



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Organismos autónomos y separación
de poderes: nuevos desafíos a la SCJN**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

JORGE LUIS HERNÁNDEZ ALTAMIRANO

DIRECTOR: JEAN FRANCOIS PRUD'HOMME

CIUDAD DE MÉXICO

2018

A mis padres, Rogelio y Adriana, por creer en mí, por estar siempre. Porque su ejemplo de honestidad, amor infinito y responsabilidad me acompañan todos los días.

Índice

Agradecimientos	5
Introducción	8
Capítulo I Cambio político en México: las nuevas coordenadas del sistema político, Tribunales Constitucionales y organismos autónomos.....	15
1.1 El cambio político en México	16
A. Transición a la mexicana	16
B. Pesos y contrapesos	18
C. Efectos de la competencia política.....	19
1.2 Constitución y democracia	23
A. Principios Constitucionales	27
B. Los Principios Constitucionales del Estado Mexicano	28
C. Tribunales Constitucionales.....	29
1.3 Separación de Poderes.....	31
A. Definición clásica y sus reinterpretaciones.....	32
B. Nuevas realidades: Cortes Constitucionales y OCAs.....	33
1.4 Organismos constitucionales autónomos.....	36
A. Evolución histórica.....	40
B. Impacto en la separación de poderes	42
C. El problema de la autonomía	42
Capítulo II La SCJN en el contexto de cambio político	44
2.1 El papel político de la SCJN.....	47
2.1.1 Reforma Judicial de 1994.....	48
2.1.2 Jueces y política: cuestión de interpretación.....	55
2.1.3 Hacia la judicialización de la política: alcances y límites de la justicia constitucional en México	59
2.2 Mecanismos de control constitucional	61
2.2.1 Artículo 105	63
2.2.2 Controversia Constitucional	64
2.2.3 ¿Cuál es el objetivo que debe perseguir la Corte en la resolución de controversias constitucionales?	70
2.3 ¿Cómo estudiar el papel político de la SCJN?.....	71
A. Consideraciones en los estudios políticos de instituciones judiciales	72

2.4 Propuesta de análisis del papel de la SCJN en la defensa de los principios constitucionales	74
2.5 Advertencia sobre el estudio político de las instituciones jurídicas	77
Capítulo III Los organismos autónomos en la SCJN: criterios dispares en la defensa de la división de poderes	81
3.1 Presentación de los casos	83
3.1.1 Controversia Constitucional 31/2006: el Tribunal Electoral del Distrito Federal en defensa de la autonomía presupuestaria	86
3.1.2 Controversia Constitucional 150/2006: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en búsqueda de los recursos para el cumplimiento de sus funciones	90
3.1.3 Controversia Constitucional 11/2007: el Instituto Federal Electoral contra la invasión de sus esferas de competencia en materia de ministraciones a los partidos políticos.....	94
3.1.4 Controversia Constitucional 76/2010: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en la disputa por la exclusividad de las funciones constitucionalmente concedidas	101
3.2 Análisis comparativo de los cuatro casos	107
3.2.1 Ministros ponentes	108
3.2.2 Debates.....	113
3.2.3 Votaciones.....	129
3.2.4 Contenido de las resoluciones	133
3.3 En búsqueda de explicaciones para la disparidad de criterios	147
Conclusiones	153
Bibliografía.....	157

Agradecimientos

Debo empezar por agradecer a mi familia, su fe en mis decisiones y su apoyo incondicional hicieron posible mi supervivencia en esta fabulosa tarea, especialmente durante el primer año. Pero no sólo el apoyo es necesario, ustedes son fuente de inspiración y motor para seguir adelante. Gracias a Karla y Dani por acompañarme en este largo camino, no hay mejor lugar que el hogar.

También agradezco a mi familia ampliada, quienes, en todo momento, e independientemente de la naturaleza de mis planes y proyectos, me muestran apoyo y no me dejan solo en la locura de buscar un mundo mejor. Especialmente quiero agradecer a mis abuelitos Gregorio y Oliva por quienes siempre me siento consentido. A mis tías Silvia y Ricarda, en quienes siempre he encontrado respaldo. Igualmente, realizo un pequeño homenaje a la memoria de Don Lázaro Martínez. Una de las personas más bondadosas que he conocido en mi vida y artífice incuestionable de mis metas académicas.

En El Colegio de México he recibido incomparables aprendizajes que han fortalecido mi disciplina, mi amor por la ciencia y mi compromiso social. Todas y cada una de las personas que lo componen hacen que esta Institución sea ejemplo de lo que debe ser la enseñanza en este país.

Esta investigación debe su llegada a buen puerto a mi asesor, el Dr. Jean François Prud'homme, quien, con enorme compromiso, infinita paciencia y cercanía ha empujado y orientado mi trabajo, proponiendo salidas a los peligros, mejorando ideas que, sin su orientación, hubieran quedado en eso.

También agradezco a mis lectores, el Dr. Rogelio Hernández y la Dra. María del Carmen Pardo, que elaboraron una cuidadosa lectura del borrador de esta investigación y formularon valiosos comentarios que contribuyeron a que hoy se presente este producto.

Especialmente quiero agradecer a la Dra. Fernanda Somuano, por su apoyo en el proceso de regularización de documentación, por su atinada dirección de la maestría y por su permanente apertura para resolver dudas.

Naturalmente, la cualidad más reconocida del Colegio es su excelencia académica. Soy testigo de que, de cada uno de los profesores, he recibido valiosas lecciones profesionales e incluso personales, su pasión por la investigación, su compromiso con la formación de más científicos sociales, inspira y compromete.

Pero todos esos ingredientes no hubieran derivado en el mismo resultado sin la presencia de un gran equipo, como el que conformamos en la generación 2015 – 2017. Gracias a ustedes este viaje adicionó camaradería, profundas e interesantes discusiones y establecimiento de fabulosos lazos de fraternidad que espero perduren a lo largo del tiempo.

A mis amigos, a los que veo mucho y a los que casi no veo, a los que estuvieron al inicio, a los que llegaron, a los que volvieron, a los que se fueron, a los que aquí siguen, sin ustedes no sería lo mismo. En estos dos años agradezco, especialmente a Aketzali y Sergio por la complicidad, a Itzel por estar, a Ricardo, Enrique y Carlos por seguir, a Marco y Luis Javier por los años. Seguiremos escribiendo grandes historias.

Finalmente, quiero agradecer a los mexicanos, porque, a pesar de todo, mantenemos este país en funciones, porque respondemos al orgullo que nos producen sus lugares, sus tradiciones y su gente. Y porque, sin sus contribuciones, sería imposible fundear Instituciones de nivel internacional como El Colegio de México, inaccesibles de otro modo para personas como yo, y sostener el programa de becas de posgrado CONACYT de la que

fui beneficiario. Hago votos porque, a diferencia del momento actual, se destinen más recursos a la formación de estudiantes y científicos, el país lo necesita.

Introducción

A consecuencia de la reforma judicial del año 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se convirtió en un Tribunal de Constitucionalidad, al que se le encargó la tarea de proteger la Constitución y, esencialmente, a los ciudadanos que conviven en el estado que ésta produce. Para ello, se le dotaron de dos grandes herramientas: la controversia constitucional que, aunque ya estaba incluida en el texto constitucional, fue reglamentada y potenciada, y la, completamente nueva, acción de inconstitucionalidad; la primera de ellas, para asegurar el equilibrio de los poderes, el federalismo y evitar la invasión a la esfera competencial; la segunda, para anular leyes o reglamentos contrarios a la Constitución o sus principios.

De pronto, la Corte, que se había mantenido lejos de los conflictos políticos, y aún más que había cedido ante la fortaleza del gran actor político del siglo XX, el presidente de la República se convirtió en un árbitro entre poderes y un legislador negativo, capaz de frenar decisiones soberanas que extralimitaran sus funciones.

Los cambios institucionales, sin embargo, no necesariamente han producido los resultados esperados. Aunque en últimas fechas la Corte ha tomado decisiones progresistas en materia de libertades y derechos, como los casos del aborto y la despenalización del uso de la marihuana¹, no es el caso, al menos no siempre, de las decisiones que implican mediar conflictos de índole político.

¹ Aunque más adelante se profundizará en cómo pareciera que la Primera Sala se caracteriza por ser más progresista que la Segunda, cabe resaltar que los casos más sonados de ampliación y garantía de derechos, el amparo en revisión 237/2014 (caso SMART) y el amparo en revisión 517/2011 (Caso Cassez), fueron discutidos y aprobados en el seno de la primera sala. Se trata de dos paradigmas porque asumieron posiciones no avaladas por la opinión pública y porque colocaron como centro de la decisión dos derechos interpretados: el debido proceso y el libre desarrollo de la persona.

La hipótesis de esta investigación es que la Corte se ha contenido más en las decisiones que involucran la función de arbitraje entre poderes que en aquellas que implican la ampliación de Derechos Humanos, en razón de las decisiones de los ministros, acorde a la visión que de su propia función tienen. Para probarlo, se seleccionaron cuatro casos en los que la Corte tuvo la opción de hacer una interpretación amplia de la fracción I del artículo 105 constitucional, para permitir que los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) tuvieran acceso a la controversia constitucional como vía de resolución de conflictos, que atentaban en contra de sus condiciones de autonomía y de la razón de ser en una democracia. Además, se parte de una visión pro legitimación a una que rechaza completamente la posibilidad en un periodo de tiempo definido, entre 2006 y 2010.

Es importante mencionar que, en el espacio temporal de la investigación, los OCAs no estaban incluidos en la redacción del artículo constitucional, el 105, y que no fue sino hasta la serie de reformas auspiciadas en el contexto del Pacto por México cuando el Congreso de la Unión les incluyó. Sobre el tema de los OCAs, que se desarrollará a profundidad más adelante, es importante señalar que se trata de entes de índole constitucional a los que se les asigna una tarea fundamental del Estado para que, sustentados en su autonomía y especialización, se cercioren de su cumplimiento. Esta tarea, los convierte, en automático, en órganos incómodos para el resto de los miembros del Estado, por ello autores como Valdés (2000), Capiello (2012) y Segovia (2012) sostienen como lógico que éstos tengan acceso a las controversias constitucionales, para proteger la invasión a sus funciones y las intenciones de intervención de otros agentes.

Este tema tiene especial relevancia para la democracia y para los fundamentos de ésta, como el principio de separación de poderes, por dos principales aspectos: en primer

lugar, conocer hasta dónde los OCAs pueden debatir y poner en jaque a los poderes tradicionales; en segunda instancia, entender cómo lidia la SCJN con evidentes vacíos legales que, no siempre son resueltos por el Legislativo y que colocan en riesgo a los entes constitucionales.

Esa condición de fenómeno propio de un sistema democrático, en el que se entiende que existen funciones fundamentales de un Estado que deben cumplirse independientemente de las disputas partidistas, hace que la presencia de OCAs comparta espacio y tiempo con la formación y consolidación del Tribunal Constitucional que, igualmente, tiene una función nodal para la salud del Estado democrático: asegurar que la Constitución y sus principios se cumplan. Ninguna de las dos son tareas sencillas, pues, mientras uno combate con la vieja idea de que sólo existen tres poderes, el otro debe superar la crítica contramayoritaria que se resiste a la idea de que un Tribunal pueda anular las decisiones de poderes votados democráticamente.

Por eso, la investigación se concentra en tres grandes apartados. En el primero de ellos se aborda el problema del cambio político en México y los efectos de la democracia en su arquitectura constitucional, se ofrecen algunas luces sobre el debate de los alcances del término separación de poderes, en una época que la lógica de Montesquieu parece haber sido rebasada, además, se establecen algunas guías para entender el problema de los OCAs, especialmente por lo que respecta a su autonomía.

En el segundo apartado, se asume a la Corte como actor político en un nuevo escenario, se construye una trayectoria en su papel como Tribunal Constitucional y se perfilan algunas ideas para estudiar su papel y alcances políticos.

Por su parte, el capítulo tercero se aboca a la comprensión de los casos de estudio. Para ello, se propone un análisis de la trayectoria de las instituciones y de los casos que terminaron en la Corte. Posteriormente, se buscan regularidades y diferencias en los procesos que cada una de las controversias siguieron en la SCJN, distinguiendo las opiniones y argumentos que los ministros vertieron en cada una de ellas. Se trata de un esfuerzo de revisión de fuentes primarias para encontrar explicaciones al problema antes planteado: ¿por qué la Corte no dio acceso a los OCAs a las controversias constitucionales?

Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones sobre la labor política de la SCJN en el contexto actual de consolidación democrática. El valor de este estudio radica no sólo en la investigación de las razones que hicieron que los ministros decidieran no legitimar a los OCAs en controversias, sino en la importancia de que se realicen estudios políticos de las decisiones de la Corte, máxime cuando éstas tienen efectos claros sobre las organizaciones políticas. En este caso, los OCAs finalmente fueron legitimados a través de reformas constitucionales auspiciadas en el marco del Pacto por México; empero, el cumplimiento de funciones básicas para el Estado democrático, como la electoral, de derechos humanos y transparencia, estuvieron en peligro ante la pasividad de la coalición dominante en la Corte.

Así, la pregunta de esta investigación debe resolverse a la luz de una dualidad que la Suprema Corte enfrenta, todos los días, pues es, a la vez, cabeza de uno de los tres poderes clásicos, el Poder Judicial, y, por lo tanto, revisor y responsable de las decisiones de toda la estructura de administración de justicia en el país, y Tribunal Constitucional, entendido como guardián de la Constitución, revisor de las acciones del resto de los poderes públicos e intérprete autorizado de los designios contenido en la Carta Magna. Esa lógica

ha perfilado dos grandes visiones entre los jueces que la integran, la primera asegura que la función de los jueces de constitucionalidad no es otra que la de aplicar mecánicamente los preceptos legales a casos concretos, por lo que el juez debe ser cuidadoso de no crear “artificialmente” leyes; la segunda, sin ignorar los requisitos jurídicos, se decanta en pro de realizar interpretaciones más amplias que permitan cumplir con los propósitos fundamentales de un régimen constitucional.

Es decir, una Corte de Justicia tiene que resolver, constantemente, asuntos de índole político, ya porque atacan decisiones de otros poderes, ya porque anulan leyes o reglamentos elaborados por otros órganos, ya porque redefinen las fronteras del sistema político, ya porque imponen límites a los poderes públicos en favor de los ciudadanos. Y, aunque la lógica de sus decisiones es siempre apearse a derecho, lo cierto es que la superación de la interpretación letrista implica utilizar medios diversos para entender qué han querido decir las leyes en aquellos casos en los que la letra es incapaz de ofrecer respuestas claras.

Por eso, entendiendo que los jueces toman decisiones, acorde a sus preferencias y que éstas tienen un impacto en el funcionamiento del sistema político es que podemos identificar a la SCJN, en su labor como Tribunal Constitucional, como un órgano político, que exige ser analizado por esas coordenadas.

Como ejemplos de esta cuestión hay dos casos que suceden al momento de escribir estas líneas. Por un lado, la SCJN fortaleció al órgano regulador en materia de Telecomunicaciones, el IFT, con la sentencia del juicio de amparo en revisión promovido por América Móvil (TELCEL), el 1100/2015, en la que determinó que la “tarifa cero”, es decir la instrucción para que el agente preponderante de la rama de telecomunicaciones no

podiera cobrar a sus competidores tarifa alguna por el uso de su red, no era facultad del Congreso de la Unión sino del IFT, encargado en exclusiva de la regulación tarifaria. Este caso, ha ratificado que los órganos constitucionales autónomos son esenciales para el desarrollo de las condiciones que exige la democracia y que, salvaguardar su autonomía debe ser una de las preocupaciones del Tribunal Constitucional, lo que no hizo la Corte hasta 2013 porque, como se verá en este estudio, no se atrevió a hacer una interpretación amplia de la legitimación para presentar controversias constitucionales.

Por otro lado, la llamada ley #SinVotoNoHayDinero, por la que el Congreso del estado de Jalisco decidió reducir el monto de financiamiento público a los partidos políticos utilizando como base del cálculo de la bolsa a repartir el número de votos efectivos y no el número de ciudadanos registrados en la lista nominal, ha evidenciado el peso de la opinión pública en la decisión de los ministros de la SCJN, pues, aunque el proyecto del Ministro Pardo Rebolledo, para la resolución de la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, proponía la invalidación de la norma por, presuntamente, contravenir a la Constitución Federal y la LGIPE, normas superiores a las leyes locales, el proyecto finalmente fue rechazado por siete de los once ministros. La decisión mayoritaria fue entonces avalar la constitucionalidad de los artículos del código electoral de Jalisco que modificaban las reglas de asignación de recursos públicos a partidos políticos.

Empero, la normatividad de Yucatán, discutida un día después, que también reducía los recursos de los partidos políticos, fue señalada como inconstitucional de manera unánime por los ministros, valiéndose de que la redacción obligaba a destinar el 50% de los recursos, el monto ahorrado, a una institución de asistencia privada, lo que contravenía el etiquetado del financiamiento a partidos generado por la Constitución y que, de hecho,

no motivó mayor debate. Sin conocer, los votos particulares de Gutiérrez, Cossío, Franco, Zaldívar, Piña y Laynez, la propuesta de Luna Ramos, quien un día antes había formado parte de la coalición derrotada, fue aprobada en términos generales.

Sirvan estos dos ejemplos para comprobar como los criterios de la Corte tienen impacto en las relaciones de los poderes públicos a nivel federal y local, al tiempo que avalan o rechazan decisiones realizadas por los otros poderes; aunque no siempre parezcan armónicas, en la medida en que los jueces se adscriben a uno u otro tipo de interpretación. Es decir, uno de los puntos de partida de este trabajo es la superación de la lógica de aplicación de la justicia constitucional mecánica y desprovista de intenciones y consecuencias políticas.

También son ejemplos oportunos para entender que la vía de la disputa judicial a través de la SCJN se ha convertido en una arena regular, y aceptada como válida, de la resolución de conflictos entre agentes estatales. Si, en este proceso de judicialización de la política, los ministros de la SCJN están ganando un papel protagónico en la definición de las grandes líneas nacionales, conviene entender y cómo y por qué deciden como deciden, reconociendo que el trabajo de enjuiciar de ninguna manera es mecánico, ni desprovisto de ideologías, cálculos y experiencias personales.

Capítulo I Cambio político en México: las nuevas coordenadas del sistema político, Tribunales Constitucionales y organismos autónomos

Las bases del Estado contemporáneo son, desde una perspectiva histórica, relativamente recientes, si pensamos en que el siglo de las Luces sucedió hace poco más de 300 años. No obstante, en su realidad práctica, esos principios fundamentales han experimentado una serie de cambios, motivados por las realidades específicas de las naciones, por procesos de cambios sociales, etcétera.

De esa manera, fenómenos como la aparición de los Tribunales Constitucionales y los Organismos Constitucionales Autónomos, que forman parte del núcleo de esta investigación, plantean nuevos retos al pensamiento clásico en torno al Estado Moderno. Pues, cada uno de ellos confronta la postura clásica, que considera que existen tres poderes específicos y delimitados, con funciones específicas y legitimidad propia. Es decir, la presencia de un órgano capaz de anular legislación aprobada por el Legislativo o de organismos constitucionalmente autónomos, que concentren facultades antes reservadas al Ejecutivo, plantean importantes preguntas en torno a la explicación y futuro del Estado constitucional democrático.

