó el golpe y quedó como un órgano que cuidaba de no comprometerse con otros poderes públicos.

Así, el Alto Tribunal entendió la manera de atender esa clase de asuntos, pero, aún cuando señalaba las responsabilidades, no podía lidiar con el efecto de su decisión y, ante la población, seguía con una imagen de que en la toma de sus decisiones existía parcialidad en pos de proteger los intereses de funcionarios públicos. Sabía ya que contaba con una relevancia en la arena política, no obstante carecía de una estrategia para moverse en ese terreno para así saber qué batallas luchar y como hacerlo. Por lo que, si bien comprendía cómo llevarlos jurídicamente, aún no podía controlar las consecuencias y quedaba golpeada en cada ocasión, aunque eso cambiaría en asuntos posteriores.

VI. Consideraciones

La Corte fue aprendiendo con cada caso en el que tuvo que resolver sobre la responsabilidad de personajes políticos importantes, como gobernadores y altos mandos del ejecutivo local y federal. Decidir el sentido de los dictámenes o resoluciones le hicieron entender su papel ante los demás poderes y, sobretodo, la manera de tratar esos asuntos. La principal enseñanza fue cómo conducir el debate ante esos temas.

La experiencia en el ámbito jurídico que le daba ser una institución de más de 100 años de existencia, le brindó los suficientes recursos para no tener problemas al dirimir los

⁵⁴ Carole Simonnet, “Respeto Padrés Planes de Deudos de ABC,” *Reforma*, Junio 19, 2010, <http://tinyurl.com/yya5d92y>.

casos que atendía conforme a la norma. No obstante, con la implementación de la reforma de 1995, el Supremo mexicano desconocía cómo tratar cuestiones en las que se ventilaran intereses de actores políticos importantes, ya que la modificación constitucional la llevó a ese terreno y no tenía experiencia. Así, al momento de integrar una sentencia o un dictamen, los razonamientos legales no le representaban un problema, pero sí llevar las discusiones, máxime que ahora era seguida por los medios de comunicación y sociedad, lo que conllevaba ser vigilada no sólo en su actuación sino en las consecuencias que esta tuviera.

Su desconocimiento era tal que, como se observó en los casos Aguas Blancas y Carrillo Olea, los asuntos los atendió como un mero trámite; simplemente, se ciñó a determinar si debían o no a aceptar el caso y si había o no responsabilidad, en el primero, y si el judicial local debía continuar con el procedimiento iniciado al gobernador, en el segundo. En ambos casos, al emitir el informe final y la sentencia, la discusión fue mínima. Ante la pregunta de si había o no una violación grave, en el caso Guerrero, por mayoría se decidió que existió y se señaló a un grupo de servidores públicos como responsables, dentro de los que se encontraba el titular del ejecutivo de la entidad federativa.

Aún más, al tomar tal decisión, de nada sirvió mencionar que efectivamente él funcionario estuvo involucrado, pues la fiscalía no tomó en cuenta el informe de la Corte. El gobernador se separó de su cargo por propia voluntad y la decisión del judicial no tuvo una repercusión política. La realidad política superó a la institución.

La misma situación ocurrió en el debate de la Controversia Constitucional promovida por el Congreso de Morelos. Pareciera que el Supremo mexicano quería sacar de sus manos el asunto cuanto antes y así fue. Se aprobó el dictamen y quedó plasmada la obligación del poder judicial local de juzgar al gobernador. A pesar de que la sentencia tenía más de 200 páginas en las que de forma jurídica sustentaba su fallo, en los argumentos, la discusión entre ministros fue parca. La propia decisión se tomó por mayoría, sólo le llevó un día al pleno resolver el asunto. Tanto en este como en la experiencia anterior la Corte era un actor irrelevante en la arena política.

A diferencia de los anteriores, el caso Lydia Cacho fue seguido atentamente por la ciudadanía y medios de comunicación. La Corte no podía atender un asunto con la ligereza

con que había tratado los otros casos. Debía tener cuidado al decidir aceptarlo o no, lo que condujo a una discusión intensa. Baste recordar que se concluyó ejercer la facultad de investigación en decisión dividida. Así, con la mirada de la sociedad mexicana encima, y luego de varias sesiones de debate, llegó a una controversial conclusión. Como consecuencia, el Supremo mexicano sería severamente criticado al no señalar la gravedad de la violación a las garantías individuales de la periodista y sobretodo de no mencionar lo relacionado con las redes de pederastia.

No obstante, no se podía criticar el dictamen pues se encontraba apegado a la norma. Es decir, la parte jurídica quedó cubierta. Empero, para llenar lo normativo debió existir una parte argumentativa que, si bien no iba a quedar plasmada en el documento final, sostenía lo dicho en él. De tal manera que la institución encontró la forma adecuada para conducir el debate, elaborando preguntas que sustentaran la decisión de la mayoría en el pleno.

De la revisión del diario de debates se observa medianamente una lógica al llevar la discusión. Esto es, comenzó con delimitar los temas, en el cual se dejó fuera la pederastia, se siguió con la determinación de lo que las pruebas demostraban, parte en la que la grabación del gobernador fue desestimada, y concluyó en no señalar la gravedad en la violación de garantías individuales. Así, se observa una diferencia de ese procedimiento con el caso Aguas Blancas, en el que una vez determinada la gravedad se declaró la responsabilidad de los servidores públicos en bloque, sin la necesidad de discutir.

Resolver diversos asuntos le había enseñado algo al pleno. No obstante, aún quedaba pendiente aprender a lidiar con la crítica de la sociedad ante la que, el órgano que se decía con “autoridad moral”, no quedó tan bien parada con el tema Lydia Cacho, al no señalar la responsabilidad de ningún funcionario. El caso de la Guardería ABC le presentaría un conflicto mucho mayor, por involucrar a autoridades de distintos ámbitos. Es decir, ya no sólo de una entidad federativa, sino del gobierno federal; más aún, uno de los señalados estaba en el cargo de Director del IMSS, el otro era un secretario federal, y un particular era pariente político del Presidente de la República.

Con lo aprendido en anteriores casos, la discusión del centro escolar sonorenses se llevó con gran intensidad. Al finalizar cada una de las audiencias públicas los padres de los

niños fallecidos daban su opinión a los medios de comunicación sobre sus expectativas. Con el dictamen del ministro Zaldívar Lelo de Larrea parecía que una vez más se señalarían responsabilidades a actores políticos importantes; pero no fue así. El debate, a través del procedimiento probado con Lydia Cacho en el que se delimitaban los temas, se estimaba el alcance de las pruebas y se determinaba la violación, se condujo de tal forma que no se atribuyó responsabilidad a funcionarios públicos con altos cargos. Ello no le ayudó con las críticas, las cuales no se hicieron esperar y parte de la sociedad señaló parcialidad y encubrimiento en la decisión. Aún quedaba por aprender lo político, esto es, que sus decisiones traían consigo consecuencias.

Así, en los dos primeros asuntos si bien la decisión no tuvo un impacto para los gobernadores pues no fue tomada en cuenta y simplemente se separaron de su encargo; en los siguientes dos, a pesar de que con la facultad sólo se realizaban señalamientos de responsabilidad, el informe repercutió en el escenario político al no responsabilizar a los gobernadores de las entidades. No obstante, la diferencia entre el asunto Lydia Cacho y la guardería ABC fue que la institución entendió que, si bien de nada servía mencionar el nombre de servidores públicos de alto nivel, podía mitigar la inconformidad social el hecho de señalar a personal de menor rango como responsables. Por lo menos así fue como operó en el último asunto; aunque ni eso sirvió para evitar poner en entredicho su independencia.

Al momento, el logro obtenido en 15 años era cómo llevar los debates de ese tipo. La Corte aún no hallaba la manera adecuada de responsabilizar a servidores públicos de alto rango y que su decisión tuviera un impacto político. Es decir, que realmente fuera el contrapeso para el que fue diseñada. Sus decisiones anteriores no habían sido acatadas en ese sentido o llegaban tarde y el escenario político había cambiado. Necesitó de más asuntos para que sus decisiones produjeran un efecto en el escenario político, sin dañar su imagen.

CAPÍTULO IV

‘QUE LA CORTE LO RESUELVA’

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación será el árbitro legitimado constitucionalmente para tomar una resolución definitiva”¹

Presidente Enrique Peña Nieto

I. Introducción

Dos mil once fue un año de importantes cambios en la legislación mexicana. Desde el Congreso se fraguó una de las reformas más relevantes para la protección de derechos humanos, pues modificó diversas dinámicas institucionales, particularmente en el Poder Judicial Federal. Como resultado, hubo un reajuste en la interacción de abogados y tribunales para bien de la ciudadanía y de ese Poder.

La reforma transformó la figura de las garantías individuales por el de derechos humanos y, aunado a ello, la protección de tales derechos fundamentales que encontraban sustento en la Constitución, a partir de la entrada en vigor de la enmienda, se amplió a los tratados internacionales ratificados por México. Así no solo se fortalecía el fundamento jurídico de éstos sino que se ampliaba el catálogo de derechos que debían ser protegidos por las autoridades mexicanas y como medida adicional, el Máximo Tribunal del país tenía la facultad de que sus sentencias pudieran tener efectos *erga omnes*, bajo ciertas restricciones; es decir, sus efectos serían generales.²

A la Corte le significó reforzar sus atribuciones y los instrumentos jurídicos que atendía, en específico una que no se había modificado de forma sustancial como en esta ocasión, el amparo. Toda vez que la reforma significaba un avance en la defensa, por vía jurisdiccional, de la ciudadanía frente a la violación de derechos humanos por parte del

¹ Discurso en la Promulgación de la Ley de Seguridad Interior, 21 de diciembre de 2017.

² José Ramón Cossío Díaz, *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México* (México: IIJ - UNAM, 2017), p. 126.

Estado, la mejora contribuía en su posición de contrapeso ante los demás poderes y confirmaba al Supremo mexicano como un Tribunal Constitucional.

Aunado a lo anterior, la reforma dejó a la institución judicial las atribuciones inherentes a su naturaleza jurídica, lo que resultó en la eliminación de la facultad de investigación por violaciones graves a garantías individuales que, como se observó, tantos problemas le trajo (véanse los casos de Lydia Cacho y Guardería ABC). Quedaba claro que tal atribución lejos de beneficiar al órgano jurisdiccional, lo perjudicaba. El hecho de que el Máximo Tribunal realizara tareas de indagación y que sus informes no fueran vinculantes poco aportaba a la solución de los problemas, pero sí mermaba su legitimidad ante la población. En realidad, sus informes sólo se limitaban a realizar una relatoría de hechos y a determinar si existían violaciones de las garantías. Además, dicha facultad exhibía la incapacidad de ese órgano para lidiar con asuntos en los que participaban actores políticos importantes. Es por ello que la modificación mejoraba a la institución al centrarla en la resolución de asuntos que plantearan problemas constitucionales.

Además, para ese año ya no era sorpresa que la Suprema Corte utilizara sus atribuciones en pos de la defensa de derechos fundamentales, aunque ello le significara contravenir la legislación emitida por el Congreso de la Unión o legislaturas locales e incluso disposiciones reglamentarias o administrativas de la administración pública local o federal. A diferencia de lo que ocurría en la época del presidencialismo, donde la homogeneidad política le convertía en un mero juzgado sin posibilidad de confrontar a otros actores políticos importantes, en tiempos de la transición democrática y con la creación de instituciones autónomas los conflictos entre poderes políticos aumentaron y fue la Corte la que tenía –y aún hoy tiene–, que dirimirlos. Tal situación le llevó a considerar, además de análisis rigurosos y razonamientos jurídicos bien elaborados, los costos políticos de sus decisiones. Tanto los casos de Florence Cassez como el de Elba Esther Gordillo dan cuenta de ello, sin olvidar el asunto de la Ley de Seguridad Interior que en adelante comentaré. Otra época comenzaba y, con esta reforma, los primeros cambios fueron constitucionales.

II. La reforma constitucional de 2011

El 6 de junio de 2011 se publicó la reforma a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución, siendo una de las reformas más importantes a la fecha, principalmente porque modificó el modelo general de control de constitucionalidad. La reforma cambió el objeto de la protección, ya no eran las garantías individuales sino los derechos humanos, de fuente convencional, lo que había que proteger.³ Asimismo, esta enmienda a la Carta Magna tuvo gran impacto sobre el amparo, algo que no sucedía desde su incorporación al texto constitucional en el siglo XIX.⁴ A continuación, explicaré a grandes rasgos en qué consistieron las modificaciones, centrándome en el recurso jurídico de mención, pues para los casos presentados en este capítulo resulta importante entender el contexto legal en el que se resolvieron.

Como referí previamente, la reforma de 2011 cambió la denominación de las garantías individuales a derechos humanos. Modificación que no es menor, pues mientras el catálogo de garantías se limitaba a los primeros 29 artículos y el 123 de la Constitución Federal, la sola mención de derechos humanos ampliaba el inventario a los establecidos en todo el texto de la norma suprema, además de los que se encontraban –y se encuentran– en tratados internacionales ratificados por México. Esto último va de la mano con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de Rosendo Radilla, el 23

³ La que encuentra sustento en tratados internacionales ratificados por México.

⁴ Esta figura jurídica se ha modificado en diversas ocasiones, pero desde su incorporación a la Constitución Federal sus principios se habían mantenido estáticos hasta esta reforma.

de noviembre de 2009,⁵ que tuvo como consecuencia que el poder judicial implementara el control de convencionalidad.⁶

Además de lo anterior, en las modificaciones se encontraban disposiciones relativas a que los órganos que resuelven amparos tendrían competencia para conocer no sólo los actos de autoridad, sino las omisiones que éstas tuvieran en el desempeño de sus funciones. Lo que conllevó a una protección amplia de los derechos de carácter social, pues el ‘no hacer’ era un medio de violación no considerado.

Otro de los cambios resolvió el problema del amparo adhesivo, el cual afectaba recurrentemente al amparo directo, pues generaba cargas laborales extras para juzgados y tribunales, además de la dilación en su resolución.⁷ Asimismo, la reforma precisó el carácter de “parte agraviada”, con lo que se introdujo la figura del interés legítimo,⁸ de modo que se

⁵ El 25 de agosto de 1974 militares detuvieron a Rosendo Radilla Pacheco y su hijo de 11 años –quien fue testigo de la detención y regresó a Chilpancingo para avisar a su familia, por instrucciones de su padre–, en un pueblo cercano a Atoyac de Álvarez, en el Estado de Guerrero, bajo la excusa de que componía corridos para Lucio Cabañas y, por tanto, tenía contacto con el guerrillero. Desde esa fecha no se supo más de él. Su familia comenzó la búsqueda y se encargaron de hacer pública su desaparición. No obstante, por miedo a las represalias no acudieron a instituciones locales o federales que dieran seguimiento al asunto, toda vez que era la época de la Guerra Sucia en México y se sabía de la parcialidad de los órganos de gobierno. Fue hasta los años noventa que se presentó una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia estatal, en el 200 se presentó ante la PGR. Fue hasta 2005 que presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que emitió una recomendación al estado mexicano, misma que no fue atendida por lo que el asunto se llevó a la Corte Interamericana.

⁶ En 2010, luego de llegar la resolución a la Suprema Corte para verificar qué medidas se debían atender por parte del judicial para acatar la sentencia de la Corte Interamericana, uno de los cambios implementados fue el control de convencionalidad, el cual consiste en que todos los órganos con funciones jurisdiccionales, del judicial o del ejecutivo, federales o locales, deben considerar en sus resoluciones los derechos humanos establecidos en tratados internacionales suscritos por México. Lo que quedaría acorde con la modificación en derechos humanos de 2011. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Caso Rosendo Radilla Pacheco, Varios 912/2010 (2010).

⁷ En la práctica se daban casos en que la parte que no obtuvo una resolución favorable en un juicio, promovía un amparo directo en contra de esa sentencia; cuando se le concedía la protección federal requerida –si así sucedía–, el juzgado emitía un nuevo acto en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, el cual, en esta ocasión, podía ser desfavorable a la contraparte. Así, el actor que con esta sentencia se veía afectado tenía la posibilidad de promover un amparo directo en contra de esa sentencia y comenzaba todo de nuevo. La figura del amparo adhesivo solucionó esas prácticas, con ésta la parte que recibió la sentencia favorable, así como la que no tenían la posibilidad de acudir a ese recurso, con el objeto de que el juez o magistrado mejorara los razonamientos y consideraciones en la sentencia definitiva a efecto de aclarar de mejor manera su decisión. En esta ocasión la persona afectada al presentar el escrito de amparo tenía la obligación de invocar las violaciones procesales que, a su manera de ver, fueron cometidas y que violaron sus derechos humanos en la resolución del amparo originario. De tal forma que en un solo procedimiento se dirimirían las violaciones procesales en un caso, sin tener que recurrir a varios amparos.

⁸ Figura que permite dar el carácter de quejoso en el amparo a aquella persona que se vea afectada por un acto en virtud de un derecho reconocido por el orden jurídico (interés jurídico), o cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho, pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

amplió el número de personas que podían acudir al juicio de garantías, pues con ello ya no sólo se promovían cuando se veían afectadas en su esfera jurídica, sino cuando había interés en que un derecho fundamental sea respetado o reparado.

Uno de los temas más importantes fue la modificación al principio de relatividad de las sentencias o fórmula Otero, esto es, aquel principio que dicta que las sentencias sólo surten efectos respecto de personas que promovieron el juicio. Con la entrada en vigor de la reforma, el Pleno de la Corte puede emitir declaraciones generales en juicios de amparo indirecto en revisión en los que se establezca jurisprudencia por reiteración y que se determine la inconstitucionalidad de una norma o la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Federal, tendiendo así efectos *erga omnes* y no sólo a los solicitantes.

Además de los referidos, otros cambios fueron: las disposiciones en torno a las facultades para denunciar la contradicción de tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte;⁹ la creación de plenos de circuito para resolver contradicciones de tesis entre tribunales del mismo circuito; la normatividad de la suspensión del acto reclamado y de ejecución de las sentencias; así como el amparo agrario y la limitación del Procurador General de la República –ahora Fiscal General–, para denunciar contradicciones de tesis y para ser parte de la totalidad de los juicios de amparo,¹⁰ entre otros. En palabras de Cossío Díaz:

El nuevo juicio de amparo implica, de una parte, la recolocación completa de los órganos judiciales federales y, consecuentemente con ello y de otra, la reubicación del poder público en general y la resignificación de los individuos en las relaciones de coordinación a que aludían Jellinek y de éstos frente a los poderes públicos en general.¹¹

Como se explicó, los cambios generados por la reforma transformaron la manera de operar del amparo. Modificaron elementos que lo habían caracterizado desde su

⁹ Se propuso como partes para denunciar a los ministros, a los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, jueces de distrito, las partes en asuntos que las motivaron, las áreas jurídicas de organismos públicos y las asociaciones de abogados con registro nacional. Véase Artículo 103, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Anteriormente, el Ministerio Público era una parte en los amparos, además del quejoso, autoridad responsable y el tercero perjudicado.

¹¹ Cossío Díaz, *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México.*, p. 135.

incorporación al marco jurídico mexicano, pues ni las modificaciones hechas en 1917, ni posteriores¹², tuvieron tal impacto en esa institución. Así, pasar del interés jurídico al legítimo, el aumento del objeto de protección de las garantías individuales a los derechos humanos y ampliar los efectos de las sentencias para hacerlas generales en ciertos casos, fueron cambios necesarios para mejorar la capacidad de respuesta del Poder Judicial Federal.

Todo esto serviría a la Corte en su actuación no solo frente a la ciudadanía sino ante actores políticos relevantes que acudieran a buscar la protección de la justicia federal. También en aquellos casos en que se solicitara la protección de los derechos humanos ante violaciones procedimentales que atentaran contra su esfera jurídica de derechos que la ley establece. Ejemplo de ello son los siguientes casos, en los que la Corte, ayudada de sus atribuciones, habría desarrollado un aprendizaje necesario para enfrentar asuntos en los que resolviera en contra de actores políticos relevantes.

III. El caso Florence Cassez

Como se mencionó anteriormente, la reforma Constitucional transformó el amparo para bien. No obstante, significó la actualización de diversos procedimientos. Ahora la Corte recibiría en revisión estos recursos por vía directa, siempre que se planteara un problema constitucional. Por lo que los asuntos promovidos por esta vía eran distintos a los atendidos por los Tribunales inferiores –Tribunales Colegiados o Unitarios–.

Con ello, el trabajo de la Corte se especializó en un tema meramente de procedimientos jurídicos en los que principios establecidos en la Carta Magna fueran debatidos y con ello se perfeccionó su función de Tribunal Constitucional.¹³ Ello le llevó a

¹² Ejemplos de las más significativas son las de 1951, 1967 y 1987.

¹³ Existe un debate sobre si la Suprema corte era o no un Tribunal Constitucional a la manera de ver de los tribunales europeos o simplemente uno de casación con ciertas atribuciones para resolver asuntos constitucionales. Algunos opinan que a raíz de 1994 estas funciones fueron más claras, pero no significaba que ya fuera un Tribunal con esas características –visión con la que coincido-. Otros, opinan que desde 1986 ya tenía esas atribuciones y sólo las fue perfeccionando con el pasar del tiempo. Considero que, si bien desde hace ya varios años la Corte estaba llamada a ser ese órgano jurisdiccional, no fue sino con las reformas de 1994 y 2011 que por fin podemos considerarla como ese Tribunal Constitucional. Véase Cossío Díaz, *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México.*, Capítulo IV, pp. 161 y ss.

atender diversos casos, uno de ellos, quizá de los más importantes en términos políticos, fue el asunto de la ciudadana francesa Florence Marie Louise Cassez Crepin –en adelante Florence Cassez o Cassez–. Persona a la que se le vinculó con la banda de secuestradores “Los Zodiaco” y que fue detenida en 2005 por personal de la Agencia Federal de Investigación (AFI). El arresto fue en realidad una escenificación presentada como real por los noticieros matutinos de las televisoras Televisa y TV Azteca que, a la postre, traería problemas al cuerpo policiaco.

El asunto cobró tal relevancia que no sólo cuestionó los métodos y procesos del sistema penal mexicano, de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, sino que llegó a tener implicaciones internacionales. Así, las relaciones diplomáticas entre México y Francia se tensaron de tal forma que el país europeo canceló el Año de México en Francia y en algún punto el presidente galo hizo reclamos hacia su contraparte mexicana por no enviar a la francesa a purgar su condena en su país de origen.

Con esos actores políticos y en ese contexto, el asunto tuvo que ser resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A todas luces la decisión que tomara tendría carga política, sin dejar de lado el tema jurídico. Así la sentencia a emitir sería importante no sólo para la procesada, sino para las relaciones que en un futuro tuviera México con el país europeo.

a) Historia

El 8 de diciembre de 2005, en el sur de la Ciudad de México, la policía federal detiene a Florence Cassez e Israel Vallarta Cisneros, supuesto líder de la banda “Los Zodiaco”. A ambos se les acusa de integrar una agrupación criminal dedicada al secuestro. Según los informes de la policía, operaban desde el año 2001 en el Estado de México y el Distrito Federal.¹⁴

¹⁴La reconstrucción de hechos a continuación fue tomada de notas periodísticas de los periódicos Reforma, El Universal y La Jornada, y el trabajo realizado por Jorge Volpi, *Una Novela Criminal* (México: Alfaguara,

A las 6:47 am del 9 de diciembre de 2005, los noticieros matutinos de las televisoras más grandes de México, Televisa y TV Azteca reproducen en vivo la entrada de agentes de la AFI al Rancho “Las Chinitas” para rescatar a tres víctimas de secuestro: una señora de nombre Cristina Ríos y su hijo Christian y, en otro cuarto, a un joven que respondía al nombre de Ezequiel Elizalde. En el mismo acto “capturan” a dos secuestradores, los mismos que el día anterior fueron detenidos. Las imágenes mostradas en la televisión daban cuenta de una detención policiaca con agentes encapuchados portando cascos y uniforme azul con las siglas de la AFI en su espalda.¹⁵

Mientras los policías entraban a la casa de seguridad, los reporteros detrás de ellos esperaban a que maniataran a los secuestradores para entrar a la casa de seguridad e inmediatamente cuestionar a los detenidos sobre su nombre y su parte en el hecho. Israel Vallarta, comentaba que él sí sabía de las personas que estaban privadas de su libertad en la cabaña, pero que sólo se encargaba de cuidarlos, pues Salustio –según él, supuesto líder de la banda– le había pagado por tener a esas personas ahí. Florence Cassez declaraba ante las cámaras que ella no tenía nada que ver y que no sabía nada de las personas secuestradas.

Las imágenes muestran un rescate, pero el 5 de febrero de 2006 se sabía que todo fue un montaje orquestado desde la dirección del cuerpo policiaco. Esto se dio a conocer luego del programa de Denise Maerker, *Punto de Partida*, transmitido en esa fecha.¹⁶ En este, el Director General de la AFI, Genaro García Luna, y Jorge Rosas, Titular de la Unidad Especializada en Investigación y Secuestro de la Procuraduría General de la República, acudieron a hablar sobre la detención de los presuntos criminales y las contradicciones en el expediente sobre cuándo los detuvieron.

En un primer momento, el Director declaró que las personas fueron detenidas previo a que llegaran los medios y, a petición de los reporteros, reprodujeron los hechos.¹⁷ “Lo que

2018)., que, a pesar de no ser un trabajo académico en la amplitud de la palabra, recoge la información del expediente judicial obtenido vía transparencia.

¹⁵ Véase Primero Noticias, “Operativo Caso Cassez Televisa 2005” (México: Televisa, 2005), <https://www.youtube.com/watch?v=2fTxNvhgY2E>.

¹⁶ Véase Denise Maerker, “Punto de Partida” (México: Televisa, 2006), <https://www.youtube.com/watch?v=8s-yiUua4nw&t=447s>.

¹⁷ En el video del programa, a partir del minuto 2:54, Genaro García Luna comenta que identifican el lugar, entran, se libera a las víctimas y posterior a ello llegan los medios de comunicación.

se ve en el video es a petición de los periodistas” argumentó el funcionario. Posteriormente, en el programa mostraron el reportaje realizado por Yuli García, en el que entrevistó a Florence Cassez, que manifestó que fue detenida el 8 de diciembre de 2005 en la carretera, luego la retuvieron y al día siguiente la colocaron en el Rancho para mostrar su aprehensión en televisión. En el mismo reportaje, apareció García Luna, quien sostenía que no era un montaje. Por último, mostraban la declaración por escrito, tomada ante el Ministerio Público, de Carlos Servín Castorena, policía federal de investigación, quien mencionó que Israel Vallarta y Florence Cassez salieron en una camioneta blanca del inmueble en “Las Chinitas” y mientras recorrían la carretera federal México-Cuernavaca, a la altura del puente peatonal de la entrada del pueblo de Topilejo, otro oficial les marcó el alto. Tal afirmación dejó de manifiesto que los presuntos secuestradores no habían sido detenidos en la cabaña como mostraba el montaje televisivo.¹⁸ Aún después de quedar exhibida la puesta en escena, el que sería Secretario de Seguridad Pública federal, sostenía que a la pareja se le arrestó el mismo día en que televisaron su captura.

No obstante, previo a finalizar el programa, la ciudadana francesa, que se encontraba en una casa en arraigo, marcó al programa y, mientras los dos funcionarios escuchaban en la mesa, comentó que fue detenida el 8 de diciembre a las once de la mañana en la carretera y que no había sido el 9, como sostenían los servidores públicos. También, sostenía que al día siguiente la metieron a la casa dentro del rancho a las 5 de la mañana. Terminada la llamada, Jorge Rosas aclaró que efectivamente no se le arraigó desde el 9 de diciembre, sino que, cuando se les detuvo en la carretera, los llevaron ante el Ministerio Público, para luego trasladarlos al Rancho. Ambos funcionarios concluyeron que todo ocurrió el mismo 9 de diciembre.

Tales hechos, relatados de forma somera, dieron paso a distintas preguntas sobre el caso, desde la responsabilidad de los detenidos hasta qué tan éticamente había actuado la autoridad al pedir la colaboración de los medios de comunicación para mostrar cómo eran

¹⁸ En el reportaje se muestran más inconsistencias en la investigación, como el hecho de que la víctima, Cristina Ríos, dijera que reconocía a Florence Cassez y a Israel Vallarta, pero en la declaración ante el Ministerio Público dijera que apenas los reconocía.

capturados los secuestradores y la liberación de las víctimas. Todo esto tendría una repercusión posterior para el caso que terminaría en la liberación de la ciudadana francesa.

b) Contexto Político

En abril de 2008, Florence Cassez fue sentenciada a 96 años de prisión bajo los cargos de secuestro, delincuencia organizada y portación de armas, aun cuando, para ese momento, quedaba claro que el operativo del rescate era un montaje realizado por la Procuraduría General de la República y que la detención se realizó previo a la transmisión en vivo.¹⁹

Los familiares de la francesa, buscando ayuda, acudieron a conversar con el Presidente de su país, Nicolás Sarkozy, quien los recibió y prometió dar seguimiento al caso.²⁰ Luego de esa reunión, poco a poco el ‘*Affaire Cassez*’ llamó la atención de la opinión pública en aquel país. Desde diversos medios se criticaba a la justicia mexicana por el montaje realizado e incluso llegaban a calificar a su connacional como “rehén de la corrupción mexicana.”²¹

Al año siguiente, las relaciones entre los gobiernos mexicano y francés se comenzaron a tensar. Luego de la reducción de la sentencia a 60 años, en su visita a México, el Presidente galo agregó, como uno de los temas a abordar con la cancillería mexicana, el caso Florence Cassez con el objetivo claro de obtener su traslado a Francia.²² Mientras, en su país, senadores franceses conminaban al jefe de Estado para que cancelara su visita como medida de presión al ejecutivo mexicano, con el fin de que México permitiera a la detenida salir del país.²³ Aun con tales advertencias la visita no se canceló y se llevó a cabo con el sumo cuidado de los servidores públicos mexicanos de no tocar el caso.