En el caso mexicano, estos fenómenos son aún más recientes y han sido detonados por un proceso democratizador que ha terminado por establecer un mercado electoral competido, plural y más o menos equitativo, desde finales de siglo pasado y que culminaría con la pérdida de la mayoría absoluta legislativa en 1997 y la alternancia partidista a nivel presidencial en 2000.

Una conformación más plural de los órganos políticos, más unas elecciones competidas, han provocado que los mecanismos del conflicto entre órganos se activen y

por lo tanto, la necesidad de un arbitraje que dirima las controversias y asegure la justicia constitucional, situación que buscó resolver la reforma judicial de 1994.

Pero, las fuerzas democráticas no sólo se expresan en escaños y ejecutivos ganados, los partidos políticos y la ciudadanía en general apuestan por la generación de nuevas instituciones que aseguren el cumplimiento de demandas claves en el proceso de democratización: así el Instituto Federal Electoral derivó en un ente autónomo y ciudadanizado, el Instituto Nacional de Acceso a la Información esgrimió argumentos por un largo tiempo a favor de su autonomía y nacionalización, por mencionar sólo dos temas: que los votos cuenten, y se cuenten bien, y que los miembros del gobierno rindan cuentas.

Bajo esta lógica, este capítulo busca acercar a la realidad del Estado mexicano después de este proceso de cambio político. Por eso, primero, se señalan algunos de los ejes para hablar de cambio y los efectos que éste tuvo en el andamiaje institucional, después, se recalca la importancia de las constituciones para el Estado democrático, la necesidad de reconocer sus principios, y de contar con mecanismos que aseguren su defensa. Más adelante, se recurre al debate en torno a la separación de poderes y, finalmente, se consideran los referentes teóricos que permiten hablar de organismos constitucionales autónomos.

1.1 El cambio político en México

A. Transición a la mexicana

El fenómeno de las transiciones políticas ha sido largamente discutido alrededor del mundo y no existe un concepto totalmente aceptado por la ciencia política. La raíz de estas fronteras porosas, cuando buscamos la definición de transición a la democracia, se ubica en los problemas para definir esta última.

En el caso de México, se ha identificado a ésta con un proceso protagonizado por una serie de reformas electorales que inician, dependiendo del autor², en el último cuarto del siglo XX y que culminan con la ciudadanía del órgano electoral. Empero, el proceso de reformas electorales no se ha detenido; por el contrario, las últimas dos elecciones presidenciales provocaron dos reformas de gran calado que derivaron en el nombramiento de un nuevo Consejo General. El proceso más reciente, 2012, derivó en un fortalecimiento de las atribuciones del antiguo IFE, al otorgarle capacidad de intervención en procesos federales y locales.

Es preciso utilizar el concepto de democratización interpretativa, desde la perspectiva de Whitehead (2011:47) “La mejor manera para entender la democratización es considerarla como un proceso complejo, a largo plazo, dinámico y de final abierto. Consiste en un progreso hacia un tipo de política más basada en reglas, más consensual y más participativa.” Esa definición es especialmente útil para enmarcar los estudios locales sobre transiciones democráticas, porque explica los retos que la teorización de esos procesos históricos implica: ubicación temporal, causas y posibles efectos, condiciones sociales, políticas y económicas, etcétera. Y va más allá de la lógica minimalista de la democracia procedimental.

Ahora bien, respecto al concepto de transición O’Donnell y Schmitter (2001: 19) lo consideran como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...), (en el que) las reglas del juego político no están definidas, (...) los actores luchan no sólo por

² Lujambio (2000) ubica a 1988 como el inicio de la transición, a consecuencia del proceso electoral federal que presentó tres opciones viables de triunfo, lo que derivó en la sospecha de fraude que el sistema no pudo resolver. Woldenberg (2002) sostiene que la periodización de la transición corre de 1977, año de la primera gran reforma electoral, hasta 1997, con la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados del, hasta entonces, partido hegemónico. Ugalde (2012) ubica a los años 1977-2012 como el “tercer ciclo de modernización de México”

satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos (...).”

Esta definición es valiosa, en el caso mexicano, si consideramos que la construcción de las normas del juego político experimentó cambios profundos entre 1977 y 1996. Empero, éstas no han dejado de modificarse; pues, como se ha mencionado, las coaliciones derrotadas pugnan, elección presidencial tras elección presidencial, por el cambio de normas que supuestamente han condicionado los resultados poco favorables.

B. Pesos y contrapesos

Una de las ventajas, incontrovertibles del proceso de modernización política ha sido la creación de instituciones autónomas y ciudadanizadas, que, con un carácter técnico-instrumental garantizan el cumplimiento de actividades sustantivas para el sistema político.

Pero esa activación, sostenida por la pluralidad de los representantes populares exige nuevas reglas para procesar el inherente conflicto. Para salvar a la Constitución de la politización, surgen los Tribunales Constitucionales, que tienen como fin último asegurar la permanencia de la Carta Magna y los principios que sostiene, independientemente de los resultados partidistas. Por otro lado, la democracia exige una serie de condiciones aceptadas como necesarias por todos los actores políticos, a saber: defensa de derechos humanos, transparencia y regulación aparecen en las agendas legislativas.

Estas dos situaciones exigían un Estado de derecho consolidado, Bill (2008) llama la atención sobre el hecho de que muchas de las democracias de la tercera ola abrieron la competencia electoral antes que desarrollar el *Rule of Law*, entendido como imperio de ley, es decir una situación en la que existe autonomía judicial, acceso a la justicia, derechos humanos y derechos de propiedad. En síntesis, un estado de las cosas en el que los ciudadanos son iguales ante la ley y poseen certeza sobre la aplicación de leyes y

reglamentos. Se trata de un proceso que ciertamente se realizó sobre las rodillas y que de ninguna manera podemos considerar acabado.

Las relaciones entre órganos y poderes públicos cambiaron, no por consecuencia de una reforma legal, sino a razón de la activación de mecanismos ya contemplados en el derecho positivo; pero congelados, producto de la realidad política caracterizada por un partido hegemónico que, al controlar Poderes y Niveles de gobierno, podía darse el lujo de mediar los conflictos internos. En palabras de Hernández (2010): “la razón por la cual el presidencialismo fue tan dominante se encuentra en la homogeneidad política e ideológica que impuso el PRI y que, en la práctica, anulaba cualquier autonomía que pudiera obstaculizar los proyectos presidenciales.” (450)

Con Ejecutivos sin mayorías legislativas, congresos fragmentados y multipartidismo en los diversos órdenes de gobierno, la práctica gubernamental enfrenta mayores desafíos, lo que ha sido identificado como un problema de ingobernabilidad, que, sin embargo, refleja de manera más fiel al conjunto social y exige a los actores políticos atenerse a medidas jurídicas e institucionales para tomar decisiones, interpretar normas y establecer condiciones de cooperación con sus pares en beneficio de la comunidad.

C. Efectos de la competencia política

La competencia política mostró sus primeras victorias en el ámbito local, después de la reñida elección de 1988, en la que la oposición acusó de fraude electoral, una serie de elecciones locales derivaron en recias protestas sociales ante el desconocimiento de triunfos de oposición³.

³ A pesar de ser declarados como ganadores de la contienda y haber tomado posesión del cargo de gobernador, los priistas Ramón Aguirre en Guanajuato (1991), Fausto Zapata en San Luis Potosí (1991), Salvador Neme en Tabasco (1992), renunciaron a sus cargos por presiones políticas de la oposición.

No obstante, poco antes, en 1989, Ernesto Ruffo se convirtió en gobernador de Baja California, el primero de un partido diferente al PRI en el país. Este triunfo, y las otras experiencias locales, pusieron en jaque al partido hegemónico en las sucesivas elecciones, pues mostraron que era posible ganarle al, hasta entonces, único ganador. Para 1994, el número de gobernadores no priistas era de 2, en 1997 ya eran 6 y en 2000 ascendían a 13. Tras los resultados de las elecciones locales del año 2016 sólo cinco estados no han experimentado alternancia (Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, Estado de México), mientras que, para ese año el PRI controlaba 15 gubernaturas, frente a 11 del PAN, 4 del PRD, una del Partido Verde y una independiente. Estos datos muestran que la competencia política a nivel local es una realidad.

Por otro lado, el fenómeno más estudiado de la democratización mexicana, respecto a la conformación de sus órganos públicos, es la fragmentación de su congreso. La tabla 1.1 muestra el tamaño de la oposición legislativa entre 1994 y 2015. Se sostenía que la lucha partidista estancaría la acción de gobierno, en palabras de Casar (2002: 350): “(...) se argumenta que el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos – producto de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo provienen de la voluntad popular expresada mediante el voto en elecciones separadas- es el estancamiento y la parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y los ejecutivos en consonancia o que resuelvan el conflicto mediante la disolución del parlamento o por el voto de censura.”

Tabla 1.1 Porcentaje de oposición en México 1994-2015 [Cámaras Legislativas y Gubernaturas] (Controlados por partido diferente al del gobierno federal)

Año	Cámara de Diputados Federal	Senado	Gubernaturas
1994	40% (200)	25.8% (33)	6.25% (2)
1997	52.2% (261)	-	18.7% (6)
2000	55.4% (277*)	59.4% (76*)	75% (24)
2003	70.2% (351)	-	71.9% (23)
2006	58.8% (294)	59.4% (76)	71.9% (23)
2009	71.6% (358)	-	78.1% (25)
2012	51.8% (259)	52.3% (67)	28.1% (9)
2015	50% (250)	-	34.4% (11)

Fuente: *Elaboración propia con base en los datos de http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/P259.pdf, Cámara de Diputados*
 * Incluye a legisladores de PAN y PVEM (Integrantes de la "Alianza para el Cambio" en el 2000)

Por su parte, la tabla 1.2 sirve para establecer algunas características de la función legislativa del Estado mexicano. Si nos atenemos al porcentaje de iniciativas presentadas por el Ejecutivo vemos que éste ha decrecido, pese a que su número bruto aumentó de 56 en la LVIII Legislatura hasta 82 en la LXIII; lo que significa que el total de iniciativas se ha incrementado.

Lo que sí cambia es la tasa de éxito de las iniciativas del Ejecutivo, que, en el caso de las administraciones panistas gozan de una primera legislatura, como primera minoría, con altas tasas de aprobación (83% de sus iniciativas aproximadamente), pero al llegar a las elecciones de medio término, cuando sus bancadas se ven mermadas, reducen esa efectividad a 65% aproximadamente.

Tabla 1.2 Evolución de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo Federal (1997-2015)

	Iniciativas presentadas por Ejecutivo	Total de iniciativas presentadas	Porcentaje del total	Número de aprobadas	Porcentaje de éxito	Número de diputados Partido Poder	Porcentaje de la Cámara del partido en el poder
LVII (1997-2000)	56	760	7.4	49	87.5	239	47.8
LVIII (2000-2003)	86	1644	5.2	71	82.6	207	41.4
LIX (2003-2006)	76	3694	2.1	50	65.8	203	40.6
LX (2006-2009)	71	4314	1.6	60	84.5	206	41.2
LXI (2009-2012)	76	3694	2.1	50	65.8	142	28.4
LXII (2012-2015)	81	5356	1.5	65	80.2	241	42.4

Elaboración propia con datos obtenidos de <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>

Sirvan estas dos ilustraciones, y las medidas de fragmentación del sistema de partidos⁴, para mostrar cómo la competencia política, sostenida por el proceso de transición a la democracia, ha generado nuevos incentivos y escenarios para la politización del país. La pluralidad de sus órganos, y la imposibilidad de llevar a cabo completamente sus programas partidistas, implica un estado de las cosas en el que el conflicto, inherente a la política, se expresa en terrenos hasta hace décadas insospechados.

Si bien existen nuevos retos inherentes a los gobiernos fragmentados, lo cierto es que son reflejos de la democracia, pero “(...) los riesgos de los gobiernos divididos disminuyen sensiblemente cuando existe un alto grado de institucionalidad de los actores o participantes políticos que, por definición, sólo se presenta cuando la democracia está

⁴ El incremento de la competencia política ha sido medido a través de esquemas como el número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979) y el índice de Fragmentación de Rae. Méndez de Hoyos (2007) muestra cómo el número de partidos electivos ha pasado de 1.76 en 1979 a 3.78 en 2003, mientras que el índice de fragmentación de Rae con base en votos subió de 0.43 a 0.72 para las mismas fechas.

plenamente desarrollada.” (Hernández, 456: 2010) Hace falta entonces dar más pasos en pro de la institucionalización y la complejización de las reglas del juego, y eso sólo es posible a través de la Constitución.

1.2 Constitución y democracia

El concepto de Constitución ha mutado acorde a las realidades políticas en las que es implementado, sin embargo, los aportes de Lasalle, Kelsen y Schmitt son imprescindibles para transitar hacia una definición mínima que está ligada a la idea de un “conjunto de normas que regulan la organización de los poderes públicos, así como las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (...).” (Guastini, 2010: 38)

En ese orden de ideas, la constitución, más que un concepto jurídico, es una experiencia política histórica. Bajo esa lógica, la idea de Estado Constitucional ayuda a entender la importancia de esta y, por lo tanto, la adopción de principios como rigidez constitucional, jerarquía de normas y supremacía constitucional. Dichos principios tienen como fin último identificar a la constitución como una norma especial colocada por encima del resto en función de su carácter fundacional, de la relevancia de su contenido y de la garantía de funcionalidad de la comunidad política a la que pertenece.

Es preciso recordar la cita del artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: “Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución.”⁵

Dichos objetivos son retomados puntualmente por Guastini (2004) para referirse a la existencia, o no, de un Estado Constitucional. La constitución, como lo señaló Lasalle,

⁵ Traducción del francés: “Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.” Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, en <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>

es la suma de los factores reales de poder y, por ello, su estudio no puede reducirse al conocimiento de los textos que contienen materia constitucional; es preciso acercarse a sus prácticas, interacción con las leyes, doctrinas, tradiciones y costumbres que implican su aplicación y su interpretación por los órganos facultados.

En síntesis, las Constituciones, en tanto normas máximas configuradoras de Estados, contienen al menos estos tres aspectos:

- 1) Normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, regulando su relación con el poder político.
- 2) Normas sobre la legislación, normas que confieren funciones a los órganos del Estado, es decir la organización del poder político.
- 3) Su destinatario va más allá de ciudadanos y órganos del Estado, incluye órganos constitucionales supremos.

Al cumplir estas características, la constitución se convierte en la garantía de que el Estado proteja y brinde condiciones de desarrollo a sus habitantes; por lo tanto, debe ser interés superior del pueblo que su contenido sea respetado por leyes posteriores y actos de los poderes gubernamentales.

Si la Constitución reviste tal importancia para el cumplimiento de los fines máximos del Estado, es preciso que existan mecanismos para vigilar su cumplimiento, sancionar sus desviaciones y redefinir sus límites cuando su contenido sea confrontado respecto a la realidad. Surgen entonces mecanismos de revisión constitucional que configuran modelos que, en cada Estado, aseguran el cumplimiento del espíritu de las leyes, como se observa en la tabla número 1.3, que contiene los tres principales modelos en el mundo.

Tabla 1.3 Resumen de las principales características de los modelos de revisión constitucional en el mundo.

	Estados Unidos	Europa	Francia
Origen	Surge desde la Constitución de 1787 y se confirma en 1803	Fenómeno del siglo XX. Propias del nuevo equilibrio de poderes en las sociedades europeas.	Quinta República Francesa. Rechazo a los poderes públicos no populares.
Naturaleza	Control difuso y desconcentrado: todos los tribunales pueden pronunciarse respecto de la constitucionalidad de una Ley.	Corte especializada que se sitúa fuera del poder judicial con la competencia exclusiva. Se entiende como una actividad política.	Consejo constitucional sólo se ocupa de materia constitucional
Efectos	Concreto porque se remite a un caso específico de la aplicación de una ley.	Poder de anulación (General). Abstracto.	Censura de una ley, pero no derogación. Específica a contenido.
Control	Es a posteriori, es decir se pronuncia después de la promulgación de una ley.	Históricamente a posteriori	Automáticamente a priori, antes de la aprobación de una ley. A posteriori sólo a petición de instancias judiciales.
Posición en Poder Judicial	Tribunal de casación y constitucional a la vez	Tribunal especializado que, sin embargo, puede formar parte del Judicial.	Independiente del Tribunal de Casación y del Consejo de Estado.
Composición	Inamovibles Presidente con aval del Senado. Chief of Justice – Encarna a la Corte	De 9 a 16 miembros Intervención del legislativo en su nominación. Tiempo limitado 8-9 años promedio, excepto Bélgica. Mandatos, generalmente, renovables. Hay una serie de requisitos	Sus miembros son nominados por autoridades políticas, y estos se reconocen como tal. Nueve miembros por nueve años elegidos por el presidente de la república y los presidentes de ambas cámaras. Incluye a los expresidentes.

Importancia política	Importancia del sistema Federal anclado a una constitución que salvaguarda esa organización. Separación de poderes que otorga lugar importante al judicial.	Temas fundamentales: Respeto a los derechos fundamentales, respeto al orden político constitucional, a las competencias respectivas al Estado y los demás órganos que lo componen.	Se concibe como órgano político independiente del judicial.
-----------------------------	---	--	---

Fuente: Marcou, Jean, (1997), Justice constitutionnelle et systèmes politiques, Presses Universitaires de Grenoble, 162 pp.

La identificación de los modelos “puros” no es ociosa para el caso mexicano, porque, aún y cuando se ha acusado al constituyente de hacer una calca exacta del modelo jurisdiccional norteamericano, lo cierto es que las fuentes de las que abreva la conformación de la Suprema Corte son variadas y quedan patentes en su actividad cotidiana. Además, México no ha estado exento de ensayos políticos para su revisión jurisdiccional como el caso de la institución denominada Supremo Poder Conservador⁶.

Sin embargo, fue hasta hace muy poco que México dio los pasos decisivos en la conformación un Tribunal Constitucional, con la reforma su Poder Judicial en 1994, al dotar a la cabeza de este órgano, la Suprema Corte de Justicia, de herramientas de defensa constitucional.

Uno de los propósitos de esa reforma es enunciado por Bill (2008), quien asegura que la instauración del imperio de la ley requiere de un sistema en el que exista un efectivo sistema horizontal de rendición de cuentas entre poderes públicos, con el propósito de asegurar que los actos de autoridad se enmarquen en los preceptos constitucionales. Es

⁶ El Supremo Poder Conservador es una institución inspirada en la teoría de “poder neutro” de Benjamín Constant, un órgano encargado de revisar las acciones de los otros tres poderes. Estuvo vigente en el país en el periodo en el que se sancionaron las Siete Leyes, de carácter conservador. Para un detallado estudio sobre el tema y sus referentes teóricos véase Pantoja (2005).

decir, los Tribunales Constitucionales tienen la misión de arbitrar y delimitar las disputas controversiales entre entes públicos, asegurando fidelidad a los principios del Estado.