¹⁹ “Admite la PGR montar un show”, *Reforma*, el 24 de abril de 2007, <http://tinyurl.com/y6tn4tjn>.

²⁰ Mónica Delgado, “Ofrece Sarkozy seguir caso de Florence”, *Reforma*, el 7 de mayo de 2008, <http://tinyurl.com/yx98qrq5>.

²¹ Mónica Ledón, “Atrapa el ‘Affaire Cassez’ a franceses”, *Reforma*, el 7 de junio de 2008, <http://tinyurl.com/yxnoc84u>.

²² AFP, “Agenda Sarkozy caso de plagiaria gala”, *Reforma*, el 4 de marzo de 2009.

²³ Mónica Delgado, “Presionan a Sarkozy senadores franceses”, *Reforma*, el 5 de marzo de 2009, <http://tinyurl.com/y4voj4mt>.

Al término de la ceremonia oficial de bienvenida, ambos mandatarios ofrecieron una conferencia de prensa en la que acordaron crear una comisión binacional para analizar jurídicamente el caso.²⁴ El jefe de Estado continuó su visita y cuando se fue dejó el debate en el país sobre qué era lo mejor para la relación de las naciones, dejar ir a la ciudadana francesa o que purgara su condena en una prisión mexicana.

Mientras, el otrora Director General de la AFI y, para ese momento, Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, durante la visita, criticó la estrategia legal de Cassez, la cual se basó en solicitar su derecho al debido proceso legal basada en el montaje. Defendía el operativo montado y el hecho de que la AFI pusiera a la francesa a disposición del Ministerio Público.²⁵ En ese tenor, meses después, Felipe Calderón manifestó su oposición a la extradición de Cassez, bajo el argumento que no existía garantía para que cumpliera su condena en Francia.

El reproche del gobierno francés no se hizo esperar. Inmediatamente después de las declaraciones del titular del ejecutivo mexicano comenzaron los reclamos a su gobierno por tomar tal determinación. Para inicios de 2011, cuando el Tribunal Colegiado negó el amparo a Florence, manifestaciones de todo tipo comenzaron en el país galo apoyando a su connacional. A tal grado que la dirigente del Partido Socialista francés, Martine Aubry, anuló una exposición de obras mexicanas en Lille, ciudad de la que la que era alcaldesa en ese momento; y, aún más, instó a boicotear el Año de México en Francia, luego de la decisión del Tribunal.²⁶ Muchos políticos de esa nación apoyaron la medida, lo que hizo que el conflicto escalara aún más.

El 14 de febrero de 2011, el gobierno mexicano anunció la suspensión del Año de México en Francia, tras la intención del presidente Sarkozy de dedicar el festejo a Florence

²⁴ Mayolo López, “Acuerdan Comisión Binacional Para Cassez,” *Reforma*, March 9, 2009, <http://tinyurl.com/y46cpoak>; A finales de marzo de ese año la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, declaraba que la Comisión solo se había reunido una vez y mientras el cuerpo francés buscaba aplicar el Tratado de Estrasburgo, en específico la disposición para modificar, reducir o hasta eliminar las penas que se hubieran impuesto a los detenidos que fueran trasladados a su país. La estrategia mexicana era velar por las víctimas y buscaba que la francesa cumpliera con su tiempo en prisión. Véase Adriana García, “Preocupa a México Caso Cassez.- SRE,” *Reforma*, March 24, 2009, <http://tinyurl.com/y5bfnfyv>.

²⁵ Luis Brito, “Ratifica la SSP culpa de Cassez”, *Reforma*, el 13 de marzo de 2009, <http://tinyurl.com/y58sv9tn>.

²⁶ AFP, “Boicotean exposición mexicana en Francia”, *Reforma*, el 11 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/yxodewd5>.

Cassez. El comunicado oficial informó que “el Gobierno de México considera que no existen las condiciones para que el Año de México en Francia se lleve a cabo de manera apropiada y que cumpla con el propósito para el cual fue concebido.”²⁷

Ante acusaciones del ministro francés de cultura, Frédéric Mitterrand, que manifestaba que México estaba tomando la cultura como rehén con esa medida, el embajador mexicano en Francia expresaba que México estaba listo para participar en el evento siempre que se respetaran las condiciones acordadas por ambos países.²⁸

Christine Lagarde, entonces Ministra de Economía, proponía exponer el caso Cassez en el G20, a celebrarse en París.²⁹ México, como parte de ese grupo, ejercería la presidencia del mismo en 2012, por lo que debía ser cuidadoso en las formas. Al final, la ministra sí intentó tocar el tema con su contraparte mexicana, el Secretario de Hacienda, Ernesto Cordero, quien en conferencia de prensa al día siguiente informó que no iba a contaminar la reunión con temas relativos a justicia, cuando se encontraban en un ámbito diplomático en el que se abordarían asuntos de índole económica.³⁰

La tensión diplomática si bien era fuerte, no afectaba tanto a la política mexicana, pues el legislativo y ejecutivo federal se habían unido, de forma inesperada, en contra de las posturas del Gobierno Francés. No obstante, a ojos de la comunidad internacional las denuncias del país europeo del montaje y de no respetar al debido proceso legal dejaba una mala imagen del sistema de justicia mexicano y, en específico, de las políticas de seguridad del gobierno de Felipe Calderón. Pues desde el inicio de su mandato comenzó una guerra contra el narcotráfico en la que se contaban varios muertos y se observaba debilidad del Estado y de las instituciones de seguridad para contener la violencia generada. Aunado a ello, se sumaban los malos procedimientos en la detención de delincuentes, como el caso Cassez.

²⁷ “Suspende México Año en Francia”, *Reforma*, el 14 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/y5j3m893>.

²⁸ “Condiciona país Año de México en Francia”, *Reforma*, el 15 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/y29x7qz7>.

²⁹ “Prevé Francia exponer caso Cassez en G20”, *Reforma*, el 14 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/y34ptwhn>.

³⁰ Ana Anabiarte, “Fracasa Francia en meter tema Cassez en G-20”, *El Universal*, el 20 de febrero de 2011, <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/746336.html>.

Sin duda México no daba la mejor cara ante el mundo y mucho menos el gobierno en turno al defender ese tipo de prácticas por parte de los cuerpos policiacos.

Es en este contexto en que la Corte recibe el asunto. Con un presidente de la República Mexicana apoyando las medidas tomadas por la Secretaría de Seguridad Pública en los arrestos de presuntos criminales. Además del enfrascamiento en un conflicto diplomático del país con una nación europea. El Alto Tribunal tenía la carga de atender un asunto por demás importante. Si optaba por admitirlo, por contener las características de constitucionalidad que la Carta Magna establecía, se sabía que caería en la primera sala de la Suprema Corte, una de las más progresistas en materia de Derechos Humanos.³¹ Así, una vez más, resolvería un tema de relevancia para la escena política nacional y, ahora, internacional. Era necesario echar mano de todo lo aprendido en decisiones pasadas al resolver asuntos de actores políticos importantes.

c) Procedimiento jurídico

Para no prolongar la explicación sobre cómo las autoridades jurisdiccionales resolvieron el caso, únicamente mencionaré los procedimientos que llevó el asunto hasta llegar a la Corte, señalando las razones para negar el amparo por parte del Tribunal Unitario y la manera en que el caso recayó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 25 de abril de 2008, la Juez 5° de Distrito de Procesos Penales Federales condenó a Florence Cassez a 96 años de prisión por secuestro, delincuencia organizada y portación de armas.³² El abogado de la francesa apeló la sentencia y el 3 de marzo de 2009, el 1er Tribunal Unitario en Materia Penal emitió su sentencia, en la que redujo a 60 años la condena. El 7 de

³¹ Alberto Abad Suárez Ávila, *La Protección de los Derechos Fundamentales en la Novena Época de la Suprema Corte* (México: Porrúa, 2015), pp. 349 y ss.

³² Juan Jesús Garza Onofre, “Y a todo esto: ¿Alguien ya leyó la sentencia del caso Florence Cassez?”, *Nexos*, 2011, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1024>; María Luisa Medellín, “Francesa no es inocente, acusa víctima”, *Reforma*, el 7 de junio de 2008, <http://tinyurl.com/y2qcnmrl>.

septiembre de 2010, el 7º Tribunal Colegiado en Materia Penal admitió el escrito de amparo, para negarlo el 10 de febrero de 2011.

Este último órgano jurisdiccional consideró probados los tres cargos de secuestro, así como los delitos de delincuencia organizada y portación y posesión de arma de fuego de uso reservado al Ejército, Armada y Fuerza Aérea. En su decisión estableció no valorar los vídeos relacionados con la detención de los imputados, pues el acto reclamado se debía apreciar como apareciera probado ante la autoridad responsable. Por otra parte, consideró que el hecho de que las víctimas hayan falseado declaraciones luego de ser liberadas y fueran expuestas a la influencia de los medios de comunicación no era atribuible ni al Ministerio Público, ni a los juzgadores. Asimismo, manifestó que el expediente hacía constar que el Ministerio Público trató de comunicarse a la embajada, pero no la pudo contactar. Estos, entre otros argumentos, bastaron para negarle el amparo a la francesa. Ante tal negativa, el 7 de marzo de 2011, la estrategia legal de la procesada continuó interponiendo un recurso de revisión en contra de la sentencia del Tribunal Colegiado. Tocaba a la Suprema Corte como tribunal de alzada, resolver el asunto.

Hoy en día sabemos que la Suprema Corte resuelve una variedad de asuntos y que defiende diversos derechos humanos con sus sentencias. No obstante, el asunto de Florence Cassez no fue ordinario. Primero por la forma en que llegó a la sala, y después por cómo fue resuelto. Justo por ello resulta importante diferenciar entre el recurso de amparo directo y el amparo directo en revisión, para entender las opciones con las que cuenta la corte al atender casos en los que hay flagrantes violaciones a derechos fundamentales.

d) Diferencias entre amparo directo y el amparo directo en revisión

Es necesario mencionar la diferencia de estos dos aspectos, que si bien son técnico-jurídicos, requieren de ser explicados para comprender el razonamiento de la Primera Sala de la Suprema Corte, tanto para aceptar como resolver el asunto. Esto es necesario porque ambos recursos no funcionan de la misma manera y los efectos que tenga la sentencia varían de acuerdo con el caso.

El amparo cuenta con dos características que le dan un alto grado de selectividad:³³ primero, que el amparo es el último recurso jurisdiccional en la búsqueda de resolver un conflicto, por lo que el principio de agotamiento de las instancias previas es un requisito *sine qua non* para admitirlo. Segundo, que para la resolución de ellos se tiene que recurrir a juzgados o tribunales federales, de esta manera actúan como órganos revisores de autoridades jurisdiccionales de primera instancia, en el caso del amparo directo, o de la labor de otro tipo de autoridades, en el caso del amparo indirecto.

De esta forma, los juzgados federales tienen la atribución de revisar los amparos indirectos, los tribunales los indirectos y la totalidad de los directos, mientras que la Suprema Corte tiene competencias respecto de la revisión de los amparos directo o indirecto, algunas facultades de distribución de cargas de trabajo y la posibilidad de incrementar aún más la selectividad a través de su facultad de atracción.

La Constitución Política y la Ley de Amparo establecen que son los Tribunales Colegiados de Circuito, la FGR a través de éstos y los Ministros quienes podrán solicitar que se ejerza la facultad de atracción de un amparo. Una vez que el expediente está en la Suprema Corte se turna a un ministro ponente para que en un plazo de 15 días emita un dictamen que resuelva sobre la procedencia (o no procedencia) de ejercer la facultad. Con el dictamen, las Salas o el Pleno cuentan con 3 días para votar sobre el ejercicio de la atracción. Si se resuelve ejercerlo, se entra al estudio de fondo del asunto, si no se regresa al tribunal en el que se encontraba o, si así lo considera la Corte, se asigna a un nuevo tribunal.

Lo anterior sirve para dar cuenta de cómo el Alto Tribunal selecciona y se apropia de amparos que no son de su competencia para poder resolver el fondo del asunto.³⁴ Así sucedió

³³ Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, “Introduction: Courts in Latin America”, en *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (New York: Cambridge University Press, 2011), 1–26. La selectividad, por tanto, es la relación que se presenta entre el número de controversias en una sociedad y el total de ellas que son conocidas efectivamente por una instancia jurisdiccional. De esta manera existen dos tipos de selectividad, la horizontal que tiene que ver con la diversidad de instancias a las que puede acceder una persona para presentar su controversia, sea jurisdiccional o no; y la vertical, que se refiere a un conjunto de normas de competencia que permiten la elección de tribunales para conocer o no del asunto.

³⁴ Vid. *Infra.*, pp. 120 y *ss.*

en casos en que defendió asuntos de derechos humanos como Acteal³⁵ y Alberta y Teresa³⁶, en los que pudo revisar las actuaciones de la autoridad jurisdiccional realizando un estudio de legalidad (el estudio de pruebas y calificación de la valoración de las mismas, por ejemplo, lo que está relacionado con los artículo 14 y 16 Constitucional) y con ello conceder en su caso un amparo liso y llano para otorgarle la libertad inmediata a una persona por violaciones al debido proceso.

El amparo directo en revisión es distinto. De acuerdo con el artículo 107, fracción IX de la Constitución Política la revisión de la sentencia emitida por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo, procede en contra de sentencias que a) resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, b) establezcan la interpretación directa de un precepto de la constitución o c) no decidan sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre que se fije un criterio de importancia y trascendencia y que la materia del recurso se limite exclusivamente a la decisión por cuestiones propiamente constitucionales.

De esta manera, ya que es aceptado el recurso que cumpla con alguno de los requisitos fijados por la Carta Magna, la Corte debe revocar la sentencia y reenviar el expediente al Tribunal Colegiado que resolvió para que dicte una nueva conforme a la interpretación y

³⁵ Luego de la solicitud de atracción para resolver los expedientes de amparo directo (números 8/2008, 9/2008, 10/2008, 16/2008 y 33/2008), en un caso de violación al debido proceso penal, la Primera Sala de la Suprema Corte decidió conceder los amparos lisos y llanos a los campesinos inculcados por la Matanza de Acteal. Por lo que su efecto fue la liberación inmediata de los quejosos; y para los que se concedieron para efectos de reponer el procedimiento, el juez penal tuvo que eliminar todas aquellas pruebas que tenían alguna irregularidad y solamente debía tomar en cuenta el acervo probatorio susceptible de valoración. Véase Saúl García Corona, “Crónicas de Pleno y Salas, Crónica de los amparos Directos 9/2008, 16/2008, 10/2008, 8/2008 y 33/2008” (Ciudad de México, 2009), https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/cronicas_pdf_sr/cr-acteal-A.pdf.

³⁶ En el poblado de Santiago Mexquititlán, municipio de Amealco en el estado de Querétaro, agentes de la Policía Federal Investigadora luego de ir al tianguis del pueblo y percatarse que en un local vendían discos apócrifos y otros productos que podrían constituir un delito y encontraron bolsas de celofán con un polvo blanco con las características propias de la cocaína, intentaron detener a “La Güera”, al trasladarla los demás locatarios trataron de impedirlo y derivado de ello los privaron de su libertad. Ante esto, en 2006 se inició acción penal en contra de dos mujeres de origen indígena. Luego de una apelación se solicitó a la Corte ejercer su facultad de atracción del amparo directo, mismo que tomó. El 28 de abril de 2010, resolvió la revocación de la sentencia condenatoria y ordenó la absoluta e inmediata libertad de Alberta Alcántara y Teresa González por insuficiencia de pruebas en el procedimiento. Véase Nicole Elizabeth Illand Murga, “Crónicas de Pleno y Salas, Crónica del Recurso de Apelación 2/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libertad a mujeres indígenas por insuficiencia de pruebas.” (Ciudad de México, 2010), https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/cronicas_pdf_sr/cr-libertad-mujeres-ind.pdf.

parámetros constitucionales que la Corte establezca. Ir más allá del tema de constitucionalidad sería contravenir lo establecido en la norma suprema.

El caso de Florence Cassez se enmarca en el segundo supuesto. El 7º Tribunal Colegiado en Materia Penal negó el amparo en 2011 y ese mismo año se promovió el amparo directo en revisión por parte de la defensa de la procesada. Así, la Suprema Corte se encontraba limitada al estudio de temas constitucionales, siendo el principal la puesta a disposición “sin demora” ante el Ministerio Público y la asistencia consular por su condición de ciudadana extranjera. Esto debido a que el Tribunal Colegiado determinó el alcance de dichos conceptos, lo que entra en uno de los requisitos antes comentados de interpretación directa de la Constitución, por lo que procedió el recurso ante la Primera Sala del Alto Tribunal. Así, se esperaba que, de acuerdo con las atribuciones de la Corte, no entrara al estudio de legalidad –como se hizo– y sólo, en su caso, emitiera un amparo para efectos de reponer el procedimiento.

e) Debate en la Primera Sala

El 10 de marzo de 2011, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto, mismo que fue turnado al Ministro Zaldívar Lelo de Larrea para la formulación del proyecto. El documento fue discutido el 21 de marzo del año siguiente y se determinó retornar el asunto a uno de los ministros de la mayoría que votó por la concesión del amparo, para la elaboración del nuevo proyecto, ya con las consideraciones hechas en el debate en el que 4 de los 5 ministros optaban por otorgar el amparo, dos que fuera para efectos –Ministros Pardo y Cossío– y dos más para que fuera liso y llano³⁷ –Ministros Zaldívar y Sánchez–. Así, la

³⁷ El alcance de los efectos del amparo se traduce en que la autoridad responsable declare sin validez la resolución atacada y dicte otra haciendo uso de sus atribuciones legales. Mientras que el amparo liso y llano busca reparar la violación del acto. Véase Tribunales colegiados de Circuito, “Sentencias de amparo. Sus efectos en casos de violación de garantías por omisión. La autoridad de amparo debe sustituirse a la responsable en la apreciación de los elementos de convicción, cuando produzcan certeza plena, y no procede conceder amparo” (2001), <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/188/188942.pdf>.

Ministra Sánchez Cordero quedó encargada de esa tarea y nuevamente fue discutido el 23 de enero de 2013.

Como se mencionó, existía consenso por parte de los juzgadores en que el caso ameritaba conceder el amparo. No obstante, diferían en los términos en que debía otorgarse. El Ministro Cossío Díaz sostuvo:

Creo que nosotros podemos hacer análisis de legalidad siempre y cuando esté una estrecha relación con los temas de constitucionalidad que tenemos planteado; aquí tenemos un problema de presunción de inocencia, de asistencia consultar y de inmediata puesta a disposición; en consecuencia, me parece que lo que se puede determinar como a no considerar por parte del Tribunal Unitario son los elementos que digo, pero no me parece posible que en esta instancia nosotros entremos a hacer consideraciones de legalidad que prácticamente le demos valor o no y determinemos cuál es la condición del testigo único y otra serie de elementos.

Es decir, el juzgador consideraba que el efecto que debería tener el amparo era para que el expediente regresara al Tribunal Unitario y este dictara una resolución considerando el material probatorio que en su momento no había tomado en cuenta, satisfaciendo todas las garantías procesales y sustantivas de la inculpada y con ello dictara una nueva resolución en donde determinara las condiciones de su culpabilidad o inocencia en un juicio, garantizando todos los elementos constitucionales. Esto es, para que el magistrado decidiera sobre la libertad o culpabilidad de Florence Cassez.

Por su parte, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea optaba por que la resolución se presentara en los términos en que él la proyectó un año antes. Sostenía que no era posible otorgar un amparo para efectos, pues “la escenificación ajena a la realidad”, generó un efecto corruptor que afectó la validez de todo el proceso, incluyendo sus resultados. Así, la evidencia incriminatoria en contra de la francesa quedó viciada.³⁸

Asimismo, estaba por la idea de que si se vulneró de manera grave la Constitución en perjuicio de la imputada se le tenía que otorgar el amparo, pero no analizar los testimonios

³⁸ Parte de este razonamiento se puede observar en la Tesis Aislada de la Primera Sala SCJN, “Efecto corruptor del proceso penal. Condiciones para su actualización y alcances” (2013).

de las víctimas porque, en última instancia, el responsable de la vulneración de los derechos humanos de Florence Cassez, son las autoridades y no consideraba que fuera necesario analizar los testimonios de las víctimas. Por lo que estaba por el otorgamiento del amparo liso y llano a la quejosa.

El ministro Pardo Rebolledo, Presidente de la Primera Sala, expresaba estar en contra del proyecto. Argumentaba que la violación al derecho de puesta a disposición sin demora tuvo un impacto sobre tres ampliaciones de declaración del menor de edad, en dos ocasiones y la ampliación de la declaración de la víctima de sexo femenino, Christina, hacían que disintiera de la interpretación que hizo el tribunal Colegiado respecto de este derecho constitucional. Por lo que concluía que:

Mi punto de diferencia con la postura que expresó hace un momento el señor Ministro Cossío Díaz, es que él propone una concesión de amparo para efectos, y que el asunto devuelva ya directamente al Tribunal Unitario. Mi postura es distinta. Mi postura es: que se devuelva al Tribunal Colegiado y que se señale que esta Sala no comparte la interpretación que realizó del artículo 16 en cuanto a la puesta a disposición sin demora, y que con base en que sí existió esa violación, analice de manera concreta y exclusivamente las ampliaciones de declaraciones a las que he hecho referencia, y dentro del contenido de estas declaraciones, exclusivamente el aspecto en donde se identifica a la quejosa por haber sido vista en un video transmitido por televisión, que deriva –insisto– de un montaje ilegal.

Esto es, dejaba al Tribunal Colegiado la facultad de reinterpretar, bajo los argumentos establecidos por la sala, el concepto de violación del derecho a la puesta a disposición sin demora. Con ello, era el Tribunal quien tenía que decidir y no así la Suprema Corte sobre la legalidad de la detención. Es decir, él optaba por ceder la responsabilidad de la decisión al órgano jurisdiccional inferior.

El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena sostenía que se había afectado el debido proceso legal y la obtención de la prueba ilícita, al existir demora en la puesta a disposición ministerial, bajo la agravante del montaje, que devenía en una escena reproducida ante los medios masivos de comunicación, con inducción hacia las víctimas y testigos de cargo. Por lo que se habían vulnerado los derechos fundamentales de presunción de inocencia y libertad. Así, él iba por un amparo liso y llano y por la libertad inmediata.

Por último, en el debate participó la ponente del proyecto, Ministra Sánchez Cordero, sostenía que, luego de escuchar a todos sus compañeros y toda vez que se encontraba de acuerdo con la idea del ministro Zaldívar desde el debate del año anterior, optaba por reincorporar las consideraciones de la demanda, presentadas en el proyecto de ese ministro, así como los resolutivos tal y como él los planteó. Lo que significaba tomar la anterior propuesta y quitar lo realizado por la ministra. Estuvo a favor de ella y se retomó la proposición anterior.

Con ese argumento, una vez más se llevó a votación tomar el proyecto del ministro Zaldívar y decidir si, como decía aquél, se otorgaba el amparo liso y llano. Los ministros proyectistas, además de Gutiérrez Ortiz Mena, votaron a favor, mientras Cossío Díaz y Pardo Rebolledo votaron en contra. En ambos casos, estaban ciertos que había existido una violación a los derechos humanos, pero consideraban que los resolutivos no eran los adecuados tal y como estaban planteados.

La resolución, en su Considerando Séptimo, planteó que la decisión de resolver el fondo del asunto y liberar a la ciudadana francesa se tomaba, pues así lo había hecho la Primera Sala en casos anteriores.

Así, en el amparo en revisión 619/2008 y en su respectiva aclaración de sentencia, esta Primera Sala consideró que si el tema de estudio lo constituía la violación de un derecho fundamental del procesado, en ocasión del incumplimiento de un deber estatal y cuya transgresión resultaba en una afectación grave a los derechos a la defensa adecuada y al debido proceso, los efectos restitutorios de la sentencia no podrían consistir en otros que no fueran la inmediata libertad del procesado. Mismas consideraciones se sostuvieron en el amparo directo 22/2010.³⁹

La medida tomada por la Corte era acorde a un espíritu restitutorio, especialmente del artículo 1º constitucional, cuyos párrafos segundo y tercero debían entenderse como una obligación genérica para el Estado mexicano el buscar, siempre y en todo momento, una tutela efectiva de los derechos fundamentales de los gobernados. Así se reconoció la

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 517/2011 (2013).

imperiosa necesidad de adoptar las medidas que resultaran necesarias para reparar integralmente las violaciones cometidas contra dichos derechos.

f) Consecuencias para la Corte

En esta ocasión, la Corte decidió tomar el caso por considerar que cumplía con los requisitos que establece el artículo 107 fracción IX constitucional para llevar a cabo la revisión del amparo directo.

El Alto Tribunal no sólo amparó a la ciudadana francesa, sino que resolvió el fondo del asunto sin que le hubiere correspondido hacerlo. En lo que parece ser un caso de activismo judicial, interpretó en un sentido amplio lo que marca la Constitución, bajo el argumento de que en casos similares habían realizado algo parecido. El hecho de ser el Tribunal Constitucional les daba la autoridad para hacerlo. Así, a pesar de que alguien pudiera alegar que violaron la Constitución al tomar esa decisión, la ventaja de ser el órgano supremo en materia judicial hacía que sus decisiones fueran inatacables.

El resultado ante el público pudo salirles mal al estar liberando a una posible delincuente. No obstante, el debate se centró en la decisión más que en el procedimiento jurídico. Las consecuencias de tal determinación cayeron en un primer momento en el órgano judicial, pero de forma ligera, pues los razonamientos eran suficientes para dar cuenta que la autoridad administrativa había sido responsable de la violación al debido proceso legal.

Así, fue el ejecutivo federal quien se llevó la crítica, primero por llevar a cabo el montaje televisivo que tenía como fin publicitar las detenciones de la entonces extinta AFI; y segundo, se cuestionaron las formas de las detenciones similares por parte del cuerpo policiaco. Se criticó al titular de la Secretaría de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón y la defensa que éste hizo de las medidas tomadas en su momento cuando era Director General del cuerpo policiaco.

Justo aquí cabría cuestionar también a la Corte por no mencionar ni exhortar a la autoridad administrativa a revisar sus protocolos de detenciones o de requerir la averiguación/inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa del servidor público. Lo cierto es que ese tipo de amparo sólo tenía efectos para quien lo solicitara y sólo se podía otorgar uno liso y llano u otro para efectos. La corte optó por el primero.

La institución judicial aprendió y entendió cómo manejar las consecuencias de sus sentencias. A diferencia de asuntos de años anteriores en los que se vio involucrada (como en Aguas Blancas) o intentó resolver (como el caso ABC), en esta ocasión salió bien librada de críticas –que no faltaron, pero fueron las menos–, ya que era claro que el problema era de origen, desde la detención. Esto es, el ejecutivo federal al momento de aprehender a Florence Cassez e Israel Vallarta cometieron una serie de violaciones a los derechos humanos, en específico al debido proceso legal. La Corte no tuvo más que señalar esas fallas en el procedimiento, exhibiéndolas en su sentencia a la opinión pública. De tal manera que la resolución era consecuencia de ello. En esta ocasión no requirió de aclaraciones posteriores, el veredicto y los razonamientos bastaron.

En cuanto a la temporalidad de la decisión, existe un patrón observable no sólo en este caso sino en posteriores. El tiempo para emitir el fallo fue un año después de recibido, lo que coincidía con el término del mandato de Presidente Felipe Calderón. La Corte, teniendo la oportunidad de decidir un año antes con el mismo proyecto, tomó la decisión de discutir el asunto hasta 2013, cuando una nueva administración, de un partido político distinto, llegó a la oficina del ejecutivo federal. Este comportamiento sería repetido de forma ulterior como se verá con la Ley de Seguridad Interior.

IV. Elba Esther Gordillo y la Ley de Seguridad Interior

Dos casos más recientes, que no se pueden obviar para mostrar el aprendizaje adquirido por la Corte, son los temas relativos a la solicitud de atracción del caso de Elba Esther Gordillo Morales y el de la resolución de la acción de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, en 2016 y 2018, respectivamente.