A. Principios Constitucionales

Pero la Constitución no es sólo la unión de un apartado que protege derechos humanos y otro que contiene la forma de organización de sus poderes públicos. Conviene superar esa definición material para reconocer que, en ella, como elemento político vivo, están plasmados los anhelos de la sociedad política en la que se crea y, por lo tanto, en la que se sanciona.

Carolan (2009), dice que “una constitución, en términos contemporáneos, tiende a connotar un documento escrito, el cual consagra ciertos principios sustantivos e institucionales. Estos valores son, generalmente, ejecutables por una rama judicial dedicada a sostener este texto ostensiblemente fundacional.” (p.2) Es decir, si reconocemos la importancia de los Tribunales Constitucionales es porque partimos del supuesto de que mucho del contenido en el texto constitucional no está especificado o es susceptible de ser interpretado en distintos sentidos, lo que exige un intérprete autorizado. Carolan retoma la posición que tiende a considerar a la Constitución no como un arreglo acabado e inmutable, sino como el reflejo de las condiciones políticas de una comunidad dada. En ese orden de ideas, sostiene que el Estado es la forma de administrar el conflicto permanente, e inherente, en una sociedad.

La idea de principios constitucionales significa que los órganos del Estado reconocen la existencia de valores superiores que deben ser observados por todos los agentes estatales. Esto implica que la constitución es una herramienta política capaz de reencauzar las fuerzas políticas opositoras que, en todo caso, deben aceptar al texto máximo como referente y marco de sus acciones. En tanto que la constitución busca,

primordialmente, el bien de la comunidad política tiene derecho a mediar el conflicto para asegurar su fin último.

Por eso, Carolan es enfático en exigir mecanismos institucionales para procesar el debate en torno a esos principios constitucionales, más allá de que el Tribunal Constitucional sea su intérprete final autorizado. En ese orden de ideas, es oportuno señalar que los jueces no siempre se adscriben a las mismas justificaciones para interpretar de una u otra manera. De hecho, entender la complejidad de esas decisiones es materia de la ciencia política, más adelante se señalarán algunos de los esquemas de análisis que se han diseñado, especialmente en el caso norteamericano, para entender el rol político de los jueces de constitucionalidad.

Sin embargo, antes de conocer esos esquemas explicativos, conviene enunciar algunos de los principios constitucionales que caracterizan al régimen político mexicano.

B. Los Principios Constitucionales del Estado Mexicano

Los principios constitucionales responden a circunstancias históricas que afectan al Constituyente originario, pero también un carácter prospectivo y aspiracional, son la razón de ser del Estado, el estadio ideal al que busca transitar esa comunidad política.

Pero, ¿cuáles son los principios contenidos en la Constitución mexicana? Carpizo (1994: 91) Uribe (2006) y Acuña (2004:5) coinciden en el de separación de poderes, que concentrará la atención de esta investigación. Interesa en la medida en que, a pesar de que ha estado reconocido en toda la historia constitucional, su interpretación puede flexibilizarse para permitir la existencia de órganos que escapan a la clásica estructura tripartita, como se verá más adelante.

C. Tribunales Constitucionales

Una vez que hemos identificado las formas de organización de la facultad de revisión constitucional y la presencia de principios constitucionales que, por su naturaleza, generalidad y evolución, deben ser interpretados, es preciso hablar del órgano facultado para esa labor, y de los miembros que la integran, es decir, los jueces y su actividad de interpretación. Al respecto existen largos estudios sobre los alcances de la interpretación y la posibilidad, o no, de que esta se coloque un nivel similar a la creación de derecho positivo, función exclusiva del Legislativo según la teoría clásica de la separación de poderes.

En un contexto contemporáneo, se reconoce que la actividad de interpretación ha abandonado el terreno del formalismo jurídico para ser considerada una decisión política con efectos claros en comunidades políticas, en palabras de Fioravanti (2014): “Hoy, una parte de la construcción del orden político pasa por otras vías, y en particular a través de la interpretación de la ley en el ejercicio de impartir justicia, de la jurisdicción, presuponiendo en esta labor la presencia decisiva la Constitución como norma jurídica.” (p.102)

Hammergren (1998) considera que estas actividades ubican a los Tribunales en una posición de alta responsabilidad frente a la ciudadanía y que, el incumplimiento de estas funciones se traduce en un descrédito, no sólo de los órganos sino de todo el sistema. Las Cortes cumplen, pues, una función de balanza a los conflictos entre poderes y pueden asumirlo porque se encuentran fuera de la disputa política común que impera en las relaciones Ejecutivo – Legislativo.

Por otro lado, Khan y Kersch (2006), llegan a la misma conclusión, a través del estudio de una serie de resoluciones judiciales que ayudan a entender la trayectoria del desarrollo de la historia constitucional estadounidense. A lo largo de su estudio, ofrecen la

descripción y análisis de momentos que explican cómo se entiende la función de interpretación constitucional reclamada por las Cortes desde 1803 y cómo esta función ha permitido a Estados Unidos sortear definiciones críticas que, a la vez, han marcado rumbo en momentos cruciales que explican su contemporaneidad: la Guerra Civil, el *New Deal*, la lucha por los Derechos Civiles, entre otros.

Jackson (1955: 53) recalca que las funciones de interpretación constitucional son esencialmente políticas, pues afectan el modo de vida de las personas, así como las instituciones que les rigen.

Asumir esa función política, es clave para el sostenimiento del resto de la estructura estatal, pues “en una sociedad en la cual los cambios rápidos tienden a trastornar todo el equilibrio, la Corte, sin exceder sus propios poderes limitados, debe esforzarse en mantener el gran sistema de balances sobre el cual nuestro sistema de gobierno libre está basado.” (Jackson, 1955. 61)

Ha quedado claro que los Tribunales Constitucionales son elementos valiosos para la consolidación de las democracias porque aseguran la protección de sus ciudadanos ante las autoridades y, al mismo tiempo, constriñen la actividad gubernamental a los límites reconocidos en su bloque de constitucionalidad.

Lo valioso es que la existencia de este organismo “puede ayudar a construir el imperio de la ley garantizando que aquellos quienes detentan el poder se sometan a las reglas. Sólo un judicial independiente de presión, inducción o manipulación puede revisar los abusos de poder.” (Bill, 2008: 66)

Pero, el fortalecimiento de las Cortes es una espada de dos filos, porque esta puede ir en contra de las preferencias democráticas contenidas en la ley. De hecho, algunos

consideran que ha ganado una excesiva autoridad en la definición de políticas públicas, al definir la interpretación de las leyes y limitar a los servidores públicos elegidos.

En el caso mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de las facultades otorgadas en el artículo 104 constitucional, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, asume la labor de Tribunal Constitucional y, por lo tanto, de intérprete de los anhelos contenidos en la Constitución.

1.3 Separación de Poderes

Aunque parece reiterativo, es oportuno recalcar la idea de separación de poderes, es decir un marco que se presume efectivo cuando ningún actor o grupo de actores posee el suficiente poder para dominar, porque no se trata de una obviedad en el caso mexicano, sino de un fenómeno recientemente activado a través de la competencia política, como antes se ha señalado.

Además, las dos instituciones protagonistas de esta investigación, Tribunales Constitucionales y OCAs, comparten inspiración e intervienen en esta lógica de separación del poder, en el que el ejercicio político debe ser detenido en su posible exceso, con la intención de salvaguardar los propósitos comunes de la comunidad política.

Para Bill (2008), “el marco de la separación de poderes es un reporte “externo” del poder judicial, en el sentido que pretende que las condiciones de fuera de las Cortes y la ley forman los incentivos para los jueces y, consecuentemente, su comportamiento” (p.76) Es decir, es necesario incluir el peso de otros actores con poder como el ejército, las élites locales, movimientos sociales o grupos étnicos, para que las Cortes hagan una correcta y funcional interpretación de la separación y el resto de la Constitución.

A. Definición clásica y sus reinterpretaciones

Montesquieu, modela tres distintos órganos que ejercen el poder independientemente y que no son enteramente reproducidos en la arquitectura estatal de un estado moderno. Carolan (2009: 18) la llama “Teoría pura de la separación de poderes” y le reconoce como un modelo imposible de reproducirse en la realidad, basado en la experiencia americana, entre 1777 y su Constitución.

La Constitución de Estados Unidos, en 1787, implica la génesis de un modelo que distribuye las funciones estatales en diversos órganos pero que, a la vez, les instruye relaciones entre ellos que les permiten moderarse, limitarse y apoyarse mutuamente, un sistema conocido como *checks and balances*, a diferencia de la definición formal clásica.

Este modelo es señalado por Guastini como materialización de la “división del poder”, que no separación, sostenido en la premisa de que sólo el poder puede frenar al poder. Entre otras condiciones, el modelo incluye la facultad de los jueces para revisar la constitucionalidad de leyes y actos del Legislativo y el Ejecutivo.

Por lo tanto, “el modelo Montesquiano es insuficientemente específico para servir efectivamente como un principio de organización institucional. Es, por sí misma, también vaga e imprecisa para regular autoritativamente las estructuras institucionales del estado.” (Carolan, 2009: 27)

Así, Carolan (2009: 27) se pronuncia por interpretar la teoría de separación de poderes a la luz de los objetivos que busca un Estado al adoptarla, en consecuencia, retoma a Gwyn y Morgan para identificar algunos de ellos, a saber:

- a) Prevenir la tiranía, asegurando que el poder no se concentre en un solo órgano o persona;

- b) Asegurar un balance entre las instituciones, otorgándoles capacidades de supervisión sobre los actos de los demás, sistema conocido como *checks and balances*;
- c) Asegurar que el proceso de hechura de la ley se realiza con pleno balance institucional, así como de los grupos que estos representan;
- d) Mejorar la eficiencia otorgando la responsabilidad sobre tareas individuales a los actores institucionales más apropiados;
- e) Prevenir la parcialidad y los intereses personales, separando al personal involucrado en la toma de decisiones;
- f) Asegurar objetividad y generalidad en la creación de leyes, separando las tareas de creación y aplicación del derecho positivo;
- g) Permitir elegir funcionarios, de carácter representativo, para supervisar las acciones de otros funcionarios y llamarlos a rendir cuentas en caso de ser necesario.

B. Nuevas realidades: Cortes Constitucionales y OCAs

Por otro lado, la existencia de un orden constitucional, que impone límites a la actuación de los diversos órganos que conforman el Estado, exige también, un órgano capaz de hacer cumplir esas fronteras y de castigar los desacatos. Como señala Carolan (2009: 29) “la presencia de tales límites constitucionales implica la existencia de un cuerpo capaz de adjudicar las presuntas transgresiones de esas fronteras. Como un tema de interpretación legal, el principio de separación de poderes claramente dicta que tales preguntas deberían ser confiadas al judicial.”

Sin embargo, el supuesto de que las Cortes poseen el derecho a colocarse como calificadores de la actividad del resto de los poderes no es compartido por todos los pensadores políticos. De hecho, el modelo francés emanado de la revolución de 1789

siempre fue enfático en señalar que la soberanía residía en el pueblo, representado por su Poder Legislativo; por lo tanto idear un esquema en el que las decisiones legislativas estuvieran a examen por otro poder, no representante fiel de las exigencias populares, les parecía ilegítimo y peligroso, pues era un punto de acceso a las visiones conservadoras contra las que se había levantado, precisamente, el movimiento popular en su inicio.

Así, los miembros de las Cortes de Constitucionalidad se adscriben a una de los dos extremos de pensamiento. Ambas reconocen la función de los jueces, pero discrepan en la justificación en la que sustentan sus decisiones.

En el caso concreto de los Organismos Constitucionales Autónomos, se realiza la valoración de un principio el de la separación de poderes, contenido en el artículo 49 constitucional, en ese orden de ideas el ministro Ortiz Mayagoitia reconoce que “(...) el constitucionalismo moderno advierte que la idea tradicional de división de poderes tiende a ser superada, y ello debido a dos factores fundamentales: el hecho de que las Constituciones actuales contemplan una gran cantidad de excepciones a dicha teoría y que, de igual manera, ha habido una marcada tendencia a crear órganos constitucionales autónomos con muy diversas funciones.” (Ortiz, 148: 2006)

Este desafío al principio de división de poderes puede ser interpretado en un sentido restrictivo, considerando que la constitución, sólo menciona tres poderes y con ello, la imposibilidad de considerar a otros entes a su nivel, tal es el caso del ministro Ortiz que advierte que “(...) nuestra Constitución asume, como principio jurídico fundamental, que el ejercicio del poder se divide en tres; este mismo principio es imperativo para los Estados y cualquier excepción que se pretenda hacer tiene que tener, necesariamente, autorización en el texto de nuestra Norma Suprema.” (Ortiz, 159: 2006)

No obstante, la visión restrictiva no es única en el seno de la Corte. Otros ministros se decantan en favor de una interpretación más amplia y de hecho esa visión motiva los primeros estudios de la SCJN sobre organismos autónomos, en el marco de la controversia constitucional 32/2005.⁷

En ese orden de ideas, García (2016) sostiene sobre el caso de los nuevos órganos reguladores, incorporados en las reformas constitucionales de 2013, “(...) a estos órganos debe reconocerse facultades de producción jurídica, ejecutivas y de adjudicación, aunque

⁷ La controversia constitucional 32/2005, promovida por el municipio de Guadalajara, en contra de los decretos 20862 y 20867 a través de los cuales se creó la instancia encargada de la promoción y defensa del derecho de transparencia y acceso a la información a nivel estatal, pues el municipio estimaba que la creación de este órgano le colocaba en una situación de agravio, al crear un órgano que vigilara sus funciones originarias. Es decir, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco era improcedente al colocarse por encima de los poderes estatales, disminuyendo facultades de los municipios para imputárselos al nuevo órgano autónomo. Para fundamentar su decisión la Corte recordó la existencia de cinco órdenes jurídicos el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. En el último es en el que se establece el sistema de competencias al que deben ceñirse el resto de los órdenes. Y aunque concedió que la facultad de crear nuevos órganos no estaba expresamente reconocida para los estados, las facultades residuales, según lo estipulado en el artículo 124 constitucional, sí le daba espacio para crear organismos autónomos.

Respecto de éstos, la Corte consideró la historia de los órganos constitucionales autónomos y los entendió en un contexto en el que “surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.” (SCJN, 2006: 94)

Entonces se definió a los OCAs como “órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público” (SCJN, 2006: 94) y establecieron cuatro características para considerarlos como tal: a) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Además, y de manera importante para el caso 76/2010, que será estudiado más adelante, reconoció la función de garantía de transparencia y acceso a la información como una tarea derivada del derecho a la información contenido en el sexto constitucional. También, la sentencia ancló esta función a la democracia, en los siguientes términos: “(la) obligación de transparentar las acciones de gobierno y el derecho recíproco de la ciudadanía de acceder a la información pública, son dos principios fundamentales garantizados en nuestro sistema jurídico, y que están íntimamente relacionados con la participación democrática y la representatividad, pues no puede haber verdadera democracia y representatividad, sin la transparencia en el ejercicio del poder público.” (SCJN, 2006: 116)

Esta resolución fue aprobada en tres de sus cuatro resolutivos por los ocho ministros presentes en la sesión (Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Azuela) y en uno de ellos, el de la constitucionalidad de la fracción VI del artículo 9º de la Constitución el Estado de Jalisco, votaron en contra Luna, Gudiño y Ortiz.

los poderes legislativo y ejecutivo no acompañen estas funciones o, incluso se opongan a ellas, en la medida apropiada para respetar el modelo democrático y un contenido mínimo del principio de división de poderes.” (García, 2016: 66)

En síntesis, asistimos a una reinterpretación del principio de separación de poderes en los siguientes términos: “con la división de poderes se busca, como ya se apuntó, no dividir el poder para restarle fuerza, sino distribuir funciones esenciales del Estado y evitar la concentración de facultades en un solo órgano o individuo, para no permitir desmesuras del propio poder y preservar los derechos elementales del gobernado. Esta distribución de poder tiene así una relación estrecha con la aspiración democrática.” (Acuña, 2004: 22)

Bajo esta lógica, conviene conocer cómo ha examinado la Corte este principio. En consecuencia, se han escogido una serie de casos, que versan en torno a la autonomía de organismos constitucionalmente autónomos y, de manera más específica, su capacidad para presentar controversias constitucionales, como se verá en el tercer capítulo.

A través de estos casos, se buscará evaluar la naturaleza de estos órganos, su relación con la democracia y su ubicación respecto de la teoría clásica de separación de poderes, así como las características de su autonomía y los efectos que éstos producen para la comunidad política.

1.4 Organismos constitucionales autónomos

Los organismos constitucionales autónomos son un tema que ha venido ganando relevancia en los años recientes para el caso mexicano. Generalmente se trata de la combinación de una explicación administrativa (naturaleza jurídica y capacidad de auto gestión de sus recursos) con una política (agentes que intervienen en su nombramiento, capacidad de colaboración con otros entes públicos y efectos para el sistema democrático).

En su definición, García, recalca cómo estos entes tienen imputadas facultades que, por su naturaleza, no corresponden a ningún poder, dice que “(...) son investidas por las leyes con facultades *quasi*-legislativas, *quasi*-judiciales y *quasi*-ejecutivas en temas altamente técnicos y especializados de política pública, cuyo abordaje se considera insuficiente en sede legislativa, por las dificultades propias de cualquier proceso deliberativo con pretensiones de representatividad política.” (García, 2016: 76) En ese orden de ideas, su especialización técnica y la necesidad de protegerle de los vaivenes políticos esgrime en pro de su necesidad y cuidado.

Por otro lado, Ugalde (2010) sostiene que los organismos constitucionales autónomos son “(...) aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.” Esa definición se circunscribe al término “constitucional”, pero también ensaya una explicación sobre el componente “autónomo” al señalar que “(...) actúan con independencia en sus decisiones y en su estructura orgánica”. Al tiempo incrusta un componente funcional, al precisar que son “depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad (...)” (Ugalde, 2010: 254)

Los organismos autónomos, específicamente su definición y las condiciones que deben satisfacer para considerarse como tales, son tema de interés de la resolución de la controversia constitucional 32/2005. Dicha demanda, interpuesta por el municipio de Guadalajara en contra de la reforma a la fracción VI del artículo 9 de la Constitución del estado de Jalisco, versaba sobre la existencia, o no, de la facultad del Legislativo local para crear un organismo constitucional autónomo, especializado en transparencia, que, a juicio de la parte actora violaba el principio de separación de poderes.

El municipio sostenía que, si bien la creación de organismos constitucionales que no forman parte de los tres poderes clásicos es un fenómeno natural en democracia, éstos no están por encima de los Poderes Estatales, mucho menos podía arrogarse funciones antes consagradas a los poderes tradicionales. La Corte examinó que, si bien la facultad crear órganos constitucionales no está expresamente reconocida al orden local, tampoco es exclusiva del orden federal, ni existe prohibición alguna contenida en la Constitución al respecto.

Procedió entonces a analizar el bloque de constitucionalidad para precisar la ubicación de los órganos constitucionales autónomos. En ese orden de ideas, esgrimió que los órganos autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa y de allí se extendieron a Asia y América (SCJN, 2006: 94), el elemento doctrinario que sostiene su aparición es la evolución de la teoría clásica de la división de poderes a una de “distribución de funciones o competencias” para hacer más efectiva la labor del Estado.

La sentencia adujo que la inclusión de estos órganos en el nivel constitucional, que implica garantías de actuación e independencia y condiciones de autonomía respecto de sus recursos y estructura, es consecuencia de una situación en la que dichos órganos se encuentran sometidos a una serie de fuerzas externas que intentan influenciarlos, así como de una clase política que actúa en función de sus intereses. Dicho esto, se considera lógico que organismos fuertes asuman esas funciones esenciales para la salud de la comunidad política.

Y sobre el caso mexicano, la resolución manifestó que, “(...) se han establecido órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les ha encargado funciones estatales

específicas (...) para atender eficazmente las demandas sociales.” (SCJN, 2006: 95) No obstante, su situación de independencia y autonomía, “(...) no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal (...) radica en atender las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general.” (SCJN, 2006: 95) El considerando del juez ponente remata señalando que estos organismos “(...) se encuentran a la par de los órganos tradicionales” (SCJN, 2006: 95)

Con base en estos argumentos, la sentencia establece cuatro características esenciales para hablar de órganos constitucionales autónomos, a saber:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (SCJN, 2006: 95)

Retomando esta interpretación, Ugalde completa un catálogo de características fundamentales que, desde su perspectiva, deben satisfacer los organismos autónomos:

- a) Que estén establecidos y configurados directamente en la Constitución, lo que asegura su independencia respecto de los poderes clásicos del Estado. Al tiempo que su inclusión se refugia en una reinterpretación del principio de separación de poderes, entendido como distribución de funciones.
- b) Atribución de funciones primordiales del Estado, es decir que se reconoce con las capacidades para concentrar la atención en un tema específico, a través de su especialización, sostenida en su independencia y autonomía orgánica.
- c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).

- d) Autonomía financiera-presupuestal y administrativa.
- e) Mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.

En resumen, sobre los organismos constitucionales autónomos podemos decir que, son entes públicos avalados por el legislador y contenidos en la constitución que tienen arrogada una función esencial y exclusiva del Estado mexicano, que, por su importancia y/o especialización, precisa de un órgano técnico con plenos poderes de decisión e interpretación que, además, posee autonomía plena para autogobernarse y decidir sobre el manejo de sus recursos.

A. Evolución histórica

Los organismos autónomos son un fenómeno propio del proceso de democratización, por eso previamente se han señalado algunas coordenadas de la trayectoria de cambio político en México. Sin embargo, se trata de un camino con altas variaciones y con diversas interpretaciones de la autonomía.

Caballero (2013) considera que el proceso de autonomización de los entes públicos en México responde a una dinámica de reforma del Estado, especialmente enfática en el periodo presidencial de Carlos Salinas, pero que no es una invención del sexenio sino la coronación de un camino que comenzó con la desconcentración, dio paso a la descentralización y terminó en autonomía (161). Esta consideración deriva en la idea de que los órganos autónomos son más una respuesta política que administrativa, no un esfuerzo por “dotar al Estado de órganos técnicamente eficientes e independientes.” (161)

Sí existe, empero, una especie de consenso en torno a las exigencias que justifican su génesis, como menciona Ugalde (2010: 256), que enumera los siguientes: 1) necesidad de un ente especializado técnica y administrativamente; 2) como combate a la influencia

de los partidos políticos en decisiones relevantes; 3) como reconocimiento de que existen una serie de materias trascendentales encomendadas al Estado que no deben depender de los resultados políticos, ya por su importancia, ya por su complejidad técnica; 4) como elemento de confianza en el resto de los actores sociales, el ejemplo más claro es el órgano electoral.

Pero, en tanto que no todos responden a las mismas exigencias, existe una gran disparidad entre los entes reconocidos como autónomos. Martínez (2015: 124) ensaya una clasificación de los 18 entes autónomos reconocidos en la constitución en el año 2015, considerando su condición de autonomía, a saber:

- 1) Organismos autónomos (INEGI, CNDH, INE, INEE, IFAI)
- 2) Organismos autónomos descentralizados del Estado (UNAM, UAM, UACH, UAAAN);
- 3) Persona de Derecho público con carácter autónomo (Banco de México);
- 4) Órganos reguladores en materia energética (CNH, CNRE);
- 5) Órganos públicos autónomos (Fiscalía General de la República);
- 6) Órganos autónomos (COFECE, IFT, CONEVAL);
- 7) Entidad autónoma del Poder Legislativo (ASF);
- 8) Tribunales autónomos (Tribunales agrarios; TFJFyA)

Esta clasificación descansa en dos problemas identificados por el autor: primero, el hecho de que no exista una denominación clara para ellos, pues utilizan, indistintamente, los términos órgano y organismo; segundo, el hecho de que la autonomía pueda significar una diversidad de cosas, desde el derecho administrativo, como se verá más adelante.

B. Impacto en la separación de poderes

Si existe una cantidad importante de órganos reconocidos en la constitución con autonomía, ¿a cuáles hará referencia esta investigación? Ackerman (2010) resume las dos grandes posturas en torno al análisis de los organismos constitucionales autónomos. La primera, denominada “maximalista” y sostenida por Manuel García-Pelayo, dice que estos organismos deben de cumplir con cuatro características: “rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes.” (p.5) En contraparte, la posición “minimalista” da cabida a casi cualquier órgano considerado en el texto constitucional.

Siguiendo a este autor, está claro que no todos los organismos autónomos contemplados en la constitución satisfacen las exigencias del clásico español, pero que una clasificación laxa tampoco ayuda a resolver. Para esta investigación se considerará como OCAs pertinentes para este estudio a aquellos que gocen de autonomía y se les atribuyan funciones fundamentales del Estado mexicano por la vía constitucional, como transparencia, derechos humanos y el ámbito electoral.

C. El problema de la autonomía

Conviene comenzar con una distinción de la autonomía en términos de derecho administrativo: centralización, desconcentración y descentralización. En consecuencia, “la centralización es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos, (...) la desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que estén subordinados a ellas, (...) la descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración general.” (Pedroza, 2002: 176-177). Por eso, a través de la descentralización, los órganos dependientes mutan en

organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio; empero, no todos los organismos descentralizados son autónomos, pues estos requieren otras características más adelante abordadas.

Pedroza enuncia diecinueve características de los órganos autónomos, que van desde su ubicación en el derecho positivo, las condiciones para su auto administración, su régimen interno, las condiciones de independencia de sus integrantes y su relación con otros poderes, entre otras. Para efectos de esta investigación, se retoma la autonomía en cuatro sectores, como lo propone Moreno (2005: 30): a) un estatuto orgánico que garantice su autonomía; b) un régimen de los funcionarios claro, que señale requisitos de elegibilidad y condiciones de servicio de carrera; c) autonomía presupuestaria; y d) un sistema de responsabilidades para sus integrantes.

Hasta aquí ha quedado claro que los organismos constitucionales autónomos y los Tribunales Constitucionales son dos fenómenos íntimamente ligados a los procesos de democratización, como el experimentado por México desde finales de siglo pasado. Y que, además, tienen una conexión cuando intentamos descubrir cómo se entiende el principio de separación de poderes, si la existencia de los OCAs modifica el espíritu del 49 constitucional y si éstos pueden estar al nivel de los poderes tradicionales, realizando una distinción de sus niveles de autonomía. En los sucesivos capítulos se explicará cómo asume la Corte esta función política de interpretación de los principios y se ejemplificará a través de algunos casos que incluyen a OCAs, para examinar los argumentos de los ministros en torno a separación de poderes, autonomía y protección del Estado Constitucional de Derecho.

Capítulo II La SCJN en el contexto de cambio político

La historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un buen reflejo, en tanto poder público fundamental, de la historia política de México. Desde su aparición, en la primera constitución aplicada en el país en 1824, hasta la actualidad, esta institución ha experimentado organizaciones variadas que le dotaron de más o menos poder, le atribuyeron facultades a veces más políticas y otras más acotadas a la administración de justicia. No se puede perder de vista que en, el convulso siglo XIX, los jueces de la Corte llegaron a ser elegidos en votaciones populares, aparecieron como cabeza en la línea de sucesión, en caso de la desaparición del presidente de la República y, en ese sentido, pelearon por el protagonismo con base en sus decisiones.

Precisamente, esa experiencia motivó una serie de reformas a la Constitución de 1857 que, junto con el gran poder concentrado por la dictadura de Díaz, permitieron reducir el poder de la cabeza del Poder Judicial. Estas decisiones serían ratificadas por el Congreso Constituyente de Querétaro, que pensó en una Suprema Corte fuerte, pero alejada de cuestiones políticas que afectaran su funcionamiento.

Más adelante, en el México posrevolucionario y el régimen de partido hegemónico, la Corte experimentó ocho reformas constitucionales entre 1928 y 1987, estas reformas buscaban, en el fondo, acabar con el grave rezago de expedientes, que en su mayoría versaban sobre amparos en materia de legalidad. Para ello, se incrementó el número de ministros y se procuró establecimiento, y especialización, de salas internas para desahogar con mayor celeridad los pendientes.

Sin embargo, los cambios y el incremento de los ministros también se convirtieron en una excelente oportunidad para influir en los nombramientos por parte del presidente, fue el caso de Cárdenas, que en 1934 removió a todos los ministros, presuntamente

vinculados a Calles. De esa manera, cada que el presidente proponía más ministros aseguraba contar con una Corte más cercana a sus preferencias, una cuestión sencilla de imaginar si consideramos la importancia del partido político en las relaciones de lealtad entre los funcionarios y el Jefe del Ejecutivo que, a la vez, fungía como líder de partido y decisor de las carreras políticas de sus correligionarios.

No obstante, González Casanova (1965) por medio de una revisión de las ejecutorias de la Corte en la que el Ejecutivo aparece como autoridad responsable, concluyó que “(...) la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores” (31), aunque matizó su posición, reconociendo que esta actividad no necesariamente implica rechazar sus grandes líneas y, por el contrario, se constituye como una condición que favorece su credibilidad.

Por otro lado, autores como Casar (2002), sostienen que la conformación de los poderes públicos en México anuló todas las funciones de contrapeso. Desde esa lógica, la pérdida de mayoría en el Congreso, en el año de 1997, significaba un escenario inédito en México, en el que Ejecutivo y Legislativo entraban en una disputa directa que, incluso, podía derivar en parálisis o bien provocar importantes cambios en las grandes líneas generales a través de una discusión sólida en las Cámaras.

Los gobiernos divididos representaban, pues, el fin de conformación hegemónica del priismo, que generó una condición en la que “(...) los conflictos no se han procesado jurisdiccionalmente. Las funciones arbitrales que ha cumplido el presidente de la República como jefe indiscutible de la coalición gobernante han evitado que esos litigios lleguen a la Suprema Corte de Justicia.” (Silva-Hérez, 2002: 371); en consecuencia, el arribo de un

entorno competitivo planteaba nuevos retos a las relaciones entre poderes, de ese momento, y en adelante, plurales y con agendas, visiones y proyectos propios.

En ese orden de ideas, este capítulo buscará explicar las características del proceso contemporáneo en el que la Suprema Corte ha adquirido y ejecutado nuevos poderes en materia de constitucionalidad, lo que la convierte en un órgano político; si bien con características especiales, capaz de definir grandes líneas de la política nacional y de anular decisiones de poderes y niveles de gobierno que, aunque elegidos democráticamente, atenten contra los principios fundamentales del Estado mexicano contenidos en su Constitución y tratados internacionales.

Como ya se ha señalado con anterioridad, esta investigación toma como premisa fundamental que los jueces de la Corte son actores políticos que, con sus interpretaciones y argumentos, pueden redimensionar al Estado y sus componentes, en la medida en que éstos le dan sentido a la Constitución, el documento que contiene los principios que le dan forma a una comunidad política. Conviene aclarar que la condición de actor político de los jueces estriba no sólo en la posibilidad de tomar decisiones que afectan a los otros poderes sino en que al interior de sus razonamientos y en el sentido de sus resoluciones hay declaraciones sobre cómo deben normarse las relaciones de la comunidad política y la interacción de los órganos estatales.

Por eso, se enuncian algunas de las formas en las que se ha estudiado la actividad de los jueces constitucionales y se proponen algunos aspectos a considerar en el caso mexicano que, en el siguiente capítulo, serán probados a través de cuatro casos que intentan explicar qué inspira a los jueces a decidir cómo deciden cuando se trata de interpretar la

constitución, en este caso la separación de poderes, a través de los casos que involucran órganos constitucionalmente autónomos.

2.1 El papel político de la SCJN

Como anteriormente se ha señalado, el proceso de cambio político, en el que se establecieron condiciones para la celebración de elecciones competidas, instituciones de arbitraje ciudadanizadas y autónomas, así como garantías para el respeto de las victorias de la oposición, detonó una serie de reformas institucionales, conocidas como “Reforma del Estado”.

El proceso de redimensión del Estado mexicano no sólo comprende aspectos políticos, sino también económicos. Como lo señala Pardo (2010), el final del modelo de sustitución de importaciones y la adopción del llamado neoliberal obligaron al Estado a modificar su intervención por regulación a través de órganos técnicos como COFECO y COFETEL.

Dentro de este proceso de reformas, el Poder Judicial no fue la excepción, una de ellas, en el año 1994, posibilitó la creación de un Tribunal Constitucional que, además de funciones jurídicas toma decisiones políticas.

Esta modificación institucional ha permitido que los estudios de la Corte como actor político se incrementen. En ese orden de ideas, Gingsburg y Moustafa (2008) sostienen que “en muchos diferentes países, el alcance e impacto de la autoridad judicial se está expandiendo, y los jueces están tomando decisiones que anteriormente estaban reservadas para las instituciones mayoritarias.” (p.3)

La labor de la Suprema Corte, a partir de su renovación y adaptación a un entorno democrático se acrecienta y no sólo se circunscribe al campo de aplicación de la justicia,

sino que desde la idea de fortalecimiento del estado de Derecho abarca un catálogo más amplio.

Esta situación contrasta con las actividades que se le atribuyen a las Corte en un contexto autoritario, Gingsburg y Moustafa (2008) señalan cinco funciones:

- 1) Establecen control de la sociedad y constituyen una vía secundaria para la oposición
- 2) Refuerzan al régimen al enriquecer las fuentes de legitimidad legal
- 3) Colabora con la burocracia en la solución de problemas públicos, mantiene la cohesión de la élite dominante
- 4) Facilita el comercio y la inversión al construir compromisos confiables
- 5) Implementa políticas controversiales, salvaguardando los elementos centrales del régimen

Por lo tanto, la Suprema Corte, que había sido funcional en el periodo de partido hegemónico con altos poderes presidenciales constitucionales y meta constitucionales, requería un cambio institucional profundo, que se consumó en 1994.

2.1.1 Reforma Judicial de 1994

Hasta 1994, año de la reforma judicial más importante, la Corte había activado poco sus funciones de defensa constitucional; porque entre sus facultades, sólo tenía la de la controversia constitucional, que no estaba desarrollada y, de hecho, ese tipo de conflictos se procesaba por otras vías. Después de esta modificación no hay duda: existe un Tribunal Constitucional en México.

Al interior de las democracias de la tercera ola, se aduce que la creación de Tribunales Constitucionales es un paso natural para evitar la concentración de poderes en los ejecutivos que caracterizó los periodos autoritarios del siglo XX. O' Donnell (2004)

asegura que “el control de la política es más eficaz cuando existe una verdadera división de poderes, cada uno de ellos legalmente dotado de facultades para controlar y sancionar la conducta de los otros.” (93).

Ser un Tribunal Constitucional implica, en primera instancia, la labor fundamental de mantener el equilibrio de los poderes de la Unión, dirimiendo controversias entre poderes horizontales y organismos verticales; en segundo lugar, proteger a los individuos, asegurando que cada acto de autoridad esté en concordancia con el régimen constitucional que incluye a la Carta Magna y los Tratados Internacionales firmados por México y ratificados por el Senado.

El proceso de reforma al Poder Judicial y específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido ubicado como un hito en la historia de la administración de justicia en el país. Más allá de los efectos benéficos que este cambio produjo para el resto del sistema político, diversos investigadores, que a continuación se enlistarán, se han preocupado por entender qué motivó la decisión presidencial para presentar dicha iniciativa, a pesar de saber que otorgar esos poderes a un órgano autónomo atentaba contra la salud del régimen de tipo autoritario que hasta entonces pervivía, aunque con un proceso constante de erosión.

En una de las posturas más socorridas para explicar la génesis de Tribunales en regímenes autoritarios, Finkel (2008) enuncia un esquema denominando *political insurance*, que, aplicada a México, sostiene que “la combinación de un partido de gobierno inseguro buscando un seguro (PRI) y un partido de oposición empujando por un Poder Judicial más empoderado (PAN) determinó el paquete final de la reforma judicial.” (102)

Esta negociación, considerada por Finkel, implicaba una serie de costos para el partido en el gobierno, y especialmente para el jefe del Ejecutivo, y todavía líder del partido; no obstante, el autor piensa que “(...) esos costos fueron silenciados por Zedillo durante su sexenio. Como el PRI todavía controlaba dos tercios del Senado, Zedillo era capaz de tener a sus nominados a la Corte solamente con los votos de su partido.” (Finkel, 2008: 105). Esas conclusiones son compartidas por Ríos Figueroa (2004), quien, por medio de un estudio cuantitativo, demuestra que en la medida que incrementó la fragmentación política, la probabilidad de que la Corte fallará en contra de actores priistas se pasó de 7% a 52% en épocas de la alternancia en la Presidencia de la República.

El problema de esta postura es que es extremadamente voluntarista y sólo estudia a partir del supuesto de que, tanto el PAN como Zedillo, deseaban una Corte con más poder en beneficio de la regularidad constitucional. En ese orden de ideas, Inclán (2009) invita a complejizar la teoría de la póliza de seguro, considerando que, más allá de las intenciones de crear una instancia de protección constitucional, “los reformadores tenían la necesidad de legitimizar su normatividad en un contexto marcado por la competencia política y el descrédito de la Suprema Corte” (753). La autora, sostiene algunas críticas: que los reformadores no tienen total control sobre los efectos de la reforma y, por lo tanto, eran incapaces de calcular adecuadamente sus beneficios; que se pierden de vista otras motivaciones contextuales que van más allá del cálculo futuro; que el supuesto universal de que las democracias necesitan un régimen de protección constitucional no resuelve la pregunta de por qué a lo largo de los países existen diferentes arreglos institucionales que varían en intensidad y aplicación; y que las motivaciones de los actores pueden estar limitadas. (753)

En consecuencia, Inclán (2009) introduce tres circunstancias que, a modo de catalizadores, posibilitaron la reforma de 1994. En primer lugar, que la reforma formó parte de las promesas de campaña realizadas por el candidato priista; en segunda instancia la combinación de una nueva presidencia con una Corte desacreditada; y, en tercer lugar, la previsión de que si el presidente seguía administrando la resolución de conflictos políticos en lugar de someterlos a la jurisdicción su figura se desgastaría, como lo hizo su antecesor, quien enfrentó serios cuestionamientos de fraude electoral local que resolvió separando de sus cargos a los presuntos ganadores.⁸

Sea como fuere, la reforma incluyó nuevas condiciones para garantizar la independencia de los miembros de la SCJN, así como el rediseño de la controversia constitucional y la inclusión de las acciones de inconstitucionalidad, ambos instrumentos de defensa constitucional depositados en la Corte.