El primero no fue tan mediático como el segundo, pues la resolución solicitada por la vía de atracción por la líder sindical era importante para la escena nacional, pero el procedimiento penal no fue seguido atentamente por la prensa. Tampoco los amparos que de éste derivaron, como sí ocurrió con la decisión de declarar la inconstitucionalidad de la Ley por parte del Pleno.

A pesar de lo anterior, el caso de la profesora no carece de relevancia puesto que es innegable que, al tener el mando de uno de los sindicatos más importantes en México, es una actora política relevante. Así, la decisión que pudiera tomar la Suprema Corte afectaría no sólo a la acusada sino a la política educativa del Gobierno de Enrique Peña Nieto, de tal manera que de atender el caso se vería en la necesidad de involucrarse en un asunto con tintes políticos.

a) Elba Esther Gordillo

Durante el año de 2016, uno de los casos más emblemáticos por el contexto político y, sobretodo, por la quejosa que solicitaba el amparo, llegó por la vía de la facultad de atracción. En la solicitud, la defensa de Elba Esther Gordillo Morales requirió que se determinara si la prisión preventiva domiciliaria debía concederse cuando la orden de aprehensión se dictara en contra de una persona a la edad de 70 años, o bien, si ese requisito debe ser cumplido al momento de solicitar esa prerrogativa.⁴⁰ El cómo se llegó a ese momento pasa por una serie de medidas tomadas por el ejecutivo federal desde 2013.

El 26 de febrero de ese año, el mismo día en que el Presidente Enrique Peña Nieto promulgaba la reforma educativa, la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, fue detenida, acusada de desvío de fondos del sindicato a través de distintas operaciones bancarias irregulares entre 2008 y 2011.

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Primera Sala determina no ejercer facultad de atracción solicitada por Elba Esther Gordillo Morales”, *No. 191/2016*, 2016, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4415>.

La procesada, conocida por su cercanía con los personajes políticos más poderosos del país, fue militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1970 y desde 1988, comenzó su mandato vitalicio al frente del sindicato más grande de Latinoamérica, con dos millones de agremiados. Con este puesto, logró colocarse como un personaje político importante al tener bajo su control los hilos de una organización con presencia nacional, capaz de generar inestabilidad social en ciertas regiones del país. Además, la lideresa tenía la capacidad de otorgar un número importante de votos por la cantidad de personas incorporadas a la organización, razones suficientes para que actores políticos negociaran con ella.⁴¹

De acuerdo con la investigación realizada por la Procuraduría General de la República, la líder era acusada por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita –lavado de dinero–, que superaba los 2 mil millones de pesos, desviados de las cuotas pagadas por los docentes a la organización gremial. Con ello que pagó cirugías, mantenimiento de aeronaves, entrenamiento de pilotos, tarjetas de crédito y compras de artículos de lujo. En conferencia de prensa, el Procurador General, Jesús Murillo Karam y Alfredo Castillo Cervantes, Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, explicaron que la investigación se realizó luego de la denuncia presentada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴²

La defensa legal buscó obtener la prisión preventiva domiciliaria, por la que se promovieron diversos amparos y se emitieron distintas resoluciones. No obstante, previo a solicitar la atracción de la Corte, el juez de Distrito negó la prisión preventiva domiciliaria solicitada por la líder sindical. Inconforme, interpuso diversos recursos, entre ellos, un juicio de amparo, mismo que le fue concedido. En contra de dicha determinación, el Ministerio Público de la Federación promovió el recurso de revisión que se solicitó atraer.

Los abogados de la procesada solicitaron a la Corte atraer el caso. No obstante, de conformidad con la Constitución y la Ley de Amparo el solicitante carecía de legitimidad

⁴¹ Luis Prados, “Peña Nieto da golpe maestro”, *El País*, el 27 de febrero de 2013, https://elpais.com/internacional/2013/02/27/mexico/1361994007_720944.html.

⁴² Gustavo Castillo García, “La maestra, presa es acusada de lavado dinero”, *La Jornada*, el 27 de febrero de 2013, <https://www.jornada.com.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>.

para requerir que el Alto Tribunal tomara el asunto. Así, la solicitud fue turnada a la Primera Sala para que admitiera o desechara el requerimiento. El 7 de septiembre de 2016 en sesión privada ante la falta de legitimidad del requirente, el Ministro Cossío Díaz decidió hacer suyo el escrito de solicitud respecto del amparo en revisión. Con lo anterior, el caso se admitió a trámite y el designado como Ministro ponente fue el propio ministro.

En su proyecto, señaló que la relevancia del asunto radicaba en que procedía definir si la doctrina que ha desarrollado la Primera Sala de que los adultos o personas mayores constituyen un grupo vulnerable que merecen una especial protección por parte de los órganos del Estado. La doctrina tuvo su origen en un asunto en materia civil-familiar, donde se discutió si puede o debe aplicarse en procesos penales federales cuando un adulto mayor tenga la calidad de inculpado. Por lo que concluía que la Sala debía atraer el asunto para resolverlo pues cumplía con el criterio de interés y trascendencia exigido por las normas.⁴³

El proyecto del ministro Cossío fue presentado el 16 de noviembre de 2016 con el objetivo de verificar si el Pleno debía atraer o no el caso y, si aceptaba, resolver el fondo del asunto. La decisión no se prestaba a debate pues el proyecto había sido revisado con anterioridad por todos los ministros. Así, con 3 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Piña Hernández, en contra del dictamen y por tanto a favor de la no atracción, el expediente regresó al tribunal originario para su resolución.

La Suprema Corte decidió no resolver el amparo que involucraba a la ex líder sindical procesada por diversos delitos, que representa una fuerza política con gran poder al ejecutivo federal con peso en un partido político con presencia nacional. De hecho, la influencia de la que gozaba la quejosa en ese momento era, aún en prisión, considerable.

La propuesta realizada por el ministro ponente era viable, en el entendido que cubría los requisitos de interés y trascendencia. Sin embargo, si optaban por dejar entrar el caso a la sala era muy probable que regularan la materia en pro de los adultos mayores, lo que sería en beneficio de la requirente, al permitirle llevar su procedimiento desde el arraigo domiciliario.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Primera Sala determina no ejercer facultad de atracción solicitada por Elba Ester Gordillo Morales”.

Ello presentaba un riesgo, entrar en un asunto de índole política por una materia que podía ser regulada, pero que no tenía un peso tan grande como para arriesgarse.

Una de las ventajas que la facultad de atracción tiene es que la Suprema Corte puede decidir si toma o no el caso de acuerdo con criterios de relevancia y novedad, establecidos en la norma, pero que se prestan al criterio de la mayoría. Así, existen casos en que decide tomarlos, en esta ocasión no fue así y se delegó la decisión en un tribunal inferior para que fuera ahí que se dirimiera la controversia. Lo anterior, podría sugerir que el Alto Tribunal decidió no hacer suyo un asunto de importancia política, aún cuando había argumentos jurídicos tanto en la solicitud, como en la demanda de amparo para que lo aceptara y resolviera; lo que habla de cierto aprendizaje al resolver casos de este tipo, como en su momento el Ministro Pardo Rebolledo quiso hacer con el amparo de Florence Cassez.

b) Ley de Seguridad Interior

El proyecto de crear una ley de seguridad interior surgió en 2016. Ese año desde las dos cámaras se presentaron iniciativas en tal sentido. En la cámara alta, el senador Roberto Gil Zuarth del PAN presentó el documento; mientras que en la baja, los diputados Martha Sofía Tamayo y César Camacho Quiroz, ambos del PRI, hicieron lo propio. Las iniciativas conferían facultades extraordinarias al ejército y a la marina para realizar labores de seguridad pública, las cuales ya realizaban desde iniciada la ‘Guerra contra el Narcotráfico’ del entonces presidente Felipe Calderón.⁴⁴

Algunas de las medidas más polémicas eran que los militares realizaran tareas de investigación sustituyendo al Ministerio Público, intervención de comunicaciones privadas sin orden judicial, uso de fuerza letal para contener protestas, entre otras. Los reproches por esta medida, desde la academia y sociedad civil, no se hicieron esperar. Se advertían los

⁴⁴ Para 2017 ya eran 4 las iniciativas presentadas por distintos legisladores: del coordinador de los diputados del PRI, César Camacho; del panista Jorge Ramos, presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara baja; del senador Roberto Gil Zuarth, también panista, y del, en ese momento, perredista Miguel Barbosa. Véase César Martínez, “Retoma Congreso la ley de seguridad”, *Reforma*, el 7 de febrero de 2017, <http://tinyurl.com/y6y4r2gd>.

riesgos que presentaba aprobar las disposiciones tal y como fueron planteadas por la norma. Incluso, la Organización de las Naciones Unidas recomendó imponer más controles al ejército, así como establecer una ruta clara para garantizar el retorno de los militares a los cuarteles una vez acabada su tarea.⁴⁵

El Presidente Enrique Peña Nieto consideraba a la Ley como necesaria para controlar la violencia que iba en aumento durante su mandato, como una pieza fundamental en su lucha contra el crimen organizado.⁴⁶ A ello se sumaban las voces del propio Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, que requería a los diputados a promover un marco normativo adecuado en materia de seguridad interior. Tal era el interés de este último que organizó una reunión en las oficinas de esa dependencia, en la cual solicitó a los legisladores realizar cambios en el marco jurídico para dar certeza a las actuaciones de la institución castrense.⁴⁷

El proceso electoral comenzó y la iniciativa quedó guardada a partir de abril de 2017. No obstante, existió el intento de aprobar la Ley a finales de agosto y mediados de septiembre. Incluso, nueve senadores del partido Acción Nacional⁴⁸ (entre ellos seis cercanos al expresidente Felipe Calderón que se rebelaron en contra de la agenda legislativa acordada por el Frente Ciudadano por México, integrado por PAN, PRD y Movimiento Ciudadano en contra de la norma) urgieron la aprobación de la ley en la Cámara de Diputados y de no lograrse, instaban a la Cámara Alta a intervenir. No sucedió.

A finales de noviembre, el PRI comenzó a operar en el legislativo a efecto de aprobar la ley, a pesar de las críticas que el documento recibió por parte de la sociedad civil. El partido preparó el dictamen para ser aprobado por la Comisión de Gobernación y el 29 de noviembre en sesión privada, a la cual no dejaron acceder a miembros de organizaciones civiles que

⁴⁵ Zedryk Raziel, “Preocupa a ONU Ley de Seguridad Interior”, *Reforma*, el 26 de enero de 2017, <http://tinyurl.com/y9r5ajof>.

⁴⁶ Erika Hernández y Antonio Baranda, “Reconoce EPN mayor desafío por violencia”, *Reforma*, el 3 de mayo de 2017, <http://tinyurl.com/y62qo9t5>.

⁴⁷ Claudia Salazar y Antonio Baranda, “Aborda Cienfuegos con diputados ley”, *Reforma*, el 7 de febrero de 2017, <http://tinyurl.com/y27svhfy>.

⁴⁸ El pronunciamiento fue firmado por los senadores Luisa María Calderón, Ernesto Cordero, Roberto Gil, Jorge Luis Lavalle, Javier Lozano, José María Martínez, Octavio Pedroza, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas. Véase Claudia Guerrero, “Pide PAN ‘arrebatar’ Seguridad Interior”, *Reforma*, el 17 de septiembre de 2017, <http://tinyurl.com/yxbbagd8>.

querían estar presentes en el debate, fue aprobada. No pasaron más de doce horas para que el Dictamen fuera presentado ante el pleno sin que muchos legisladores conocieran el contenido del documento. La iniciativa fue aceptada en lo general por 248 votos a favor y 115 en contra.⁴⁹

En el Senado, en sesión de 14 de diciembre, las cosas no fueron menos tensas. La discusión de la Ley se llevó al límite del periodo ordinario. En la sesión, que comenzó desde las 14:30 horas y terminó a las 6 de la mañana del día siguiente. El pleno recibió el dictamen que aprobaron las comisiones unidas de Gobernación, Marina, Defensa Nacional y Estudios Legislativos con el texto que llegó de la Cámara de Diputados. Así, con 76 votos a favor del PRI, Partido Verde Ecologista y PAN, 44 en contra del PRD y Morena, y tres abstenciones, la aprobaron en lo general⁵⁰ y con 71 contra 34 votos en lo particular, luego de desahogar las reservas que 23 legisladores presentaron a la totalidad de artículos de la Ley. El mismo día fue recibida en la Cámara de Diputados y aprobada con 262 votos contra 25, con cero abstenciones.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, academia y la misma ONU manifestaron su decepción ante el aval de la norma. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, señaló que el país debía centrarse en reforzar la policía nacional y no convertir a las fuerzas armadas en una parte fundamental de la seguridad interna, por lo que lamentaba la decisión del legislativo.⁵¹ Por su parte, se organizaron marchas en contra de la misma e incluso le solicitaron al Presidente que vetara la norma. Sin embargo, para el 21 de diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Ese mismo día el titular del ejecutivo declaró que no emitiría una declaratoria de protección

⁴⁹ Claudia Salazar y Rolando Herrera, “Reservan toda la Ley de Seguridad”, *Reforma*, el 30 de noviembre de 2017, <http://tinyurl.com/y4o9tw2y>.

⁵⁰ César Martínez, “Aprueban en Senado Ley de Seguridad”, *Reforma*, el 15 de diciembre de 2017, <http://tinyurl.com/yynza8ub>.

⁵¹ “Lamenta ONU aval a la ley de seguridad”, *Reforma*, el 15 de diciembre de 2017, <http://tinyurl.com/yylop9wl>.

de seguridad interior, en términos de esa ley, hasta que la Suprema Corte se pronunciase sobre su constitucionalidad.⁵²

i) Llegada a la Corte

Tan pronto se aprobó la norma, diversos órganos autónomos, municipales, asociaciones civiles, ciudadanos y legisladores, promovieron acciones de inconstitucionalidad, amparos y controversias constitucionales en contra de la ley. Además, expertos de la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional manifestaban su desaprobación por la publicación de la norma.

Al final, fueron interpuestas 11 controversias constitucionales por el estado de Chihuahua y por los municipios de Cocotitlán, Ocuilan y Nezahualcóyotl (estado de México), Cholula y Soltepec (Puebla), Hidalgo del Parral (Chihuahua), Oskutzcab, Tepakan (Yucatán), Morelia y Cherán (Michoacán).⁵³ También se presentaron 8 acciones de inconstitucionalidad por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Defensoría de los Derechos Humanos del estado de Querétaro, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, la Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, una minoría de diputados y una minoría de senadores. En cuanto a amparos se promovieron 2,029 amparos indirectos en todo el país.

⁵² Artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior: “El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior”. Véase Erika Hernández y Víctor Fuentes, “Deja Peña a Corte la Ley de Seguridad”, *Reforma*, el 22 de diciembre de 2017, <http://tinyurl.com/y6s4fxwg>.

⁵³ Los datos aquí mencionados fueron tomados de Andrea Trejo, Carlos Escobedo, y Enrique Sierra, “Ley de seguridad interior: breve radiografía procesal de sus impugnaciones”, *Nexos*, 2018, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9166#_ftnref4.

De la totalidad de instrumentos jurídicos promovidos por diversos actores, sólo las Acciones de Inconstitucionalidad tuvieron un peso considerable, pues a partir de ellas se podía anular la disposición normativa por atentar contra lo dispuesto en la Carta Magna, fuera por no atender los procedimientos establecidos en ella o las competencias para legislar. Así, se acumularon en uno sólo las Acciones de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018.

ii) La decisión y sus consecuencias

El debate en el pleno se llevó los días 12, 13 y 15 de noviembre de 2018. Los ministros centraron la discusión en si el Congreso de la Unión contaba con facultades para legislar sobre la materia, máxime que no existía una disposición expresa que otorgara tal atribución al legislativo. Sobre este argumento se manifestaron los ministros Medina Mora, Cossío Díaz, Saldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas.

La ministra Piña Hernández puso en la mesa el tema de los vicios en el procedimiento de aprobación de la norma y respecto a la consulta indígena requerida por la Constitución Federal. Por su parte, la Ministra Luna Ramos difería y consideraba que el legislativo sí tenía atribuciones para normar la materia; sin embargo, coincidía con la visión de la Ministra Piña respecto a las violaciones del procedimiento legislativo. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena sostuvo la postura de la mayoría respecto a la incapacidad de las Cámaras de representantes para emitir una norma sobre seguridad interior y sobre la violación en el procedimiento a la consulta indígena que la Carta Magna señalaba.

El ministro Presidente, Luis María Aguilar Morales, difiriendo de los demás, estaba por la invalidez de los artículos, más no de todo el documento normativo. No obstante, consciente que ello significaba dejar una norma trunca y, posiblemente sin el espíritu para lo cual fue elaborada, optaba por declarar la nulidad de la totalidad del texto. Pero no negaba la facultad que, para él, sí poseía el legislativo. Por lo que consideró su nulidad, pero para que fuera realizada una nueva ley bajo los criterios constitucionales que la Corte delimitara respecto a la seguridad interior y seguridad nacional. El proyecto del Ministro Pardo

Rebolledo encontraba eco en las palabras del Ministro Aguilar Morales, pues la propuesta estaba en el sentido de anular algunos artículos, pero no la ley entera, como sugerían los demás. Para él, la disposición jurídica no estaba regulando la seguridad pública, ni fortaleciendo a las Fuerzas Armadas.

La votación final quedó en 9 votos por la invalidez de la norma en contra de 1, el del ponente, a favor del proyecto.⁵⁴ Quedó en manos del Ministro Medina Mora la redacción de la sentencia final, en cuyo resolutive cuarto se leía lo siguiente: “Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.”⁵⁵

La decisión de la Suprema Corte fue celebrada por todos los sectores de la sociedad que estaban en contra de la Ley. La academia, organizaciones de la sociedad civil y algunos políticos felicitaron al Tribunal por tomar tal medida. Sin embargo, este triunfo se vio opacado ante el anuncio del Plan de Seguridad del Presidente en funciones Andrés Manuel López Obrador, quien proponía una reforma constitucional para poder crear una Guardia Nacional. Señal que se veía como la militarización del país a través de un cuerpo policiaco formado por militares.

Pese a lo anterior, la decisión y posición de la Corte ante actores políticos importantes como el Presidente de la República, quedó como un acto de imparcialidad, con la capacidad suficiente de hacer valer su decisión y proteger los derechos humanos. Asimismo, patrones de actuación ya conocidos, como en el caso de Florence Cassez, se repitieron. Me refiero a que la decisión se tomó fuera del periodo presidencial de la administración que promovió la legislación. Al resolver la acción de inconstitucionalidad en el periodo del Presidente López Obrador, el peso de su decisión si bien fue importante, la nulidad de la Ley poco pesaba a los nuevos residentes de Palacio Nacional y el Congreso de la Unión. Así, la Corte parece implementar una estrategia política al mover los tiempos de modo que resolviese el asunto

⁵⁴ La Ministra Luna Ramos luego de su participación se excusó y tuvo que salir del recinto, por lo que no participó en la votación final.

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus Acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 (2018).

cuando los actores afectados no estuviesen en el cenit de su poder, sino ya fuera, ya en transición.

Lo expuesto no quita relevancia a las decisiones tomadas en el caso Cassez o respecto de la Ley de Seguridad Interior. Para efectos de este trabajo, ello habla de la evolución que la institución a lo largo de los años ha tenido. Viendo en retrospectiva su comportamiento desde los casos de Aguas Blancas, pasando por Carrillo Olea, Lydia Cacho, Guardería ABC y Elba Esther Gordillo, vemos a una Suprema Corte que batalló para entender su nuevo rol como un actor político que debía resolver casos en los que se responsabilizaba a gobernadores, funcionarios federales de alto nivel, líderes sindicales e incluso Presidentes de la República.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su proceso de aprendizaje logró sentar las bases institucionales a generaciones de ministros que ingresaron, ante el retiro de otros más, dejando conocimiento suficiente en la organización para responder a las coyunturas del país y a los casos que admite a estudio, como el asunto de Elba Esther Gordillo. Esto último resulta relevante, porque ahora vemos a un tribunal capaz de decidir qué casos resuelve y cuáles no, algo inimaginable previo a 1994. Los actores políticos importantes esperan a que las controversias suscitadas en el desempeño de sus funciones lleguen al Alto Tribunal para que sea este quien dé la última palabra y decida sobre la constitucionalidad de los asuntos. “Esperaremos a que lo que decida la Corte” se ha vuelto un lugar común en las declaraciones de titulares de administraciones pasadas y actuales.

Hoy las decisiones del Supremo pesan y se acatan. No obstante, aún le quedan retos por atender, sobretodo en esta época de transiciones en presidencia y legislativo federal, lo que significa que seguirá incorporando nuevas experiencias y vendrán nuevos retos para el órgano jurisdiccional, queda esperar cómo los resuelve.

REFLEXIONES FINALES

En días recientes, mientras conversaba con un amigo sobre la crisis en la que se encuentra el Poder Judicial de la Federación con la renuncia del ahora exministro Medina Mora, sabiendo del tema que desarrollé en esta tesis, no dejó escapar la oportunidad de soltar en la mesa un “La Suprema Corte ya sirve”. No pude ocultar mi sorpresa y disgusto por su comentario, tan es así que me detuve a explicarle porque no estaba de acuerdo con él. Más allá de lo acertado o no de su observación, su frase me dejó pensando en el ejercicio final de esta tesis.

Mi incomodidad ante el comentario me pareció razonable luego del tiempo que me llevó redactar este trabajo en el que sostengo que, a partir de 1994, la SCJN desarrolló la capacidad de ser un contrapeso para los demás poderes, luego de un largo proceso de aprendizaje. Además de que, como aquí sostengo, desde 2011 la participación del órgano en la escena política es más relevante, sobretodo cuando el impacto de las resoluciones dictadas repercutieron en otros entes y, en menor medida, en el Alto Tribunal.

Ante los nuevos retos que surgieron con la reforma que reconfiguró el Poder Judicial en los noventas, la Corte enfrentó nuevos retos como: enfrentarse a la arena política, a la cual históricamente había rehuído por una situación meramente institucional, que dictaba que a ese órgano le tocaba resolver los procedimientos jurisdiccionales, mientras que al Senado le correspondía atender las disputas políticas. De tal manera que tuvo que modificar la estrategia y la manera en la cual dictaba sentencias y repensar la mejor forma de sustentar sus decisiones en las normas para que tuvieran el impacto deseado.

De la revisión de los casos observamos su gradual aceptación del nuevo encargo con nuevos jueces. Si bien la institución tenía conocimiento de ciertas materias mucho más jurídicas, no había resuelto asuntos en los que gobernadores se vieran responsabilizados, por lo que los ministros recién designados, con la experiencia que tenían, formaron las bases suficientes para la toma de decisiones y a partir de ahí forjaron los suficientes precedentes para las futuras generaciones. La organización, por tanto, siguió arrastrando tales conocimientos y se fue enriqueciendo con nuevas pruebas que le llegaban así como la

incorporación de otros integrantes, lo que significó algunos cambios en la resolución de ciertos casos.

El ejemplo más claro de esto fue el asunto de la Guardería ABC, mientras el ministro Zaldívar Lelo de Larrea –recién incorporado a la Corte y con el encargo de realizar el proyecto de dictamen– proponía la responsabilidad de los titulares de las dependencias bajo el argumento siguiente:

Los dirigentes son responsables de las entidades que dirigen. Son causantes de los éxitos, pero también lo son de los errores graves que se cometen por acciones u omisiones. Los aciertos serán suyos, pero los errores también. La toma de protesta del cargo conlleva automáticamente la responsabilidad en el ámbito de acción de la institución a su cargo. Éste es el sentido de protestar guardar y hacer guardar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen [...] Asumir un cargo implica, entre otras cosas, aceptar la responsabilidad y los riesgos que la función trae aparejada, desde ese momento le serán imputadas todas las responsabilidades inherentes al cargo; por ello, el servidor público está obligado a identificar una agenda de riesgos y a girar sus instrucciones y políticas para minimizarlos al máximo.⁵⁶

La mayoría de los juzgadores en el Pleno coincidía con señalar la responsabilidad de los servidores públicos de mandos medios. De tal forma que el noble ministro se salía del esquema establecido anteriormente por sus predecesores y la propia institución, y proponía que se dejara en el dictamen la responsabilidad de los titulares de las dependencias. Luego de concluir el debate de la Guardería ABC, la Corte le mostraría al ministro Zaldívar la manera en que debía conducirse en sus propuestas, limitando su manera de actuar.

Ello no impidió que en un futuro pudiera promover sus ideas, aunque esta vez no en el pleno, pero sí en la primera sala. En su proyecto de sentencia del caso Florence Cassez, pudo dejar su particular forma de interpretar la norma, y fue ahí que concibió el concepto del “efecto corruptor”, lo que bastó para convencer a la mayoría que la autoridad debía poner en libertad a la ciudadana francesa derivado del análisis del fondo del asunto, a pesar de que la

⁵⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 14 de junio de dos mil diez”, p. 29. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/jun4_0.pdf

Carta Magna, de acuerdo con el tipo de amparo, sólo permitía emitir una sentencia para efectos de reponer el procedimiento, como en su momento el ministro Cossío Díaz mencionó.

Así, la Corte pareciera encarnar las instituciones de March y Olsen, es decir, es un organismo en el cual los actores están supeditados a la institución, donde todo está limitado y regulado, e inclusive esta capacidad técnica y el uso del lenguaje jurídico son fuente de su legitimidad. En ese sentido, se explica porque en los primeros casos, como Aguas Blancas y Carrillo Olea, la Corte se limitaba a realizar su impecable trabajo jurídico, pues no tenía experiencias pasadas donde tuviera que salir de esta zona de confort. Sin embargo, ante la novedad de las nuevas atribuciones y de que se convirtió en un actor relevante y fue consciente de la nueva dimensión política adquirida, la novedad no le asentó muy bien, la desestabiliza y descoloca. Estas nuevas experiencias rompen esos repetidos juegos y requiere, en términos de Crozier, de la capacidad de los agentes, pues se abre una zona de incertidumbre de forma limitada, por encontrarse bajo la capa de los valores y preferencias de la institución. Esta capacidad de los ministros se manifiesta luego del medular caso de la Guardería ABC, pues en asuntos posteriores se atrevieron a ir más allá de la norma, como en el asunto de Florence Cassez, o a jugar en el límite de las reglas en un posible uso de una estrategia política como en este mismo caso y el de la Ley de Seguridad Interior. No obstante, esta capacidad de los agentes es limitada, pues al fin y al cabo son actores que aceptan seguir las normas de una institución como la Corte.

Así se muestra que tanto la institución delimita la actuación de los ministros, derivado de los conocimientos adquiridos, en este caso, durante 25 años. Empero, no se cierra a nuevos aprendizajes que los nuevos integrantes que llegan pueden llevar a la misma. Si bien, puede ser que de primer momento no es súbita la incorporación de la experiencia de los nuevos actores, los agrega poco a poco. Como consecuencia de ello tenemos una SCJN mucho más activa en asuntos políticos y, sobretodo, proclive a la protección de derechos humanos.

La evolución que tuvo la Corte se observa desde el inicio, en el que la institución actuaba por mandato de la presidencia como en el caso de Aguas Blancas. En ese tema tuvo que improvisar una forma de atender asuntos de esa índole, basándose en fundamentos jurídicos suficientes para sostener la culpabilidad del gobernador de Guerrero. Las conclusiones eran certeras, pero el impacto fue nulo. La política se impuso y el problema se

arregló por una vía distinta a la jurisdiccional. El órgano participó como un mero espectador. Lo mismo sucedió en el caso del gobernador Carrillo Olea, tenía las herramientas para intervenir, pero su sentencia no tuvo el peso suficiente ni la relevancia para los actores relacionados al tema. Al no ser significativo su actuar sus resoluciones no le acarrearán un costo político, lo que hacía sentir que era un mero órgano jurisdiccional y no un actor en la arena política.

Los casos Lydia Cacho y de la Guardería ABC le enseñarían que toda decisión conllevaba un peso que debía cargar. Luego de emitir los dictámenes de ambos asuntos se dio cuenta que las decisiones que tomara tendrían una consecuencia para el órgano, que podían mermar o beneficiar su imagen, en ambos casos ocurrió lo primero. La argumentación jurídica no bastaba para salvarse, también era necesaria una estrategia de la cual careció. En el primer caso esto se observa luego de ver la forma en que terminó el asunto. Aún cuando tenía la facultad de no llevar el procedimiento decidió tomarlo, el resultado fue desastroso, la Corte fue calificada de corrupta por no resolver una violación grave de derechos humanos. En el segundo fue lo mismo, un ministro decidió tomar el tema para que la Corte realizara su investigación. Ello concluyó con el señalamiento de responsabilidad de servidores públicos de mandos medios. En ambas situaciones pudo evitar las críticas al no llevarlos, pero optó por atender la solicitud. Los señalamientos de ser un tribunal sin autonomía y dependiente de los designios de ejecutivo federal fueron una consecuencia. Para este momento la SCJN se dio cuenta de su relevancia política y por tanto sus decisiones tenían un costo, pero no sabía como manejarlo.