Esta preocupación en favor de la independencia, se materializó en un mecanismo de designación que asegurara contar con los mejores perfiles que no necesariamente estuvieran metidos en el juego político y que, más bien, contaran con experiencia académica y judicial, aunque esto no fue totalmente cubierto en su primera conformación. Gargarella (1996), sostiene que “(...) el proceso de selección de los jueces suele encontrarse a cargo de las áreas del poder (que se esperaba) iban a resultar menos comprometidas con las políticas «mayoritarias»: el Senado y el ejecutivo.” (p.109) Equilibrar la tarea de los dos actores involucrados en la designación de ministros, considerando al Senado como el elector de una terna propuesta por el Ejecutivo, significa

⁸ Fausto Zapata en San Luis Potosí y Ramón Aguirre en Guanajuato constituyen los casos más sonados

un cambio relevante que no puede explicarse sino a través de la consolidación de los gobiernos divididos.

Este mecanismo, sin embargo, no está exento de discusiones, pues se esgrime que aún deja mucho espacio para que el Ejecutivo integre una Corte a modo. Por otro lado, se sostiene también que el proceso político pondera características que no precisamente tienen que ver con la calidad de los perfiles. (Gargarella, 1996)

Más allá de la discusión política que la conformación de la Corte tiene, lo cierto es que esta disputa está alimentada por las importantes funciones que la institución concentra. Es decir, las facultades señaladas en la reforma de 1994 colocan a la SCJN al nivel del resto de los poderes federales, al tiempo que le dan el privilegio de interpretación de la Constitución. Esta posición significa que la Corte se convirtió en un actor relevante en la definición de políticas públicas y la discusión de los grandes principios nacionales.

En síntesis, la reforma del Poder Judicial incluyó tres aspectos que permiten hablar de una Corte de Constitucionalidad, de un actor político y de un tomador de decisiones públicas relevantes: 1) cambios en la organización de la Corte; 2) modificación del proceso de reclutamiento y selección de sus integrantes, y; 3) diseño y modernización de herramientas de defensa constitucional.

En el primer eje, las nuevas disposiciones determinaron reducir la Corte de 26 a 11 ministros, que serían elegidos por medio de un mecanismo que involucraba más al Senado sobre el Ejecutivo. Anteriormente, el presidente hacía una propuesta única que era ratificada o no, por el pleno del Senado; con el cambio, el Ejecutivo elabora una terna que somete al Senado donde, después de una auscultación de los candidatos, se elige, por mayoría simple, a uno de ellos. Este mecanismo, prevé que el Senado pueda rechazar a

todos los perfiles de la terna del presidente hasta dos veces, en cuyo caso será facultad única del titular del Ejecutivo elegir a uno de los candidatos de la segunda terna.

Además, como condiciones de calidad de los perfiles y, por lo tanto, de independencia, se decidió determinar una duración del cargo por 15 años y ratificar la inamovilidad que anteriormente había sido violada en varias ocasiones. Como los ministros no podían ejercer actividad pública después de su cargo, se les dotó de pensiones y, para evitar la corrupción, de un sueldo importante.

Ese primer aspecto desarrolló un calendario escalonado de renovación de la Corte, con la intención de evitar que un mismo presidente designara a todos los candidatos, los primeros cambios se programaron en 2003 y los últimos tres ministros de la integración original permanecieron hasta 2015.

Respecto de los requisitos de elegibilidad inmediatamente se consideró necesario solicitar el título en derecho con antigüedad de diez años, eliminar la cláusula de edad mínima de ingreso y fortalecer la prohibición de aceptar cargos gubernamentales dos años después del fin de su periodo y un periodo previo.

Por otro lado, respecto del tercer eje puede decirse que es el corazón de la reforma porque significó la aplicación de un principio contenido desde la redacción de la constitución de 1917, pero desactivado a consecuencia de la realidad política caracterizada por los espacios cerrados al pluralismo y la imposición de un discurso sostenido en la hegemonía de un partido político: la facultad de la Corte como arbitraje de constitucionalidad.

En esta lógica, la reforma modificó la controversia constitucional, que buscaba “(...) la resolución de, primordialmente, los conflictos de constitucionalidad o de legalidad

surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes.” (Cossío, 2008: 1)

Aunque esta atribución ya estaba reconocida en el texto original de la constitución, la reforma de 1994 especificó los casos en los que era aplicable, definiendo a la Corte como árbitro de conflictos de interpretación tanto entre poderes como en niveles de gobierno, los efectos que las resoluciones del Máximo Tribunal tendrían y las excepciones de la herramienta. En síntesis, se trata de un proceso judicial ordinario, en el que es necesario comprobar afectación respecto a un acto consumado y que busca declarar actos o normas de autoridad a petición de otras autoridades.

Por lo tanto, puede decirse que la controversia constitucional es la vía de la Corte para asumir la función de arbitraje en las disputas entre autoridades, en palabras de la ministra Sánchez Cordero (2002): “(...) la controversia Constitucional se torna una herramienta técnica para la decisión judicial que, por consecuencia, se vuelve una herramienta jurídica de resolución de conflictos. Conflictos que sí, por lo general, ciertamente son de orden político.”

Además de la renovación de las controversias se incluyó una nueva figura: la acción de inconstitucionalidad. Esta herramienta es novedosa porque faculta a una serie de actores, entre ellos un tercio de las cámaras de representantes, el presidente de la República, y el titular de la PGR, y más tarde a los partidos políticos con registro nacional, el INAI y la CNDH, para solicitar que la Corte realice el examen de una ley o cuerpo normativo que, presuntamente, pudiera estar contraviniendo principios contenidos en el bloque de constitucionalidad.

A través de la acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte asume, en caso de considerar un cuerpo normativo como inconstitucional, otra función política relevante, al anular actos legislativos emanados de cuerpos elegidos por el voto popular. Se trata de otra muestra de cómo estas facultades permiten a la Corte superar la vieja y rígida idea de que los poderes de un Estado no se tocan, sino que se traslapan, comparten responsabilidades y son susceptibles de ser corregidos por los demás miembros del Estado.

2.1.2 Jueces y política: cuestión de interpretación

Si la Corte es responsable de salvaguardar los principios contenidos en la Constitución, es decir de proteger los objetivos de la comunidad política y la forma en que éstos se desarrollan en la práctica, está claro que aquella debe estudiarse como un actor político.

Es decir, que estas decisiones tienen un impacto en el sistema político, ya definiendo si algún órgano o nivel de gobierno ha invadido la esfera de competencia de otro o llevado más allá sus funciones, ya anulando una normativa que contravenga al bloque de constitucionalidad.

Es oportuno recalcar que cuando se hace referencia a decisiones políticas de la Corte, al menos en esta investigación, esto no está relacionado con cuestiones partidistas sino con aquellas que involucran cambios en la configuración del poder.

También es importante hacer patente que esta investigación busca superar la antigua lógica de los estudios de la SCJN que consideraba a sus miembros, y en general al acto de enjuiciar, como elementos mecánicos que se limitaban a aplicar normas a casos concretos, sin que en la elección de esquemas de interpretación o en el cálculo de consecuencias intervinieran otros factores.

Por eso, se han elegido casos que, independientemente de sus particularidades, plantean la misma pregunta ¿pueden los OCAS presentar controversias constitucionales?

Pues se parte de la lógica de que esos órganos son novedosos y superan el viejo esquema tripartita de separación de poderes, pero que sustentan su valor en estar reconocidos en la Constitución y cumplir con tareas fundamentales para la protección del régimen democrático. Desde esa perspectiva, las decisiones de los ministros son políticas, pues su interpretación permitiría ubicar a los OCAS al nivel del resto de los poderes o bien, sometidos a ellos.

La superación del viejo paradigma del acto de enjuiciar, implica reconocer que cada uno de los ministros toma decisiones con base en ciertas creencias, ideologías, cálculos. Para encontrar regularidades o explicaciones, se acudirá al examen de las intervenciones de los ministros en cada uno de los casos que conforman esta investigación, además se complementarán con datos de sus carreras y de la forma en que han sido designados para conformar el Máximo Tribunal para saber si dichos datos se relacionan con el tipo de interpretación y sus opiniones en el seno de la Corte.

La ciencia política ha desarrollado algunas construcciones teóricas para analizar y explicar el comportamiento de los jueces, siempre ligado a sus características y contexto. Por ejemplo, en el caso estadounidense en el que la decisión de la justicia debe fundamentarse en un precedente, donde otro juez haya interpretado la normatividad en cierto sentido, se propuso el modelo actitudinal, según el cual los resultados de la actividad de un juez están íntimamente relacionados con su propia experiencia de vida.

En el caso mexicano, en el que la tarea de los jueces se circunscribe, en tanto sistema legal romano francés, a la interpretación de una norma publicada y conocida, el modelo actitudinal pierde parsimonia según lo reconoce el propio Segal (2008). Es decir, la forma en la que las preferencias de los jueces se manifiestan en sus resoluciones son menos claras

al tener que existir una norma escrita de por medio, acción que, sin embargo, no anula el campo de acción de la interpretación.

Tradicionalmente, se sostiene que entre los jueces norteamericanos existe una constante tensión entre dos formas de ver la actividad judicial, la primera como la capacidad de juzgar e interpretar en beneficio de las partes, la segunda como estricta legalidad en la que el juez no se permite ir más allá, esta última conocida como visión legalista o letrista. Estos modos de interpretar la justicia se ligan a los conceptos de “juez activista”, uno más comprometido con las consecuencias sociales de su actuar, quien busca maximizar la justicia, y “juez restrictivo,” que considera que las decisiones deben apearse siempre a la interpretación más estricta de la ley. En el caso mexicano, hasta hace una época se consideraba que la actividad del juez se limitaba a la segunda postura.

En un sistema de derecho romano francés la teoría legalista gana fuerza porque la actividad del juez se remite a la tarea de armonizar los códigos y hacerlos concordantes con sus códigos superiores. No obstante, la propia redacción de los textos constitucionales y la dinámica de la sociedad obligan a los jueces a interpretar y pueden hacerlo desde distintas perspectivas. Aún más, la organización de los Tribunales permite que la Corte revise y corrija interpretaciones erróneas de tribunales inferiores.

Aunque, frecuentemente, los términos activista y restrictivo, estén ligados al liberalismo y conservadurismo, respectivamente, Gibson (2008) señala que no necesariamente es así, porque la ley puede ser liberal o conservadora y un juez que se pronuncie por la máxima interpretación puede abreviar de diversas fuentes, no necesariamente liberales.

Lo que queda claro es que el acto de interpretación como actividad política ahora es reconocido como un fenómeno a estudiar, pues las decisiones judiciales no salen de la nada y tienen tras de sí preferencias y consecuencias para el sistema político. Troper (1994) recuerda que la visión más extendida de la labor de un juez era que “los juicios son producto de razonamientos silogísticos, en los que las leyes son las premisas mayores y los hechos particulares las menores. No habría, entonces, en el hecho de juzgar sino la puesta en obra de una actividad mecánica, sin ninguna libertad de apreciación para el juez.” (p.98) Empero, actualmente se reconoce que el sentido del texto de una norma no está dado y que los jueces escogen el marco interpretativo, y emiten las sentencias que mejor explican su caso concreto.

En ese orden de ideas, Guastini (2008:1) realiza una tipología de los tipos de interpretación identificando: a) la interpretación literal, que implica una acción que atribuye al texto el significado más cercano o intuitivo; b) el argumento a contrario, es decir considerar si el texto original incluye o no cierta normativa, y a partir de esa ausencia, o laguna, definir si el legislador tiene espacio para legislar o si la no inclusión constituye una prohibición implícita; c) el de la intención de los constituyentes, que coloca el énfasis en la construcción de la voluntad implícita en la Carta Magna.

Sirva este resumen de las teorías de interpretación jurídica para sostener que la actividad política de los jueces presenta importantes desafíos para su explicación. Es preciso explorar en sus sentencias y revisar sus intervenciones en sesiones para entender las razones que motivan y fundamentan sus votos. Es decir, en tanto que la labor de los jueces no es mecánica, se precisa colocar luces sobre el proceso de interpretación, actividad a la que es enfoca este trabajo.

2.1.3 Hacia la judicialización de la política: alcances y límites de la justicia constitucional en México

Naturalmente, el fortalecimiento de la Corte motivó preocupaciones en el resto del aparato estatal y en los estudiosos de la realidad política, quienes temieron que las nuevas facultades confeccionaran una rama de gobierno que concentrara tal poder que pusiera en riesgo el equilibrio del resto de los órganos de gobierno. Se acusó entonces del peligro de judicializar la política, entendida, en términos de Gibson (2008: 515) como “la transferencia de las disputas políticas de la arena política a las Cortes e instituciones legales”.

Otros, como el constitucionalista Roberto Blanco (2009), se preocuparon por los peligros de la politización de la justicia, en un estado de las cosas en el que, producto de las nuevas facultades, resultara más atractivo que los otros poderes intenten intervenir en el Judicial.

En el caso mexicano, aunque el proceso de formación y el sistema de ascensos y movimientos depende directamente del propio Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura Federal, creado también por la reforma constitucional que se ha referido con anterioridad, el método de designación de los miembros del Máximo Tribunal sigue siendo un concierto de Ejecutivo y Senado en el que los intereses partidistas están presentes y que, en algunas ocasiones, ha evidenciado un sistema informal de cuotas que lleva a perfiles que no siempre parecen cumplir el perfil de idoneidad⁹.

⁹ La designación de Eduardo Medina Mora como Ministro de la SCJN en 2015 causó gran malestar entre algunos sectores de la sociedad civil organizada, líderes de opinión pública y alguna parte de la oposición. Entre otras acusaciones se esgrimieron sus antecedentes políticos, sospechas de violación de Derechos Humanos por instituciones encabezadas por él y posible conflicto de interés, por su paso por la PGR. Aunque algunos estudiosos de la Corte, como Reyes (2015) sostienen que este debate puede ser una nueva regularidad de deliberación democrática en la designación de Ministros a la Corte, lo cierto es que las manifestaciones de la sociedad civil sirvieron de poco y Medina Mora fue elegido ministro por 83 de los 118 Senadores presentes.

Ansolahabere (2005) llama la atención sobre los problemas la judicialización de la política en un contexto de consolidación democrática “El riesgo, con este arreglo institucional que, como ya se mencionó, no sólo otorga amplios poderes a la Corte sino que no ha podido generar importantes contrapesos internos en el poder judicial, es que la política y la justicia se desnaturalicen; la primera por desentenderse de las herramientas democráticas que son el diálogo y negociación, la segunda por remplazar con mecanismos de otro tipo los procedimientos para la toma de decisiones democráticas.” (Ansolabehere, 2005)

En esa lógica, se precisan herramientas para medir qué tan independiente sigue la Corte a pesar de los embates políticos. De esa manera, Cross (2008) busca entender en qué grado es independiente el poder judicial en los Estados Unidos, identificando las fuentes de esa independencia y las implicaciones de los esquemas de selección y retención.

A pesar del esfuerzo, Cross (2008) nos invita a mirar con cierto recelo las medidas de independencia, a ser cuidadosos con el establecimiento del silogismo según el cual un juez más independiente es un juez más comprometido con el desempeño de sus funciones, asegura entonces que “aún no hay una razón obvia sobre por qué los jueces independientes cuidarían la protección de esos derechos. Las leyes sustantivas pueden no proteger los derechos, y los jueces independientes pueden ignorar aquellas que lo hacen.” (560)

Por lo tanto, Cross (2008) teme que la independencia absoluta del Poder Judicial en realidad atente en contra del principio de rendición de cuentas que el sistema de separación de poderes intenta implantar. Desde su reflexión sostiene que una independencia plena podría equipararse con una situación en la que ninguna otra rama de gobierno vigile su trabajo, y un posible atentado en contra de la soberanía popular. En ese orden de ideas, considera que la Corte ha ganado una excesiva autoridad en la definición de políticas

públicas, que decide la interpretación de las leyes, limita a los servidores públicos elegidos y, en consecuencia, puede atentar contra las preferencias democráticas plasmadas en la ley.

Sin medidas incontrovertibles para evaluar la labor de los ministros conviene, entonces, examinar las resoluciones que han tomado en materia de separación de poderes. En ese orden de ideas esta investigación ha tratado de mostrar las condiciones en las que se realiza el proceso de interpretación de nuestra corte de constitucionalidad, según el texto de la Carta Magna y los procesos políticos a los que la SCJN está sometida. Más adelante, se mostrará cómo, a través de este modelo, los principios constitucionales se convierten en sentencias, que implican la interpretación, o reinterpretación, de las decisiones políticas fundamentales.

Posteriormente, estas decisiones serán explicadas agregando aspectos como la trayectoria de los jueces, las instituciones que intervienen y la naturaleza y detalles de los casos, con las intenciones, primero, de transparentar la caja negra de las sentencias y, en segundo lugar, de conocer en qué medida la Corte está cumpliendo con los caros ideales de la reforma judicial.

2.2 Mecanismos de control constitucional

Las herramientas de control constitucional se definen en torno a cuatro planos que ayudan a distinguir un modelo de otro: el primero de ellos se refiere a quiénes tienen encargada la función de revisión, si es un órgano especial le llamaremos concentrado, pero si todos los jueces tienen la facultad se considera un sistema difuso; en segundo lugar hablaremos de la acción que motiva el control constitucional, si el examen de legalidad se refiere a un hecho específico hablamos de un tipo concreto, si no es necesario demostrar agravio, estamos frente a un tipo abstracto; el tercer plano está relacionado con los efectos de la sentencia, si está aplicada para todos hablamos de un control *erga omnes*, si por el contrario

afecta sólo a los actores del caso nos referiremos a un sistema *inter partes*; finalmente es necesario distinguir entre el modelo de los que revisan leyes antes de ser promulgadas, *a priori*, y quienes lo hacen reactivamente, *a posteriori*.

Estas características, permiten hacer una clasificación de los diseños de Tribunales Constitucionales en el mundo, esto es especialmente valioso cuando se intentan aplicar teorías a uno u otro caso, pues el estilo de la defensa constitucional genera resultados muy distintos.

Figura 2.1 Ejemplos concretos de las herramientas constitucionales en México y EE.UU. según la tipología.



Fuente: elaboración propia

La figura 2.1 nos permite observar que, en el caso mexicano, los tres mecanismos de defensa constitucional existentes tienen una naturaleza muy variada respecto a los cuatro componentes propuestos para clasificarlos. Para efectos de esta investigación es importante recalcar que en el caso de las dos herramientas de defensa constitucional a nivel poderes públicos, la controversia y la acción de inconstitucionalidad, se trata de un tipo de control concentrado, sólo puede ser efectuado por la Corte, en ambos casos puede generar efectos *erga omnes* o sólo para las partes, dependerá de si alcanza los ocho votos del Pleno, también

comparten el hecho de que se trata de acciones *a posteriori*, es decir es imposible examinar un proyecto de ley o política pública.

Estas herramientas poseen una diferencia sustancial, pues en el caso de la controversia constitucional es preciso demostrar agravios (control concreto), mientras que la acción de inconstitucionalidad se refiere a los posibles efectos de una normatividad, sin que sea necesario demostrarlos (abstracto). La comparación con EE.UU. no es ociosa, pues demuestra que el *judicial review*, el medio de control constitucional, no es idéntico a las herramientas mexicanas ni en efectos, aplicadores y consecuencias, lo que limita la aplicabilidad de los modelos politológicos para estudiar a las Cortes, producidos en ese contexto.

2.2.1 Artículo 105

El artículo 105 constitucional contiene las dos herramientas de control constitucional, a nivel entre entes del Estado, con las que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su papel de Tribunal Constitucional, a saber: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, modificaron los alcances de la Suprema Corte.

A diferencia de la redacción original de 1917, tras la reforma de 1994 se especificaron los supuestos de la controversia constitucional, es decir los actores involucrados, legitimados y los alcances de la decisión de la Corte. Más adelante, una ley reglamentaria del 105 especificaría los procedimientos y, al hacerlos explícitos, provocaría un importante incremento de las controversias constitucionales, principalmente promovidas por municipios. Al respecto Acuña (2004: 254) señala que entre 1917 y 1994 se presentaron apenas 55 controversias constitucionales, que contrastan con los números suscitados desde 1995 a la fecha.

2.2.2 Controversia Constitucional

Entonces, podemos afirmar que la controversia es un medio de control de constitucionalidad *a posteriori* y concreto, que faculta a organismos, poderes y entes de gobierno a acudir a la Suprema Corte para dirimir conflictos de interpretación constitucional, respecto de actos de otra autoridad que, en caso de ser aprobados por ocho ministros, pueden provocar efectos generales o sólo particulares en caso contrario.

Como se refiere a discusiones que involucran a dos componentes del Estado mexicano, se asume que se trata de conflictos políticos que, en última instancia, pueden traducirse en una disputa jurídica que resuelva la concordancia, o no, de la legislación orgánica de las instituciones, respecto a la Constitución y sus principios. Así, González (2004) considera que “la diferencia entre conflicto político y controversia constitucional nunca se ha deslindado con precisión, con seguridad porque es imposible hacerla de manera abstracta y general; sólo nos queda el camino casuístico de los casos resueltos por uno y por otro.” (p. XXI)

La controversia constitucional exige que los jueces interpreten la Constitución y con ella los principios anteriormente señalados, pero con uno de ellos posee un fuerte vínculo: la separación de poderes. Porque implica que el demandante acude a un tercer poder que, en sus funciones de arbitraje, le permita demostrar que otro órgano de gobierno está invadiendo sus funciones o sobrepasando las propias, poniendo en jaque el equilibrio de poderes deseado por la Constitución. A través de sus sentencias, la Corte puede modificar la balanza de relaciones entre poderes, dotando o retirando alguna facultad anteriormente incontrovertida para alguno de los poderes públicos, como es el caso de la controversia constitucional 109/2004, en la que los ministros se preguntaron si el Presidente de la República tenía o no facultad para vetar la Ley de Egresos de la Federación

del año 2005 emitida por la Cámara de Diputados, una discusión que, a pesar de permitir el veto en esa ocasión, no alcanzó el apoyo suficiente para sentar precedente.

Por lo tanto, el análisis de controversias constitucionales es un medio idóneo para examinar la labor de la SCJN respecto a la interpretación de principios constitucionales, en este caso el de la separación de poderes. Pero, como ya se ha señalado, el andamiaje de los poderes públicos ha sufrido cambios en las últimas épocas, el más destacable es la aparición de los órganos constitucionales autónomos. De esa manera, esta investigación se propone conocer las razones que motivaron que los ministros decidieran que los nuevos entes constitucionales con funciones y facultades en áreas específicas, no pudieran presentarse como actor legitimado ante la Corte para solicitar el examen de otros actos de autoridad.

Esta pregunta es legítima y necesaria porque, aunque en la redacción original no se consideraran los organismos autónomos, su aparición, histórica e ideológicamente, responde a una exigencia democrática particular, en la que se sostuvo que a través de estas instituciones se salvaguardarían ciertos temas esenciales para la consolidación democrática del país, como lo ha reconocido la propia Corte en la sentencia de la controversia 32/2005 anteriormente citada.

La cuestión planteada en estos casos, en general, era si los entes públicos no nombrados explícitamente en el 105 constitucional podían acudir a controversias y, aún más, si los OCAs podían cobijarse en una interpretación amplia. Se trata de una evolución jurídica y política, como se verá a continuación.

- *Legitimados*

Originalmente la Constitución de 1917, dentro del capítulo IV determina las bases organizacionales del Poder Judicial, señalaba, en su artículo 105, que la Corte tenía la facultad exclusiva para conocer controversias que se suscitaran entre dos o más estados, los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuera parte.¹⁰

En este texto se destaca que el constituyente originario consideró a la Corte como instancia final en torno a la constitucionalidad de los actos del resto de los poderes públicos, una función propia de los Tribunales Constitucionales. Empero, la historia política y la conformación del sistema político mexicano poco o nada permitieron el uso de esta función. Aún más, la redacción original le imputa a la Corte la condición de defensor del Pacto Federal, al autorizarle el conocimiento de las controversias entre la Federación y sus entidades componentes, así como entre ellas.

Este margen amplio se vio limitado a través de la reforma de octubre de 1967, en el que se añadió la oración “en los casos en que establezca la ley”¹¹. Más tarde, en 1993, una reforma orgánica sobre el Distrito Federal incluiría a este como actor legitimado en la presentación de controversias ante la SCJN.¹²

Fue hasta la reforma de 1994, retomada en otro de los apartados de esta investigación, que el artículo 105 especificó las herramientas de defensa constitucional de

¹⁰ CPEUM (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión original, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

¹¹ Véase reforma constitucional de 25 de octubre de 1967. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_067_25oct67_ima.pdf

¹² Véase reforma constitucional de 25 de octubre de 1993. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25oct93_ima.pdf

la Suprema Corte. Por un lado, la controversia constitucional suscitada entre poderes o niveles de gobierno, respecto de disposiciones generales que al ser resueltas por el Pleno de la SCJN podían tener efecto general o particular dependiendo de la aprobación de una mayoría calificada de ocho votos. Por el otro, las acciones de inconstitucionalidad se establecían como la vía para plantear una posible contradicción entre normas de carácter general y la Constitución, estas demandas debían realizarse en un plazo determinado, treinta días naturales después de la publicación de la norma impugnada, y por uno de los actores autorizados por los incisos a, b, c, d y e, de la segunda sección del 105 constitucional.¹³

La reforma electoral de 1996 otorgó a los partidos políticos la posibilidad de actuar como parte legitimada en la presentación de acciones de inconstitucionalidad¹⁴, la reforma de 2005 le quitó a la Corte la facultad de intervenir sobre disputadas entre entidades federativas respecto de sus límites territoriales¹⁵, esta reforma sería anulada en 2012.¹⁶ Posteriormente, en septiembre de 2006, se adicionó a la CNDH y los organismos equivalentes a nivel estatal para controvertir leyes federales, o locales en el segundo caso, así como Tratados Internacionales que vulnerasen los Derechos Humanos consagrados en la Constitución.¹⁷

¹³ Texto de reforma judicial de 1994, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

¹⁴ Véase reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

¹⁵ Véase reforma constitucional de 08 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_163_08dic05_ima.pdf

¹⁶ Véase reforma constitucional de 15 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_204_15oct12.pdf

¹⁷ Véase reforma constitucional de 14 de septiembre de 2006. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_167_14sep06_ima.pdf

El reconocimiento a la CNDH como ente autorizado para iniciar juicios de inconstitucionalidad de leyes y reglamentos constituye un referente en la organización de la justicia constitucional en el país. Por vez primera se reconocía a un órgano no votado, integrado por expertos en la materia elegidos por el Congreso de la Unión, ni susceptible de serlo, responsable de una función específica, la protección de los derechos humanos, para solicitar el examen de la constitucionalidad de leyes o reglamentos emitidos por los Congresos, voz de la nación, que, sin embargo, podían atentar contra los principios constitucionales en materia de derechos humanos y, por lo tanto, debían ser vigilados por el ente autónomo.

Esta decisión fue confirmada a través de la reforma en materia de Derechos Humanos de 2011, en el nuevo texto del inciso g), fracción II, del artículo 105 se ratificó la facultad de los organismos protectores de derechos humanos para atacar leyes, reglamentos o tratados que chocaran con el bloque de constitucionalidad en la materia, es decir el resto de los Tratados y la propias Carta Magna.¹⁸

Fue hasta 2013, en el tenor de las reformas incluidas en el Pacto por México, que el constituyente permanente incluyó a los organismos autónomos como actores susceptibles de iniciar controversias ante la Suprema Corte. En ese orden de ideas, el Legislativo consideró que los órganos constitucionales autónomos (OCAs) podían enfrentarse a otros organismos, al Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Este cambio legal constituye el horizonte de esta investigación, pues, tanto jueces como legisladores, coincidían en la necesidad de darle el atributo a los OCAs de acudir a

¹⁸ Véase reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

la SCJN a salvaguardar sus ámbitos de competencia. Empero, una parte de los ministros se empeñó en que esta legitimación fuera por la vía legal y no por la de la interpretación; por otro lado, quienes estaban convencidos que la Corte en su papel de Tribunal Constitucional podía y debía amparar a los OCAs ante la laguna, no pudieron consolidar una coalición promotora lo suficientemente fuerte, como se verá en el tercer capítulo.

Es importante abundar sobre el término coalición, pues intuitivamente se han perfilado dos alas al interior de la Corte, la progresista y la conservadora. En la primera se ubica a ministros como Cossío, Zaldívar, Gutiérrez, Sánchez Cordero y Silva Meza; en la parte conservadora toman lugar Luna Ramos, Aguilar, Pardo, Franco González, Pérez Dayán y Medina Mora¹⁹.

Estas consideraciones, sin embargo, no son permanentes y, más bien, dependen del tema que se aborde en la Corte. Bajo esa lógica, esta investigación retoma el concepto de coaliciones, del trabajo de Cox y Jacobson (1973) quienes, en un análisis del proceso de toma de decisiones en ocho agencias especializadas de la ONU, sostienen que no todos los actores tienen la misma influencia al interior de las organizaciones y que esta capacidad está relacionada con su conocimiento de los temas, la posición que ocupan, los recursos que controlan y la forma en que se relacionan con el resto de agentes para generar equilibrios.

Ese escenario requiere la existencia de alianzas para promover o detener iniciativas, que en grupos formales tienden a la formación de coaliciones, entendidas como consensos con el objetivo de promover ciertas acciones y potenciar sus recursos, pues la capacidad de influencia de un solo actor es menor si lo hace solo.

¹⁹ Esta opinión se sustenta en los votos de los ministros respecto de temas que implican ampliación de derechos como el caso Cassez, el amparo SMART o la ratificación del derecho a decidir.

Por lo tanto, la investigación buscará probar que en la Corte los ministros actúan estratégicamente, para maximizar sus recursos, eso les lleva a aliarse con sus pares, con la intención de promover algunos temas de especial relevancia a cambio de votos en otros temas, con una lógica de elección racional en un esquema de juegos múltiples y reiterados, que brindan mayores condiciones de confianza y, por lo tanto, coaliciones más exitosas y reiteradas.

2.2.3 ¿Cuál es el objetivo que debe perseguir la Corte en la resolución de controversias constitucionales?

Se trata de una larga disputa entre miembros de la Corte y estudiosos de la misma, se identifican dos grandes corrientes de pensamiento: por una parte, aquellos que sostienen que el Máximo Tribunal debe restringir su acción a campos de constitucionalidad relacionados con la resolución de atribuciones y competencias, por otro los que se decantan en favor de interpretaciones amplias.

En el primer sentido, Manuel González Oropeza sostiene en el *Prólogo* de la obra del juez Gudiño Pelayo, en el que recopila una serie de votos disidentes propios que se pronuncian a favor de una visión más restringida de esta herramienta de constitucionalidad, “(...) la controversia constitucional surgió como un mecanismo de solución de conflictos de competencias entre autoridades que, de no resolverse, alterarían el orden constitucional tanto en la separación de poderes como en el sistema federal.” (González, 2004: XXVII)

Por otro lado, García (2016:74) citando al juez Stephen Breyer “(...) sostiene que la Corte no debe desentrañar lo que los creadores de la Constitución pensaron al establecer su contenido, sino identificar los valores subyacentes a esos preceptos y aplicarlos de manera flexible a los sucesos cambiantes que se les presentan, tomando en cuenta el rol de otras instituciones gubernamentales y su relación entre ellos”

Ambas lógicas han calado en jueces, magistrados y ministros. Por ello, conviene examinar el contenido de las sentencias, los razonamientos que las sostienen e igualmente los votos particulares de los ministros minoritarios. Máxime cuando casos similares conducen, en condiciones similares, a resultados distintos.

2.3 ¿Cómo estudiar el papel político de la SCJN?

A consecuencia del papel relevante desde que asumió la función del *judicial review* en 1803, la Suprema Corte americana se constituyó como un ejemplo claro de una institución judicial con capacidad transformadora, interviniendo en políticas públicas. A través de decisiones históricas, como las que avalaron las reglas del *New Deal*, se demostró como actor relevante para apoyar decisiones de otros poderes públicos, en ese caso Roosevelt; o bien, rompiendo esquemas a todas luces injustos e inhumanos, como el caso de la Corte Warren que sentó las bases para acabar con el problema de segregación racial.

Esta realidad se refleja en una alta producción académica sobre el tema, Epstein (2008) informa que, para ese momento, la búsqueda de entradas en la plataforma J-Stor arrojaba 3,245 resultados. Se entiende como tarea fundamental de la ciencia política explicar cómo influye la Corte en el proceso de toma de decisiones y, precisamente cómo se configuran esas decisiones.

En resumen, Epstein y Knight (1988) señalan que el estudio de las Cortes, y de los jueces como actores políticos con preferencias propias, descansa en tres postulados: 1. Los jueces toman decisiones de acuerdo a ciertos objetivos; 2. Los jueces actúan estratégicamente, pues sus elecciones dependen de las expectativas que tengan sobre las elecciones de otros actores; 3. Esas elecciones están estructuradas por la configuración institucional en las que son hechas.

La ciencia política americana ha generado tres principales modelos para explicar la forma en la que la Corte americana toma decisiones: actitudinal, estratégico y legal. No obstante, “el poder explicativo de los modelos está estrechamente ligado a las circunstancias políticas e institucionales de la Suprema Corte de los Estados Unidos” (Roux, 2015: 91) Es decir, puede ser estratégico, en nuevas democracias, que los jueces cedan en sus preferencias personales para atender a la construcción de la fortaleza de la institución; por otro lado, el modelo actitudinal descansa en la idea de que los jueces tienen independencia plena. Por su parte, desde el enfoque legal, retomado por politólogos de tradición de institucionalismo histórico, como Gillman (2001), se sostiene que no es necesario hacer pruebas sobre el comportamiento de los jueces, en tanto que se encuentran constreñidos en sus preferencias.

A. Consideraciones en los estudios políticos de instituciones judiciales

Previamente, se ha propuesto estudiar a la Corte como un actor político, que entonces se encontrará en constante diálogo con los otros órganos de gobierno y, al tiempo, más cercana a la población a la que impactará con decisiones de ley y políticas públicas. Gillman (2008) resume las líneas de investigación sobre el papel político de la Corte: la primera considera a la Corte como creador de “compromisos creíbles”, es decir auxiliar a los otros poderes a reafirmar su compromiso con las partes intervinientes de una política o norma; la segunda sugiere que el resto de las instituciones estatales buscan llevar ciertos temas, contramayoritarios y controversiales, a la Corte para que esta decida y pague los costos y no las coaliciones gobernantes; una tercera supone que es una vía para imponer a los estados, en régimen federal, la legislación aprobada por la mayorías nacionales.

En ese orden de ideas, pero en el caso mexicano Castagnola y López (2012) realizan una crítica a la lógica simplista que considera al juez como simple boca de ley, que realiza

sus sentencias con base en silogismos simples en los que enfrenta los hechos a una ley acabada y redonda. Se pronuncian por incluir otros esquemas de explicación de la actividad de los jueces constitucionales, a saber: el que considera que la decisión de los jueces está influida por los medios de comunicación (Byee, 2010); el que analiza el criterio del juez en función de los destinatarios del mensaje (Baum, 2008); y el que aplica la técnica racional de acción estratégica (Brenner y Whitmeyer, 2009).

A pesar de estos avances en la investigación de las Cortes desde la ciencia política, lo cierto es que las características de los mecanismos de defensa constitucional evitan que los esquemas sean enteramente aplicables a las distintas realidades. Para el caso de México y Estados Unidos se identifican, al menos, las siguientes

- a) Sistema de *common law* versus sistema de derecho codificado
- b) Experiencia de revisión judicial desde 1803 versus desarrollo contemporáneo de los Tribunales Constitucionales
- c) Disponibilidad de la información sobre los jueces, claridad respecto a sus datos que pudieran parecer personales y filiación partidista

Urge entonces una propuesta de análisis que busque aprovechar los conocimientos probados en el caso estadounidense, pero que permita esclarecer las particularidades del caso de estudio. Más allá, estudiar políticamente a la Corte implica un ejercicio de esclarecimiento de una caja que, hasta la fecha, se ha mantenido negra, en la que la naturaleza de las sentencias parece depender de la inspiración del momento de once ministros.

Este déficit explicativo ha sido cubierto por algunos trabajos que utilizan de modo exitoso, algunas teorías del sistema americano para aplicarlas parsimoniosamente a

México. Así, Ríos Figueroa (2004 y 2007) retoma el modelo racional de Spiller y Gely (1990) para explicar cómo la Corte mexicana asumió su rol de Tribunal Constitucional, motivada y sostenida por un escenario de fragmentación política que le permitió ir en contra del todavía partido mayoritario. Por su parte, Saavedra Herrera (2013) señala que la fragmentación política señalada por Ríos, más una serie de cuestiones institucionales que hicieron a la Corte estable y experimentada, dieron forma al papel de la SCJN como hacedor de políticas públicas.

Buscando una explicación al papel de la Corte, como contrapeso a los otros poderes, Cortéz Salinas (2014) realiza un estudio con metodología QCA (*qualitative comparative analysis*) para explicar cuándo vota la SCJN contra el presidente, concluyendo que será más probable cuando ninguno de los ministros haya sido propuesto por el presidente en turno y las sentencias refieran a temas que se encuentren en la agenda del Ejecutivo.