Resolver los asuntos anteriores dieron pauta para que aprendiera a qué casos llevar, cuándo resolverlos y en qué asuntos ser una corte más activa o pasiva. Tanto en el caso de Florence Cassez, como en el de Elba Esther Gordillo y el de la Ley de Seguridad Interior se observa a la SCJN consciente de ser un actor político y ya no un simple órgano jurisdiccional. En el primer tema, fue más allá del diseño institucional y decidió otorgar la libertad a la ciudadana francesa, haciendo énfasis en que el problema no había estado con el procedimiento del judicial, sino que la consecuencia de liberarla derivaba de un mal procedimiento realizado desde el ejecutivo federal. Es decir, exhibió a los cuerpos policiacos, al procurador y al anterior Presidente de la República por su pésima estrategia de seguridad.

Ello habla de un atrevimiento que en otro momento no hubiera tenido. No sólo tenía los argumentos, contaba con el apoyo de la opinión pública y supo el momento exacto en el cual decidir, esto es, una vez que el titular del ejecutivo señalado había dejado el cargo. Lo mismo sucedió al resolver la acción de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, para no meterse en problemas con el Presidente que promovió la norma, dejó que este concluyera su mandato para emitir su sentencia. Posteriormente, en vez de sólo derogar algunos artículos de la legislación optó por nulificar el texto íntegro y declarar su inconstitucionalidad. Algo que muy probablemente unos años antes no hubiera hecho. De esta manera se observa un tribunal con la capacidad suficiente de saber en qué momento ir más allá del diseño institucional y de decidir sobre sí. De esto último da cuenta el hecho de no haber tomado en su momento el caso de Elba Esther Gordillo, los ministros de la sala tenían la opción de atender un caso que podría sentar un precedente en pos de la ciudadanía, pero a diferencia de temas como ABC o Lydia Cacho, al estar involucrado un actor político importante, decidieron que el Tribunal inferior debía atenderlo y no ellos. El saber decir que ‘no’ habla de un aprendizaje importante, pues tiene la posibilidad de elegir qué batallas tomar.

Con todo esto se observa una Corte con más experiencia en la arena política, con la capacidad de decidir los asuntos que tome y consciente del peso que conllevan sus sentencias. Si bien no es un órgano jurisdiccional activo, sabe cuándo ir un poco más allá de la norma y cuando no. Los golpes del pasado le llevaron a generar respuestas en el presente que ha logrado manejar.

Justo esa es la razón por lo que la importancia de la Corte no es de este año, sino que desde 1994 es vital para la democratización del país. Con el pasar del tiempo pudo resolver asuntos en los que participaron actores políticos importantes y hacerles frente, así el proceso de instrucción fue lento pero poco a poco ha encontrado los caminos para hacer valer sus decisiones frente a ese tipo de personajes. Algunos logros derivan de asuntos como el matrimonio igualitario, la protección al debido proceso o el aborto legal. Temas en los que encontraron resistencia de titulares de distintos órganos del ejecutivo y legislativo federales y locales.

Por ello, la renuncia de un ministro es una situación tan relevante, no sólo para la organización sino para la política del país, pues el hecho de que un presidente, con una

mayoría del mismo partido en el Senado, envíe una terna afin a sus ideas puede derivar en la elección de un ministro con cierta parcialidad hacia las políticas públicas que se promuevan por los órganos legislativo o ejecutivo federales. Aunque ello no necesariamente significa que el individuo se apegue a todas las ideas, pues la experiencia institucional entra en juego, ya que esta podría delimitar la actuación de los demás ministros cuando se vean amenazados en su independencia.

En pasadas administraciones sólo un Presidente de la República pudo postular a más de 4 ministros, me refiero a Felipe Calderón. No obstante, al momento del envío de las tenas al Senado, este órgano estaba fragmentado en cuanto a su integración y no había una mayoría partidaria. La realidad de este sexenio se torna distinta, el Presidente López Obrador tendrá la posibilidad de enviar 4 listas para la elección de la misma cantidad de jueces de la Corte durante su mandato, a un Senado con una mayoría de legisladores de la coalición que lo hizo ganador.⁵⁷ La oportunidad para el estudio del Alto Tribunal resulta inmejorable, pues, sin el ánimo de hacer pronósticos sin fundamento, 4 ministros con votos en un mismo sentido bastan para negar resoluciones de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Justo este sería el momento para comprobar si la experiencia adquirida por la Corte basta para hacer frente a las posibles amenazas a su autonomía.

Esta coyuntura da paso a ahondar en los estudios comparados con base en la Teoría de la Fragmentación, a la cual hace alusión Ríos-Figueroa,⁵⁸ la cual señala que a mayor heterogeneidad en el legislativo y el ejecutivo de un país mayor independencia en el judicial, cuando son esos órganos los encargados de elegir a los magistrados de los Tribunales Constitucionales, y viceversa. Precisamente este es uno de los riesgos de la politización de la justicia, cuando la autonomía de un poder, como en este caso la judicatura, se ve comprometido.

Aunado a ello al órgano jurisdiccional se le avecina una mayor carga de trabajo la modificación a la Constitución de Baja California para prolongar el mandato del Gobernador Bonilla en esa entidad federativa Ley Bonilla en Baja California, la reforma al Poder Judicial

⁵⁷ En la LXIV legislatura el Senado cuenta con 60 legisladores que son del Movimiento Regeneración Nacional, 6 son del Partido del Trabajo y 4 del Partido Encuentro Social.

⁵⁸ Véase *Supra*, p. 58.

que propuso el senador Ricardo Monreal que más que un beneficio a mi forma de ver es un retroceso y que ha tenido buen recibimiento por parte del Ministro Presidente de la Corte, Arturo Zaldívar. Aunado a los cambios que debe tener la institución, pues no es inmaculada. Me refiero a medidas de transparencia, fiscalización y profesionalización que se requieren en la judicatura federal como parte del mejoramiento del sistema de justicia mexicano en el cual deben participar los tres poderes, así como la ahora ‘autónoma’ Fiscalía General de la República. A esa fórmula hay que adicionar la incorporación de los juzgados de justicia laboral que serán agregados a ese poder, como resultado de compromisos hechos en el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

De estos temas el que podría tener más cabida en el presente estudio sería el de la modificación a la Constitución del Estado de Baja California pues sin duda es un tema por todos lados político. Plantea la ampliación de mandato de un gobernador, personaje político importante, el cual fue confirmado por el Tribunal Electoral local, para luego ser desestimado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, luego del desistimiento de esa vía del mandatario. Las Acciones de Inconstitucionalidad luego de la toma de protesta del ahora Gobernador Jaime Bonilla no se han hecho esperar y hoy están en la Corte. La institución tiene un escenario jurídico sencillo, pues a todas luces diría que es inconstitucional la reforma propuesta. La arena política es el problema, pues se enfrenta al titular de un ejecutivo local y a un gobierno federal que si bien no apoya expresamente la enmienda, tampoco se ha manifestado en contra; simplemente se ha limitado al clásico “Será la Corte quien decida”. Así, la institución está ante un nuevo reto en un contexto distinto, con mayorías partidarias en el Congreso y gubernaturas locales, aunado a la presión del ejecutivo federal que ha dejado ver que el órgano jurisdiccional requiere cambios estructurales como la creación de una sala anticorrupción, lo que, en su momento, se vio como una amenaza al judicial.

Las reformas de 1994 y de 2011 son ejemplos de cambios que han beneficiado a la justicia mexicana a través de modificaciones institucionales, en los cuales han participado ejecutivo, legislativo y judicial, lo que ha beneficiado a la ciudadanía. Por tanto, requerimos una Corte y un Consejo de la Judicatura lo más autónomo posible, para que continúen su proceso de mejora, que a la fecha, a pesar de tener sus altibajos, ha funcionado.

Contestando a mi amigo, yo diría que la SCJN era importante y hoy, en estos tiempos de partidos con apoyo popular y mayorías en el Congreso y gubernaturas, se requiere un contrapeso que apoye el sistema democrático que paulatinamente se va cimentando en nuestro país, para frenar excesos y promover derechos humanos. Por tanto, sí, la Suprema Corte de Justicia de la Nación era importante, pero hoy es vital para el país.

REFERENCIAS

I. Bibliografía

- Aguilar Rivera, J. A., *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (México: FCE-CIDE, 2000).
- Alvarado Altamirano, S., “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo”, *Contaduría y Administración*, 219 (2006), pp. 11-40.
- Ansolabehere, K., *La política desde la justicia, cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México* (México: Fontamara, 2007).
- Ansolabehere, K., “Jueces, Política y Derecho: Particularidades y alcances de la politización de la justicia”, *Isonomía*, 22 Abril (2005): 39–63.
- Ávila Ornelas, R., “Control jurisdiccional de *Reformas* constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Derecho procesal constitucional*, ed. Armando Soto Flores (México: IIJ - UNAM, 2016).
- Berizonche, R., “Activismo judicial y participación en la construcción de las políticas públicas”, *Civil Procedure Review* 1, núm. 3 septiembre-diciembre (2010): pp. 46–74.
- Bordieu, P., y Teubner, G., *La fuerza del derecho* (Bogotá, Uniandes: Instituto Pensar: Siglo del Hombre Editores, 2000).
- Burgoa Orihuela, I., *El juicio de amparo*, 25a ed. (México: Porrúa, 1988).
- Carpizo, “*Reformas* Constitucional al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 86 (1995): pp. 807–42.
- Carpizo, J., “Nuevas Reflexiones Sobre La Función de Investigación de La Suprema Corte de Justicia a 33 Años de Distancia,” *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 6 (2005): pp. 167–229, <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0505110167A>.
- Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, 19a ed. (México, D.F: Siglo Veintiuno, 2006).
- Carvalho, E., et al., “Judicialización de La Política y Grupos de Presión En Brasil: Intereses, Estrategias y Resultados,” *América Latina Hoy*, 72 (2016): pp. 59–88.

- Castagnola, A., y López Noriega, S., (ed.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México* (México, IIJ-UNAM-Tirant lo Blanch, 2016).
- Clark, T., “The Public and Judicial Independence”, en Bruce Peabody (ed.), *The Politics of Judicial Independence, Courts, Politics, and the Public* (Baltimore, John Hopkins University Press, 2011).
- Cortez Salinas, J., “Análisis Cualitativo Comparado: las ecisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 76, núm. 3, julio–septiembre (2014): 413–39.
- Cortez Salinas, J., *La Suprema Corte de Justicia en México. ¿Cuándo vota contra el Presidente?* (México: IIJ - UNAM, 2014).
- Cortez Salinas, J., y Salazar Rebolledo, G., “La construcción de la independencia y del poder de la Suprema Corte de Justicia en México. Explicando la *Reforma Judicial de 1994*”, *Estudios Políticos*, 46, núm. Enero-Abril (2019): pp. 213–33.
- Cossío Díaz, J. R., “Los problemas nacionales y la Suprema Corte”, en *Derecho y Cambio Social en la Historia*, ed. Cossío Díaz, J. R., Pani, E., y Mijangos, P., (México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2019).
- Cossío Díaz, J. R., *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia* (México: Fontamara, 2008).
- Cossío Díaz, J. R., *Sistemas y Modelos de Control Constitucional en México* (México: IIJ - UNAM, 2017).
- Couso, J., “Consolidación Democrática y Poder Judicial: Los Riesgos de La Judicialización de La Política,” *Revista de Ciencia Política XXIV*, no. 2 (2004): pp. 29–48
- Crozier, M., y Friedberg, E., *El actor y el sistema* (México: Alianza Editorial Mexicana, 1990).
- Dahl, R., *Análisis sociológico de la política* (Barcelona: Fontarella, 1968).
- Díaz, A., y Vilchis, D., “Entre precedentes y derechos: las cortes constitucionales de Chile y México ante la discusión en torno al matrimonio igualitario”, ponencia presentada en *Sexto Congreso Internacional de Ciencia Política*, AMECIP, Puebla, 2018.
- Epstein, L., Knight, J., y Shvetsova, O., “The Rol of Constitutional Courts in the Establishments of Democracy”, *Law and Society Review*, 35, núm. 1 (2001): pp. 117–67.

- Fix-Fierro, H., “Jorge Carpizo, La jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, ed. César Astudillo y Héctor Fix-Zamudio (México: UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013).
- Fix-Fierro, H., y Fix-Zamudio, H., “Artículo 94”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada* (Porrúa - UNAM, 2003).
- Fix-Zamudio, H., “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo* (México: Porrúa - UNAM, 2003).
- González Avelar, M., *La Suprema Corte y la política* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).
- González Casanova, P., *La democracia en México*, 2a ed. (México: Era, 2006).
- González Compeán, M., y Bauer, P., *Jurisdicción y democracia, los nuevos rumbos del Poder Judicial en México* (México: Cal y Arena, 2002).
- González Oropeza, M., *Las controversias entre la constitución y la política* (México: IJ - UNAM, 1993).
- Hamilton, A., “Federalist Papers No 78” en *Federalist Papers*, (New Heaven: Yale University Press, 2009)
- Helmke, G., y Ríos-Figueroa, J., “Introduction: Courts in Latin America”, en *Courts in Latin America*, ed. Helmke, G., y Ríos-Figueroa, J., (New York: Cambridge University Press, 2011).
- Hernández, R., *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. (México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008)
- Hernández, R., “La transformación del presidencialismo en México”, en *Una historia contemporánea de México*, ed. Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (México: Oceano, 2005).
- Hilbink, L., *Legalism against Democracy: The Political Role of the Judiciary in Chile, 1964-1994*, PhD Tesis (University of California, San Diego, 1999).
- Holland, K., *Judicial Activism in Comparative Perspective* (New York: St. Martin’s Press, 1991).
- Huntington, S., *El orden político de las sociedades en cambio* (Buenos Aires: Paidós, 1990).

- Langston, J., *Democratization and authoritarian party survival : Mexico 's PRI*, (New York, Oxford University Press, 2017).
- Magaloni, A., y Mayer-Serra, C., “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales*, 23, núm. Julio-Diciembre (2010): pp. 27-60.
- Manzo, A., “El uso estratégico del derecho: reconocimiento del matrimonio de parejas del mismo sexo en Argentina”, *Oñati Socio-Legal Series*, 1 (2011): pp. 1-35.
- March, J., y Olsen, J., *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics* (New York, The Free Press).
- North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).
- Orozco, J., “Justicia constitucional y desarrollo económico en México”, en Dirección General de Planeación de lo Jurídico (comps.) *Tribunales constitucionales y consolidación de la Democracia* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007).
- Ostrom, E., *Comprendiendo la diversidad institucional* (México, FCE: UAM, 2015).
- Tolbert P., y Zucker, L. G., “The institutionalization of institutional theory”, en Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy y Walter R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, (Inglaterra: SAGE publications, 1996).
- Pardow Lorenzo, D., y Verdugo Ramírez, S., “El Tribunal Constitucional chileno y la Reforma de 2005: Un enroque entre jueces de carrera y académicos.”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 28, núm. 1 (2015): pp. 123–44.
- Pellegrini, A., “O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário”, *Revista do Curso de Direito* 7, núm. 7 (2010): pp. 9–37.
- Peters, G., *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* (Barcelona: Gedisa, 2003).
- Peters, G., y Torres Espinosa, E., “El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?”, *Estudios Políticos*, 34, núm. ene/abr (2015): pp. 117–37.
- Ríos-Figueroa, J., “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010).