2.4 Propuesta de análisis del papel de la SCJN en la defensa de los principios constitucionales

Hasta aquí, se han abordado dos ejes principales, uno centrado en la Corte, como Tribunal Constitucional, sobre el que han quedado establecidas tres premisas sustentadas en teorías: 1) que el proceso de democratización de México, la construcción de un Estado constitucional Democrático y con él de un Tribunal Constitucional depositado en la Suprema Corte de Justicia son fenómenos conjuntos e interactivos; 2) que el papel de los ministros de la SCJN es la protección del bloque de constitucionalidad que, entre otras cosas, incluye a los principios constitucionales, entendidos como la razón de ser de una comunidad política, y que para cumplir con ese propósito tienen la función de comparar las premisas con los casos concretos; pero que de ninguna manera se trata de una cuestión mecánica sino que dicho proceso está mediado por una cuestión de interpretación en la que

los ministros, presumiblemente de acuerdo a sus preferencias, opiniones y escala de valores, le dan sentido a lo redactado en la Constitución, una acción que hemos calificado como política; 3) que una de las herramientas de defensa constitucional de la SCJN es la controversia constitucional, y que esta busca, fundamentalmente, balancear las relaciones entre órganos y niveles de gobierno, pronunciándose sobre la constitucionalidad de actos o normas de algún ente público que afecten a otro de ellos, y que esta acción lleva detrás una interpretación del principio de separación de poderes que, fundamentalmente, busca distribuir las funciones estatales entre diversos cuerpos diferenciados entre sí con la intención de evitar la tiranía y proteger los derechos de los ciudadanos.

El otro componente adicional para esta investigación se refiere a los organismos autónomos, sobre ellos se han aportado las siguientes ideas: 1) están relacionados con el proceso democratizador, se les confieren una serie de funciones esenciales para el Estado que buscan ser protegidas en su calidad de rango constitucional y se reconocen como especializadas; 2) se infiere que deben ser autónomos, es decir contar con plena libertad de administración, tener garantizado el acceso a recursos y ser libres respecto a su organización; 3) se conforman a través de un proceso que involucra el poder Ejecutivo y al Legislativo, idealmente esto garantiza que escapen de los juegos políticos y que respondan a actores partidistas; 4) su diseño, aunque incluido en la constitución, no es único, ni el legislador ha entendido la autonomía en el mismo sentido. No están claramente diferenciados organismos y órganos autónomos, reguladores o especializados.

Bajo estas dos consideraciones, esta investigación buscará encontrar explicaciones al proceso interpretación de los principios constitucionales, específicamente del de separación de poderes, a través del caso concreto de los entes autónomos constitucionales.

Se trata de un interés doble, porque al resolver controversias los ministros de la SCJN modifican la balanza de relaciones entre poderes; pero cuando se trata de entes que, en su propia conformación, tienen la misión de modificar la forma en la que se realizan funciones del Estado, vuelven a explorar sobre los límites de ese principio.

De esa manera, esta investigación busca explicar qué factores determinan que los ministros de la SCJN hagan una interpretación más amplia o más restrictiva del principio de separación de poderes. Estos factores son escogidos en función de la literatura antes abordada e incluyen:

- Argumentos legales
- Sentido de las votaciones
- Carreras de los jueces
- Contexto de los casos
- Actores involucrados
- Opinión Pública

Así, se ha diseñado una investigación comparada, utilizando el marco de Pzeworski (1970), de casos más similares. Se trata de cuatro decisiones de la SCJN, cuatro controversias constitucionales, entre los años 2006 y 2010 en los que un organismo autónomo acudió a la Corte en calidad de demandante para controvertir actos de otro órgano público, y en los que la SCJN sentenció en diferentes sentidos y con diversos criterios, a pesar de que la mayoría de las condiciones eran iguales.

Las controversias estudiadas son la 31/2006 presentada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa del D.F., en la que la Corte declaró procedente y emitió un auto de revocación; la 150/2006, por la que la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos controvertía al Ejecutivo Federal que primero fue aceptada y luego revocada; la 11/2007, a través de la cual el Instituto Federal llamó la atención en contra de una cuestión presupuestal autorizada por la Cámara de Diputados Federal que también fue aceptado y finalmente revocado; y la 76/2010 que enfrentó al Instituto Federal de Acceso a la Información contra el Ejecutivo Federal y que desde el inicio fue desechada.

La pregunta general de esta investigación es relevante porque implicó una decisión fundamental sobre cómo la Corte consideraba a los organismos autónomos y porque los dejaba en una posición de desventaja respecto a otros órganos públicos, máxime considerando los temas fundamentales que estos protegen: derechos humanos, transparencia y acceso a la información, etcétera. En palabras de Carbonell, “para la mayoría de los ministros la demanda no fue procedente porque el artículo 105 constitucional no menciona expresamente a los órganos constitucionales autónomos dentro del elenco de sujetos legitimados para interponer controversias constitucionales. Es decir, los ministros hicieron una interpretación puramente gramatical, letrista de la Constitución.” (Carbonell, 2007)

En el siguiente capítulo, se procederá a presentar el contexto de los casos para después sistematizar los hallazgos del análisis de las sentencias de las controversias, el proceso de discusión, los factores ambientales y las conclusiones que permite elaborar este estudio.

2.5 Advertencia sobre el estudio político de las instituciones jurídicas

Las instituciones jurídicas están sometidas a reglas que rigen su comportamiento, estas reglas brindan un marco de previsibilidad para las relaciones de los actores que la conforman. Esta condición asegura que, aunque existan preferencias y deseos de los

ministros, éstas están limitadas por la normatividad que exige que las resoluciones se realicen de una u otra manera y que encuentren sustento en antecedentes legales o preceptos constitucionales.

Escapa a los límites de esta investigación explicar las normas, acuerdos y reglamentos que orientan en trabajo de la Corte. Empero, para comprender con mayor facilidad el próximo capítulo es útil señalar, al menos, los siguientes hechos sobre cómo lidia la SCJN con las controversias constitucionales pues, más adelante, se sugiere que esto influye en las decisiones de sus integrantes.

Por principio de cuentas, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) señala que la Corte funcionará en Pleno o en Salas (Artículo 2); el Pleno, compuesto por los once ministros, determinará, según la fracción IV, del artículo 11 de la LOPJF, la competencia por materia de las Salas y el sistema de distribución de asuntos que deben conocer. El Pleno también remitirá a las Salas asuntos de su competencia, pero si alguna de las Salas estimara que uno de los asuntos recibidos debe ser resuelto por el Pleno, deberá hacérselo saber a este último para que tome una decisión, según la fracción V del artículo 11 de la LOPJF.

Sobre las resoluciones del Pleno, señala que éstas se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, pero siempre que las resoluciones de la Corte, en controversias constitucionales, versen sobre asuntos que involucren disposiciones generales de las entidades federativas, de los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación o las entidades federativas, requerirán de ocho votos para que la sentencia produzca efectos generales, en caso contrario y, como el resto de las controversias, tendrán efectos sólo para las partes de la controversia, como lo señala el

penúltimo párrafo del artículo 105 fracción I. Ese mismo requisito se aplica para las acciones de inconstitucionalidad en donde, la invalidez de las normas impugnadas precisa igualmente ocho votos, según la fracción II del mismo artículo.

Respecto de la integración de las Salas, el instrumento señala que también corresponde al Pleno adscribir a los ministros a una u otra Sala, hay que recordar que el Presidente de la Corte no forma parte de ellas, asimismo autorizará cambios en su conformación cuando la elección del Presidente lo ameritara, según señala la fracción X del artículo 11 de la LOPJF.

Para el funcionamiento de las Salas, estas deberán contar, al menos, con cuatro de sus integrantes y las decisiones serán tomadas por mayoría (Artículo 17, LOPJF)

A través del Acuerdo General Número 5/2001, el Pleno, que funcionaba en los casos que aborda esta investigación con dos modificaciones, estableció que la Primera Sala conocería de las materias penal y civil, mientras que la Segunda lo haría de la administrativa y del trabajo. El Pleno, conservaría la resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (punto tercero), hasta que los dos acuerdos a los que hace referencia la cita facultaron a las Salas para conocer de controversias que no impugnaran normas de carácter general.

Estos Acuerdos buscaban hacer más efectivo el trabajo de la Corte, pero, a la vez, distribuyeron entre sus tres órganos una de las propiedades máxima de su estatus de Tribunal Constitucional, las controversias constitucionales, que, en un inicio estaban reservadas al Pleno. Por eso, los cuatro casos en estudio fueron, en primera instancia atribuidos a Salas, el del TEDF a la primera y el resto a la Segunda, y, de hecho, sólo el del

TEDF e IFE regresaron a discusión al Pleno. Más adelante, esta breve explicación servirá para acompañar el camino que siguieron los casos en la SCJN.

Capítulo III Los organismos autónomos en la SCJN: criterios disparés en la defensa de la división de poderes

En los anteriores capítulos se ha elaborado un encuadre histórico del proceso de cambio político y sus efectos en pro de la democratización, identificando la tendencia de creación de organismos autónomos y al fortalecimiento de las instancias jurisdiccionales de defensa de la Constitución, como dos saldos positivos de este proceso de reforma institucional.

Pero no sólo se trata de dos acontecimientos concurrentes en un espacio temporal y geográfico, sino que responden a una misma lógica: la de la instauración de un Estado de Derecho en el que los servidores públicos estén sometidos a una vigilancia constante y pueda evitarse la no observancia de lo que mandata la ley y donde, además, exista una serie de componentes al alcance de los ciudadanos para vigilar la actividad del Estado. Claro está que esa lógica de legalidad no estaría completa sin la existencia de órganos jurisdiccionales capaces de corregir y sancionar las desviaciones en este estado democrático que, presuntamente, ha de regirse por una lógica de máximo beneficio social.

Ahora, este capítulo buscará hacer explícita esta relación entre democracia, organismos constitucionales autónomos y la actividad de control constitucional ejecutada por la Suprema Corte, entendiéndola como una relación política en la que están en juego los principios fundamentales del Estado mexicano, en este caso el de la división de poderes.

Para esta misión, se retoma la postura de Dussauge (2016), quien utiliza el concepto de organismos no-mayoritarios, en lugar del de organismos constitucionales autónomos por considerar a éste extremadamente legalista, para así incluir las características políticas que los fundamentan y explican, definiéndolos como “entidades gubernamentales que a) poseen y ejercen algún tipo de autoridad pública especializada que se les ha otorgado, por separado de otras instituciones, pero b) no son directamente elegidas por el pueblo, ni

tampoco son directamente gestionadas por servidores públicos electos.” (Thatcher y Stone-Sweet, 2002: 2)

En esta lógica, las decisiones de la Suprema Corte sobre las quejas de los organismos autónomos, a través de controversias constitucionales, son políticas porque los OCA lo son, no sólo en el sentido formal – constitucional, sino a consecuencia de su origen, funciones y relaciones con otros poderes, como se ha señalado en el capítulo I.

De esa manera, para considerar a los OCA desde la teoría de los organismos no-mayoritarios, se observan tres aspectos fundamentales:

1. Su independencia formal respecto de las autoridades electas por mayorías democráticas;
2. Su especialidad técnica en un área acotada de política pública;
3. Su vinculación a procesos decisorios que se traducen en políticas creíbles y perdurables. (Dussauge, 2016: 487)

Estos aspectos son descritos en la primera parte de este capítulo, se trata de una revisión histórico – legal de las instituciones que son materia de este estudio. Se observa cómo ha mutado su estatus legal en torno a su nivel de autonomía, así como las funciones específicas y especializadas que se les imputan, además del análisis del contexto que motiva su existencia y sus cambios.

Una vez demostrado que se trata de organismos políticos especializados de rango constitucional, entendidos como órganos originarios del Estado, se procede a la explicación de la interposición de las controversias constitucionales materia de análisis. Incluyendo los actos reclamados, los argumentos de las partes y las decisiones de forma que la Corte tomó sobre los casos.

Más adelante, en la segunda mitad de este capítulo, se procede al análisis comparativo de los cuatro casos anteriormente señalados, con base en seis criterios: 1) los ministros ponentes de los instrumentos ligados a esas controversias y qué papel desempeñaron; 2) las partes involucradas, actor, demandado, terceros interesados y la Procuraduría General de la República; 3) el resultado de las votaciones de cada una de las discusiones, colocando especial énfasis en la presencia de coaliciones de ministros y en los casos de votos cambiantes; 4) el contenido de las resoluciones, es decir, si la Corte se pronunció sobre razones de fondo o procedimentales, si emitió criterios y/o declaró inválidos otros; 5) el contexto político en el que se discutieron esos casos, desde la perspectiva de acción estratégica de los jueces.

Con ese análisis multifactorial se busca desentrañar los casos para encontrar cuáles de los factores (político, legal, administrativo) han pesado más en estas decisiones de la Corte. Al tiempo que se hace una comparación respecto de otras decisiones fundamentales, y muy conocidas, de la Corte, que parecen ser más atrevidas *versus* los que involucran a los poderes públicos.

3.1 Presentación de los casos

Es oportuno recordar que el propósito general de esta investigación es dilucidar el proceso a través del cual la Corte interpreta los principios constitucionales, y en específico el de separación de poderes. Entonces, se determinó un conflicto constitucional que le implicara: si los organismos constitucionales autónomos pueden, en ese momento, promover controversias constitucionales, a pesar de no estar expresamente señalados en el artículo que describe los actores legitimados para promover esta herramienta de control constitucional.

Una vez identificado la naturaleza de los conflictos que se desean incluir en esta investigación se procedió a identificar casos de OCAs que hubieran acudido a la SCJN a formular una controversia constitucional. Es importante recalcar que, aunque las materias de las demandas no son idénticas, estos casos son comparables en la medida en que obligaron a la Corte a pronunciarse sobre la capacidad, o no, de los organismos autónomos para defender invasiones a su esfera de atribuciones a través de la vía de la controversia constitucional.

Tabla 3.1 Controversias constitucionales presentadas por organismos constitucionales autónomos

	<i>31/2006</i>	<i>150/2006</i>	<i>11/2007</i>	<i>76/2010</i>
<i>Recurrente OCA</i>	TEDF	CNDH	IFE	IFAI
<i>Materia</i>	Presupuestal	Patrimonial	Atribuciones	Atribuciones
<i>Controversia</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Votación</i>	Pleno	2ª Sala (3-2)	Pleno (6-5)	2ª Sala (5)
<i>Ministro Ponente</i>	Cossío Díaz	Góngora Pimentel	Gudiño Pelayo	Luna Ramos
<i>Demandado (Poder Clásico)</i>	ALDF	Ejecutivo Federal	Poder Legislativo	Ejecutivo Federal
<i>Resultado</i>	Acepta	Acepta y luego revoca	Acepta y luego revoca	Desecha
<i>Factores políticos</i>	Local (DF)	Federal	Federal	Federal

<i>Litis</i>	Procede y revoca	Legitimado en casos específicos	No contemplado en el 105	Es órgano descentralizado
--------------	------------------	---------------------------------	--------------------------	---------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SCJN

Estos casos son comparables en la medida en que se presentaron en un mismo corte temporal, 2006-2010, con una conformación de la Corte similar, pues solamente hubo dos cambios de ministros, en el mismo periodo presidencial, y que los actores promoventes eran OCAs. Además, se trata de los únicos casos que involucraron a este tipo de organismos acudiendo a la Corte, es decir, no se trata de una muestra sino del universo completo en ese corte temporal, recordando que, como se dijo antes, ahora, por disposición constitucional, los OCAs tienen derecho a la controversia.

Los resultados, sin embargo, sí fueron distintos, pues mientras al TEDF se le brindó acceso a la controversia, el resto de las resoluciones rechazó que los OCAs pudieran promoverlas.

Para encontrar las variaciones en estas decisiones se procederá, primero, a señalar, brevemente, la trayectoria institucional del OCA en estudio, colocando especial énfasis en los factores políticos que posibilitaron su génesis y posteriores modificaciones, así como en la forma en la que legalmente se incluyó su autonomía en el rango constitucional.

En seguida, se introduce a las controversias constitucionales. Incluyendo, en este primer apartado, los argumentos de las partes y el proceso que siguió en la Corte, las discusiones, votaciones y resoluciones serán materia de la última parte.

3.1.1 Controversia Constitucional 31/2006: el Tribunal Electoral del Distrito Federal en defensa de la autonomía presupuestaria

- *Trayectoria institucional*

El Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional local en materia electoral en la Ciudad de México, antes Distrito Federal.

Para explicar el origen del Tribunal es necesario recordar que el Distrito Federal sufrió una serie de reformas que le otorgaron primeramente autonomía política y, de manera reciente, un estatus equivalente a una entidad federativa. Esa primera modificación, en el año de 1996, permitió que los capitalinos acudieran a las urnas para designar a sus autoridades, aunque esa primera elección, en 1997, se realizó a través de la estructura del IFE, pues el DF no contaba aún con sus órganos electorales.

Atendiendo a ese déficit el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contenido en el artículo 116 constitucional, incluyó la regulación de las autoridades electorales y los partidos políticos, entre ellas el TEDF. Así, las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional debían conducirse con legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, en un marco de plena autonomía. En consecuencia, el Código Electoral del Distrito Federal incluiría, en 1999, los detalles sobre la organización, integración y funcionamiento del TEDF.

Por lo tanto, la primera Asamblea Legislativa, elegida por la ciudadanía, designó a los nueve integrantes que conformaron el primer TEDF. Se trataba de un cambio significativo para la función electoral de la ciudad capital, en primer lugar, porque participaban en su configuración representantes populares y no designados gubernamentales; en segunda instancia, porque en el proceso de designación de los órganos electorales los partidos políticos buscaban decisiones que favorecieran sus cálculos.

Como se señalará en el caso del IFE, el proceso de conformación de las instituciones electorales deja en evidencia, tal vez como ningún otro, la lucha político partidista en el seno de los órganos del Estado mexicano. Aunque existe el interés de ciudadanizarles y alejarles de las presiones políticas, lo cierto es que los grupos parlamentarios miran con recelo las atribuciones de dichos organismos e intentan influir en la designación de sus integrantes.

La importancia del TEDF radicaba en que esta era la instancia jurisdiccional que resolvía los conflictos de índole político – electoral en el entonces Distrito Federal y que, además, el año del conflicto calificaría una elección local, la del año 2006.

- La controversia

El Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) presentó, el 13 de febrero de 2006, una controversia constitucional en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, el Secretario de Gobierno, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y una instancia interna de ésta última, por la aprobación y publicación de los artículos 3º, 35 y quinto transitorio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año 2006.

El TEDF se refirió a aspectos de índole financiera presupuestaria en su controversia y sustentó su legitimación activa para presentar este tipo de recursos en la redacción del inciso k), de la fracción I del 105 constitucional, que señalaba que la Corte conocería de las controversias suscitadas entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones.

Para solventar el examen de su legitimación, el TEDF sostenía que efectivamente era un órgano de gobierno del DF, lo que le facultaba para controvertir a nivel constitucional a los demás órganos de gobierno, entre ellos a la Asamblea Legislativa, que aprobó el Presupuesto de Egresos, y al Ejecutivo, que lo promulgó.

En su demanda, el Tribunal recordó que los órganos de gobierno del Distrito Federal no sólo eran el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, sino que su interpretación debía ser amplia, como ya lo había hecho la SCJN en el caso de dos controversias promovidas, en el año 2002, por Delegaciones Políticas en contra del Jefe de Gobierno.