- Ríos-Figueroa, J., “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002”, *Latin American Politics and Society*, 49, núm. 1 (2007): pp. 31–57.
- Rivas Leone, J. A., “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, 9 (2003), pp. 9-40.
- Rosenberg, G., *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* (Chicago: University of Chicago, 2007).
- Sánchez, A., Magaloni, B., y Magar, E., “Legalistas Vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México”, en *Tribunales Constitucionales en América Latina*, ed. Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010)
- Segal, J., y Spaeth, H., *The Supreme Court: the Attitudinal Model Revisited* (New York: Cambridge University Press, 2002)
- Shapiro, M., “Law and Politics: The Problem of Boundaries”, en *The Oxford Handbook of Law and Politics*, ed. Keith Whittington, Daniel Kelemen, y Gregory Caldeira (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- Suárez Ávila, A. A., “La Investigación de Violaciones Graves a Los Derechos Humanos En México, Antes y Después de La Reforma Constitucional de 2011,” *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, ed. Miguel Carbonell Sánchez and Óscar Cruz Barney (Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015)
- Suárez Ávila, A., *La Protección de los Derechos Fundamentales en la Novena Época de la Suprema Corte* (México: Porrúa, 2015).
- Suárez Camacho, H., y Rodrigo Mortera Díaz, A., “Reflexiones en torno a la Controversia Constitucional”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 17, núm. Julio-Diciembre (2016).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, El artículo 97 constitucional y la democracia, Una discusión histórica en el pleno de la Suprema Corte de Justicia, (JUS, México, 1947)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La histórica facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las garantías individuales*, 1a ed. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012).

Tate, N., y Vallinder, T., “Why the Expansion of Judicial Power”, en *The Global Expansion of Judicial Power*, ed. Tate, N., y Vallinder, T., (NYU Press, 1995).

Volpi, J., *Una Novela Criminal* (México: Alfaguara, 2018).

II. Recursos jurídicos

Artículo 103, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 104/1995 (1995).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 25/1998 (1998).

García Corona, S., “Crónicas de Pleno y Salas, Crónica de los amparos Directos 9/2008, 16/2008, 10/2008, 8/2008 y 33/2008” (Ciudad de México, 2009), https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/cronicas_pdf_sr/cr-acteal-A.pdf.

Illand Murga, N., “Crónicas de Pleno y Salas, Crónica del Recurso de Apelación 2/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libertad a mujeres indígenas por insuficiencia de pruebas.” (Ciudad de México, 2010), https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/cronicas_pdf_sr/cr-libertad-mujeres-ind.pdf.

Primera Sala SCJN, “Efecto corruptor del proceso penal. Condiciones para su actualización y alcances” (2013).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo General Número 16/2007, Del pleno de la suprema corte de justicia de la nación, en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las comisiones de investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo” (2007), <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=h13BAFWBbgTxSwXohD21Yi14mq931e3H32hesEBNO8Jb4CQcT3/8X1DXrpcyl8+r>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo Pleno”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (9a. época, t. III, 1996).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 19 de septiembre de dos mil seis”, https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/PL060919.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 14 de junio de dos mil diez”, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/jun4_0.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Índice del proceso legislativo correspondiente a la *Reforma* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994”, consultado el 3 de febrero de 2019, https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133 - 31 DIC 1994.pdf.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Primera Sala determina no ejercer facultad de atracción solicitada por Elba Ester Gordillo Morales”, No. 191/2016, 2016, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4415>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 517/2011 (2013).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Caso Rosendo Radilla Pacheco, Varios 912/2010 (2010).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 21/99 (1999).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dictamen facultad de investigación 1/2009 (2010).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Facultad de Investigación 1/2007

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Recurso de Reclamación 175/2006-PL.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus Acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 (2018).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la constitución Federal (1996).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Solicitud para que este Alto Tribunal ejerza la Facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional 1/2006 (2006).
Tribunales colegiados de Circuito, “Sentencias de amparo. Sus efectos en casos de violación de garantías por omisión. La autoridad de amparo debe sustituirse a la responsable en la apreciación de los elementos de convicción, cuando produzcan certeza plena, y no procede conceder amparo” (2001), <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/188/188942.pdf>.

III. Recursos hemerográficos

- AFP, “Agenda Sarkozy caso de plagiaria gala”, *Reforma*, el 4 de marzo de 2009.
- AFP, “Boicotean exposición mexicana en Francia”, *Reforma*, el 11 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/yxodewd5>.
- AFP, “Peña Nieto promulga la Ley de Seguridad Interior”, *El Economista*, el 21 de diciembre de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Pena-Nieto-promulga-la-Ley-de-Seguridad-Interior-20171221-0098.html>.
- Anabiarte, A., “Fracasa Francia en meter tema Cassez en G-20”, *El Universal*, el 20 de febrero de 2011, <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/746336.html>.
- Angel, A., “Corte invalida Ley de Seguridad por el riesgo que implica convertir a militares en policías”, *Animal Político*, 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/11/corte-ley-seguridad-interior/>.
- Aranda, J., “Sí Procede El Juicio Político En Contra de Carrillo Olea, Resuelve La SCJN,” *La Jornada*, Febrero 4, 2000, <https://www.jornada.com.mx/2000/02/04/pol1.html>
- Aznarez, J. J., “El Acoso Popular Fuerza La Dimisión de Un Gobernador Mexicano Del PRI,” *El País*, Mayo 14, 1998, https://elpais.com/diario/1998/05/14/internacional/895096816_850215.html

- Aznarez, J. J., “Movilizaciones En México En Contra de La Impunidad,” *El País*, Febrero 19, 1998, https://elpais.com/diario/1998/02/19/internacional/887842815_850215.html.
- Baranda, A., “Piden Sensatez En Consulta Sobre Molinar,” *Reforma*, Junio 23, 2010, <http://tinyurl.com/yytthnoe>.
- Brito, L., “Ratifica la SSP culpa de Cassez”, *Reforma*, el 13 de marzo de 2009, <http://tinyurl.com/y58sv9tn>.
- Castillo García, G., “Envían a Ministra a Dar La Cara y Justificar La Absolución de Marín,” *La Jornada*, Diciembre 1, 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/12/01/index.php?section=politica&article=003n1pol>.
- Castillo García, G., “La maestra, presa es acusada de lavado dinero”, *La Jornada*, el 27 de febrero de 2013, <https://www.jornada.com.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>.
- Castro, A., “Cronología: Caso Lydia Cacho”, *El Universal*, Junio 2, 2008, <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/511533.html>.
- CNN México, “La SCJN recibe un galardón de la ONU por su trabajo en derechos humanos”, *Expansión*, diciembre 10, 2013. En <https://expansion.mx/nacional/2013/12/10/la-scn-recibe-un-galardon-de-la-onu-por-su-trabajo-en-derechos-humanos>
- Delgado, M., “Ofrece Sarkozy seguir caso de Florence”, *Reforma*, el 7 de mayo de 2008, <http://tinyurl.com/yx98qrq5>.
- Delgado, M., “Presionan a Sarkozy senadores franceses”, *Reforma*, el 5 de marzo de 2009, <http://tinyurl.com/y4voj4mt>.
- Depalma, A., “Spasm of Violence Is Shaking a Poor Mexican State,” *New York Times*, July 11, 1995, <https://www.nytimes.com/1995/07/11/world/spasm-of-violence-is-shaking-a-poor-mexican-state.html>
- Editorial, “Infamia En La Corte,” *La Jornada*, November 30, 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/11/30/index.php?section=edito&article=002a1edi>
- García, A., “Preocupa a México Caso Cassez.- SRE,” *Reforma*, March 24, 2009, <http://tinyurl.com/y5bfnyfv>.

- Garza Onofre, J. J., “Y a todo esto: ¿Alguien ya leyó la sentencia del caso Florence Cassez?”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, 2011, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1024>
- Ginsburg, T., “El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, núm. Agosto (2016): <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5970>
- Guerrero Garro, F., “En El Plebiscito Morelense, 15 a 1 Contra Carrillo Olea,” *La Jornada*, Marzo 9, 1998.
- Guerrero Garro, F., “No Regresaré Al Ejecutivo de Morelos: Jorge Carrillo Olea,” *La Jornada*, Junio 7, 1999.
- Guerrero Garro, F., y Castillo, G., “Bajo Arraigo, El Procurador de Morelos y Miyazawa”, *La Jornada*, Febrero 13, 1998, <https://www.jornada.com.mx/1998/02/13/arraigo.html>
- Guerrero Garro, F., y Castillo, G., “Exige El PAN y El PRD Morelenses La Renuncia de Jorge Carrillo Olea,” *La Jornada*, Febrero 17, 1998, <https://www.jornada.com.mx/1998/02/17/renuncia.html>
- Guerrero, C., “Pide PAN ‘arrebatar’ Seguridad Interior”, *Reforma*, el 17 de septiembre de 2017, <http://tinyurl.com/yxbbagd8>.
- Hernández, E., y Baranda, A., “Reconoce EPN mayor desafío por violencia”, *Reforma*, el 3 de mayo de 2017, <http://tinyurl.com/y62qo9t5>.
- Hernández, E., y Fuentes, V., “Deja Peña a Corte la Ley de Seguridad”, *Reforma*, el 22 de diciembre de 2017, <http://tinyurl.com/y6s4fxwg>.
- Ledón, M., “Atrapa el ‘Affaire Cassez’ a franceses”, *Reforma*, el 7 de junio de 2008, <http://tinyurl.com/yxnoc84u>.
- Loeza, S., “La matanza de León, 1945”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura* 35, núm. 425 (2013): <https://www.nexos.com.mx/?p=15294>.
- López, Mm., “Acuerdan Comisión Binacional Para Cassez,” *Reforma*, March 9, 2009, <http://tinyurl.com/y46cpoak>
- Martínez, C., “Aprueban en Senado Ley de Seguridad”, *Reforma*, el 15 de diciembre de 2017, <http://tinyurl.com/yynza8ub>.

Martínez, C., “Retoma Congreso la ley de seguridad”, *Reforma*, el 7 de febrero de 2017, <http://tinyurl.com/y6y4r2gd>.

McKinley Jr., J., “Mexican Court Finds No Violation of Rights in Jailing of Journalist,” *New York Times*, November 30, 2007, <https://nyti.ms/2G4PcwA>.

Medellín, M. L., “Francesa no es inocente, acusa víctima”, *Reforma*, el 7 de junio de 2008, <http://tinyurl.com/y2qcnmrl>.

Prados, L., “Peña Nieto da golpe maestro”, *El País*, el 27 de febrero de 2013, https://elpais.com/internacional/2013/02/27/mexico/1361994007_720944.html.

Raziel, Z., “Preocupa a ONU Ley de Seguridad Interior”, *Reforma*, el 26 de enero de 2017, <http://tinyurl.com/yyr5ajof>.

Rea, D., “No Estamos Derrotados,” *Reforma*, Junio 17, 2010, <http://tinyurl.com/y3v2vxjj>.

Rea, D., “Piden Juicio a Ministros Por Caso ABC,” *Reforma*, July 15, 2010, <http://tinyurl.com/y4t7vbda>.

Redacción “14 Muertos En Un Choque Entre Policías y Campesinos Mexicanos”, *El País*, Junio 29, 1995, https://elpais.com/diario/1995/06/29/internacional/804376806_850215.html.

Redacción, “Admite la PGR montar un show”, *Reforma*, el 24 de abril de 2007, <http://tinyurl.com/y6tn4tjn>.

Redacción, “Condiciona país Año de México en Francia”, *Reforma*, el 15 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/y29x7qz7>.

Redacción, “Cronología de Hechos Del Caso Lydia Cacho”, *Proceso*, Septiembre 30, 2006, <https://www.proceso.com.mx/221771/cronologia-de-hechos-del-caso-lydia-cacho>.

Redacción, “Cronología Del Caso ABC,” *La Jornada*, Junio 17, 2009, <https://www.jornada.com.mx/2010/06/17/politica/013n2pol>.

Redacción, “Lamenta ONU aval a la ley de seguridad”, *Reforma*, el 15 de diciembre de 2017, <http://tinyurl.com/yylop9wl>.

Redacción, “Prevé Francia exponer caso Cassez en G20”, *Reforma*, el 14 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/y34ptwhn>.

Redacción, “Suspende México Año en Francia”, *Reforma*, el 14 de febrero de 2011, <http://tinyurl.com/y5j3m893>.

- Relea, F., “Golpe Bajo de La Justicia En México,” *El País*, December 4, 2007, https://elpais.com/internacional/2007/12/05/actualidad/1196809202_850215.html.
- Salazar Ugarte, P., “Poder judicial: ¿hacia atrás o hacia adelante?”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, núm. Julio (1999): <https://www.nexos.com.mx/?p=9316>
- Salazar, C., y Baranda, A., “Aborda Cienfuegos con diputados ley”, *Reforma*, el 7 de febrero de 2017, <http://tinyurl.com/y27svhfy>.
- Salazar, C., y Herrera, R., “Reservan toda la Ley de Seguridad”, *Reforma*, el 30 de noviembre de 2017, <http://tinyurl.com/y4o9tw2y>.
- Simonnet, C., “Respetar Planes de Deudos de ABC,” *Reforma*, Junio 19, 2010, <http://tinyurl.com/yya5d92y>.
- Trejo, A., Escobedo, C., y Sierra, E., “Ley de seguridad interior: breve radiografía procesal de sus impugnaciones”, *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, 2018, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9166#_ftnref4.

IV. Recursos audiovisuales

- Cárcamo, B., “Entrevista Con Jorge Carrillo Olea”, *El Financiero*, Marzo 9, 1998.
- Maerker, D., “Punto de Partida” (México: Televisa, 2006), <https://www.youtube.com/watch?v=8s-yiUua4nw&t=447s>.
- Primero Noticias, “Operativo Caso Cassez Televisa 2005” (México: Televisa, 2005), <https://www.youtube.com/watch?v=2fTxNvhgY2E>.