Respecto de su estatus legal, sostuvo que, en concordancia con el artículo 122, y su referencia al inciso c), fracción IV del artículo 116 constitucionales, contaba, como autoridad jurisdiccional que resuelve las controversias en materia electoral con “autonomía de funcionamiento e independencia en sus decisiones.” (DOF, 1996: 7) Esa autonomía, se traducía en la legislación secundaria en una de tipo jurisdiccional que implicaba que el TEDF no estaba sometido a ningún otro órgano y otra de tipo patrimonial, que le facultaba para aprobar su presupuesto interno y designar el uso de sus recursos.

No obstante, reconocieron que el estatus especial del Distrito Federal, cuyas bases organizacionales son materia de la Constitución Federal, favorecía la legitimación activa del TEDF, a diferencia de otros órganos autónomos estatales.

En relación al contenido de la impugnación, el TEDF consideró que el artículo 3, 35 y quinto transitorio del Presupuesto atentaban contra su autonomía presupuestal y le limitaban para cumplir con el mandato legal de sus funciones. El primero de los mencionados facultaba a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para interpretar la aplicación del presupuesto de egresos, obligando al resto de los entes a cumplir con esas disposiciones; el segundo artículo le otorgaba a la misma oficina, la atribución para realizar los ajustes correspondientes a los presupuestos previamente asignados en caso de que se presentara una disminución de los ingresos previstos, incluidos los órganos autónomos.

Sobre el último artículo, la parte actora se inconformaba por la inexistencia de requisitos o criterios objetivos para determinar los ajustes por parte de Finanzas, al no contar con esas guías de acción, la redacción se constituía como una peligrosa vía de intromisión del Ejecutivo en la vida interna de los organismos autónomos, afectando funciones fundamentales.

Además, el Tribunal consideró que el quinto transitorio invadía la esfera de competencia interna de los órganos públicos, sostenida en su estatus de autonomía presupuestal, al prohibir absolutamente la autorización de bonos o percepciones extraordinarias. De esa manera, la controversia fue admitida el 20 de febrero de 2006, por el auto del ministro instructor José Ramón Cossío.

La respuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se centró en demostrar, principalmente, que: había una vía de resolución del conflicto previa que no había sido agotada; los actos referidos eran cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad y, por lo tanto, no debían examinarse por la Corte a través de estos medios de control; y que la parte actora no demostraba el agravio que la causaba el acto impugnado.

Por su parte, la Asamblea Legislativa esgrimió la falta de legitimación activa del TEDF para presentar controversias constitucionales, sostuvo que sólo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tenían la facultad de acudir a la Corte para la impugnación de actos que significaran invasión de esferas competencias o pusieran en jaque el principio de separación de poderes. Sobre el acto impugnado manifestó que éste no significaba una invasión de esferas competenciales, además recordaron que el estatus legal *sui generis* del Distrito Federal hacían inaplicable el artículo 116, sobre las condiciones de autonomía de los órganos electorales.

La Procuraduría General de la República rechazó la manifestación de la ALDF en torno a la no legitimación del TEDF, considerando que éste es efectivamente un órgano de gobierno, con autonomía y reconocimiento constitucional, lo que le faculta para caber en lo dispuesto en la fracción K, fracción I del 105 constitucional. Pero desestimó que los artículos controvertidos violaran la autonomía presupuestal del Tribunal.

Posterior a estas manifestaciones, los miembros de la Primera Sala, en la que estaba radicado originalmente el asunto, acordaron retirar el asunto, para que fuera presentado ante el Tribunal Pleno, igualmente a cargo del ministro Cossío Díaz, proceso que será estudiado más adelante.

3.1.2 Controversia Constitucional 150/2006: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en búsqueda de los recursos para el cumplimiento de sus funciones

- Trayectoria institucional

El primer antecedente de un cuerpo específico encargado de la protección de los Derechos Humanos se encuentra en 1989, cuando se creó una Dirección General al interior de la Secretaría de Gobernación. Un año más tarde esa área se convirtió en un organismo descentralizado de SEGOB, a través de un decreto presidencial.

En todo caso, hay que señalar que la existencia de un organismo protector de los Derechos Humanos responde a un contexto local e internacional cada vez más vigilante de las formas del Estado. Human Righth Watch considera que casos como el asesinato de Norma Corona y la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambos en 1990, precipitaron las medidas gubernamentales que incluyeron la construcción de la CNDH. (HRW, 2008)

Dos años después, el 28 de enero de 1992, la CNDH se elevó a rango constitucional; aunque en la nueva redacción del artículo 102 apartado B no se incluyeron detalles sobre su organización, estatus legal y posición respecto a otros órganos de gobierno. Lo que sí

fue especificado, fue la tarea del Estado que se le atribuía, es decir la protección de los Derechos Humanos, a través de un mecanismo receptor de quejas por actos de autoridad que atacaran ciudadanos. Este organismo formularía “recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.” (DOF, 1992: 1)

Es decir, la función política de la CNDH, controvirtiendo actos de autoridad que lesionan a las personas, estaba clara, pero fue minada por los detalles de organización contenidos en la legislación secundaria. De esa manera la Comisión se configuró como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es oportuno señalar que, hasta ese momento no existían experiencias de autonomía y no fue sino hasta 1993 cuando, en el marco de las negociaciones comerciales, se le otorgó autonomía al Banco de México, con el principal propósito de contar con un manejo de las finanzas nacionales que evitara los riesgos inflacionarios. (Turrent, 2012: 183-186)

La existencia de casos graves de violación de Derechos Humanos, como Acteal y Aguas Blancas, demostraron la necesidad de fortalecer a la CNDH. Por otro lado, el escenario de transición democrática, pues el PRI había perdido la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en 1997, también reconfiguró el tablero político pues la oposición pugnó por quitar atributos al Ejecutivo y, al tiempo, incrementar la participación del legislativo.

En ese contexto se enmarca la reforma de 1999, fortaleció el estatus de la CNDH. Además de su reconocimiento constitucional, modificó su organización, al incluir un Consejo Consultivo integrado por diez miembros, elegidos por el Senado, el Presidente de la Comisión también sería elegido a través de este mecanismo. La reforma, le exigió a la

CNDH presentar un informe de labores anual ante los Poderes de la Unión y le facultó expresamente para conocer del trabajo de los organismos encargados en la materia a nivel estatal.

En el aspecto formal, la redacción le otorgó “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (DOF, 1999: 1). Este nuevo estatus significaba proteger a la CNDH de la intromisión del Ejecutivo, de modo tal que la corresponsabilidad del Senado en su conformación, produciría un cuerpo más independiente, con mayores capacidades para cumplir con los propósitos encomendados.

Aunque escapa al corte temporal de esta investigación, cabe señalar que en 2011 se aprobó una importante reforma en materia de Derechos Humanos, respecto de la Comisión se agregó en la Constitución la obligación de los servidores públicos para atender a sus recomendaciones. Además, se incluyó la obligación de hacer un proceso de consulta pública para elegir a los miembros del Consejo Consultivo y el Titular de la Presidencia, así como la facultad de ésta para interponer acciones de Inconstitucionalidad cuando se presumiera afectación de Derechos Humanos contenidos en el bloque de constitucionalidad, misma que había sido señalada en 2006. (DOF, 2011: 3)

Pese a que, en primera instancia, pudiera parecer que el rechazo a la solicitud de dos inmuebles es un asunto menor, y más bien burocrático, el fondo de la demanda toca los principios de autonomía otorgados, constitucionalmente, a la CNDH. Es decir, no se debe perder de vista que la Comisión es un Organismo que, por la naturaleza de sus funciones, ha sido revestido de una serie de garantías constitucionales que permiten el cumplimiento de sus objetivos. Que una agencia del Poder Ejecutivo rechace su solicitud

para la apropiación de bienes inmuebles, necesarios para sus actividades funcionales, implica, sin duda, un conflicto entre entes del Estado mexicano.

Además, el hecho de que en los casos IFAI, CNDH e IFE la Corte ni siquiera decidiera estudiarles en forma, sino rechazarles por improcedentes, en los términos del artículo 105 constitucional, les hace comparables en la medida en que plantearon la pregunta: ¿pueden los OCAs presentar controversias constitucionales?

Si reconocemos que la controversia constitucional es el medio por el cual la SCJN resguarda el principio de separación de poderes, y asumimos que la CNDH es, por su naturaleza jurídica y política, un cuerpo que efectivamente tiene participación en la moderación de los actos de autoridad, está claro que sus funciones deben ser protegidas respecto a las decisiones de tipo administrativo.

- Controversia Constitucional

El Oficial Mayor de la CNDH presentó ante al Instituto de Administración de Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), perteneciente a la Secretaría de la Función Pública, el 1º de septiembre de 2006, la solicitud 195/CNDH/OM/06, para que se incorporaran a la Comisión tres inmuebles, en calidad de donación. El 12 de octubre el Director de INDAABIN respondió, a través del oficio 4451 REG. s/r, que la donación de dos de los tres inmuebles era imposible, al no existir una previsión legal que considerara expresamente a los organismos autónomos, el otro inmueble ya pertenecía a la Comisión.

Esa respuesta oficial fue el objeto de la controversia interpuesta por la CNDH ante la SCJN, presentada el 7 de diciembre de 2006, e identificada con el número de expediente C.C. 150/2006, que finalmente recibió una admisión el 4 de enero de 2007.

Empero, la Presidencia de la República, a través de su Consejero Jurídico, interpuso, el 18 de enero de 2007, un recurso de reclamación para rechazar la admisión de

la controversia. A este recurso se le atribuyó el número de expediente R.R. 20/2007-PL, a través del cual los ministros de la Segunda Sala se pronunciaron en torno a la legitimación activa, o no, de los organismos autónomos, y específicamente de la CNDH, para interponer controversias constitucionales.

El principal argumento del Ejecutivo Federal, en contra de la admisión de la controversia, era que la CNDH carecía de legitimación según la fracción I del artículo 105, es decir no estaba listada como actor legitimado. Pero la argumentación fue más allá y retomó el criterio generado por la Corte en la resolución de la controversia 32/2005, señalando que, dado que no obtuvo los ocho votos requeridos, esta no se considera jurisprudencia; es decir, invocar el criterio sirve sólo como referencia al caso específico y para poder extrapolarlo se exige un examen de legitimación en cada oportunidad que esta pregunta sea elaborada.

Además, el Ejecutivo consideró que si el legislador deseara que la CNDH tuviera capacidad de legitimación en la controversia constitucional se la hubiera dado, recordando que ésta ya tenía la posibilidad de iniciar acciones de inconstitucionalidad en materia de Derechos Humanos. También, recordó que la propia Comisión ya había impugnado el acto que motivaba la controversia, vía juicio de amparo.

3.1.3 Controversia Constitucional 11/2007: el Instituto Federal Electoral contra la invasión de sus esferas de competencia en materia de ministraciones a los partidos políticos

- Trayectoria Institucional

El Instituto Federal Electoral fue el órgano constitucional autónomo y ciudadano encargado de realizar los procesos electorales federales del país, desde 1990 hasta 2014, aunque con importantes modificaciones, respecto de sus funciones y facultades y conformación. Estas reformas se enmarcan en una constante disputa por las reglas

electorales, en un escenario en el que la oposición ganó terreno, hasta provocar la alternancia y la pérdida de mayorías legislativas.

El IFE es pues, uno de los saldos de un largo proceso de democratización que incluyó la construcción de instituciones en las que se cimentaran procesos electorales abiertos y confiables, que fueran independientes del aparato gubernamental. Pero esta trayectoria tuvo varios estadios, primeramente, una reforma en el año 1977, reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público, con acceso a medios y recursos públicos y con el reconocimiento de vía única para la presentación de candidaturas.

La siguiente reforma electoral de nivel constitucional, en el año de 1990, dio origen al Instituto Federal Electoral, ideado como el organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a través del cual los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en conjunto con los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, organizarían las elecciones federales. La redacción constitucional concibió al IFE como autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Se consideró que su máximo órgano directivo debía integrarse por consejeros designados por el Legislativo y el Ejecutivo, así como por representantes de los partidos políticos.²⁰

Sobre el instituto recayó la responsabilidad de todos los aspectos del ámbito electoral: padrón electoral, preparación de la jornada, cómputos y otorgamiento de las

²⁰ Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.

Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

El Director y el Secretario General del Instituto.

Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).

Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección. (INE: 2017)

constancias, capacitación electoral, educación cívica, impresión de los materiales electorales, así como la administración de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos (DOF, 1990: 2)

Esta reforma sería impensable sin los acontecimientos políticos contemporáneos, que incluyeron: a) una competida elección presidencial en el año de 1988, con fuertes sospechas de actividades fraudulentas por parte de las instituciones electorales; b) el fortalecimiento de la oposición, principalmente a nivel local; c) la política de Reforma del Estado impulsada por el gobierno de Carlos Salinas, que buscaba la inserción del país en el mercado mundial y que precisaba para tal propósito la adopción de instituciones democráticas.

Cuatro años después apareció la palabra “autónomo” para definir al IFE, refrendando su personalidad jurídica y patrimonio propios. Otro cambio importante se refiere a la denominación de los Consejeros Ciudadanos, propuestos y elegidos por la Cámara de Diputados y sin el requisito de carrera en derecho de la legislación electoral. Aunque el Secretario de Gobernación seguía siendo presidente del Consejo General los representantes de partidos políticos perdieron el derecho a voto en su seno, asistiendo sólo como testigos con voz.

La balanza de poder al interior del IFE se modificó sustancialmente, al colocar, por primera vez, a los ciudadanos en mayoría frente a los consejeros del gobierno y del Poder Legislativo. Esos pasos a la completa ciudadanización se verían cristalizados en 1996, cuando el Poder Ejecutivo salió de sus integrantes y los ocho consejeros y el Consejero Presidente tomaron completo control de las decisiones del Instituto, asistiendo sólo con voz, pero sin voto, los representantes del Congreso y los partidos políticos.

En el ámbito orgánico, la reforma de 1996 fortaleció la autonomía del Instituto, al otorgarle en exclusividad una función originaria del Estado, la de organizar elecciones federales. Esta función incluye un amplísimo catálogo que abarca desde la geografía electoral, el manejo de las prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, los cómputos de validez, el otorgamiento de constancias, la regulación de observadores electorales, sondeos y encuestas, entre otros. (DOF, 1996: 2)

Más adelante, una serie de reformas delimitaron con mayor precisión las atribuciones del Instituto y se le atribuyeron nuevas cargas. En el caso de 2007 relacionadas con el manejo del tiempo en medios y su fiscalización. El proceso de cambio institucional no se detendría y, de hecho, ha modificado por completo al IFE, al convertirlo, en 2014 en un organismo nuevo, ya no sólo responsable de las elecciones federales, sino coparticipe de todos los procesos electorales del país. El Instituto Nacional Electoral tiene como misión equiparar las condiciones de transparencia, legalidad y certeza a todas las elecciones locales, asegurar la distribución y el acceso a medios de los candidatos, verificar el cumplimiento de las tareas de partidos políticos, fiscalizar los recursos, por mencionar las más importantes.

No es complicado sostener por qué el Órgano encargado de todo el proceso electoral es un objeto de disputa política, no debe perderse de vista cómo las grandes reformas en la materia han ocurrido después de contiendas electorales competidas y versado sobre los temas más sonados por la oposición: la contratación de publicidad en medios de comunicación en 2006 y las sospechas de inequidad en contiendas locales en 2012, entre otras.

Así pues, el organismo que nos ocupa, el IFE, en el año 2007, enfrentó un conflicto político que invadía las competencias otorgadas por la Constitución. Se trataba efectivamente de un riesgo a la separación de poderes, pues atentaba en contra de los esfuerzos históricos en pro de la independencia, de la ciudadanización del órgano electoral.

Bajo esa lógica, parece obvia la decisión del IFE, aunque fue dividida dentro de su Consejo General, de acudir a la Corte para que ésta se pronunciara sobre el agravio que significaba el Presupuesto de Egresos del año 2007.

- Controversia constitucional

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 aprobado por la Cámara de Diputados ordenó al IFE no disminuir los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, los miembros del Instituto consideraron que esa instrucción violaba su autonomía presupuestal y le arrebató su facultad exclusiva de tomar decisiones sobre los recursos públicos que sostienen a los partidos políticos, reconocida en la Constitución y la legislación electoral.

En consecuencia, el Pleno del Instituto discutió el 31 de enero de 2007 un acuerdo para instruir al Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo a presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte, en respuesta a la violación a la autonomía presupuestaria e invasión de competencias exclusivas. Razones que justificaban la elección de ese instrumento de protección constitucional.

El entonces Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, apoyó el acuerdo y manifestó como necesidad acudir al Máximo Tribunal para delimitar las competencias y fijar, a futuro, los alcances del Instituto para determinar el dinero público que se destina a los partidos políticos. Además, sostuvo que “(...) dejar en manos de los propios partidos – a través del Congreso-- la asignación de sus prerrogativas equivaldría, de hecho, a permitir

que éstos se autorregulen. Con ello, el IFE estaría no sólo renunciando a una de sus facultades constitucionales, sino también incumpliendo con un mandato que la propia ley le impone.” (IFE, 2007b)

Los miembros del Instituto fueron enfáticos en señalar que no se controvertía el recorte de recursos, sino la instrucción de no reducir el monto de las ministraciones partidistas. Estimaron también que la controversia era relevante no sólo para las actividades sustantivas del órgano electoral, sino que también ponían nuevamente en el escenario los límites, alcances y salvaguardas de la autonomía de los Organismos Constitucionales.

Al presentar la controversia, el 12 de febrero de 2007, los representantes del IFE recordaron que, si bien el Instituto no se encontraba expresamente señalado en la redacción de los actores legitimados, los criterios de la Corte sobre la legitimación activa de los organismos autónomos reconocidos en la Constitución facultaban al IFE para presentar la demanda. El auto de admisión se emitió un día después.

El 14 de febrero de 2007, el IFE emitió un comunicado en el que celebraban la notificación de admisión de la controversia constitucional, radicada con el número de expediente 11/2007, pues reconocía al Instituto como ente legitimado para presentar ese tipo de demandas ante la Corte. Sobre el acuerdo de admisión debe recalarse que el Ministro Instructor, Gudiño Pelayo, identificó al Instituto como órgano originario del Estado, reconocido en la Constitución y, por lo tanto, capaz de acudir a la SCJN para proteger sus atribuciones.

La decisión de admisión, se fundamentó en la visión según la cual “el catálogo de sujetos legitimados para promover controversias constitucionales no debe entenderse de manera limitativa, sino que debe incluir a aquellos órganos cuya existencia y atribuciones

estén previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es el caso del IFE, de conformidad con el artículo 41 constitucional.” (IFE, 2007d)

La respuesta del órgano demandado, la Cámara de Diputados, fue la interposición de un recurso de revisión en contra del auto de admisión emitido por el ministro Gudiño Pelayo. En esta demanda, incluyó los siguientes argumentos:

- a) Que la fracción I, del artículo 105 constitucional no le otorgaba al IFE legitimación activa, pues la ley reglamentaria instruye a desechar las demandas no contempladas específicamente en los incisos del texto magno;
- b) Que el constituyente no deseó facultar al INE para interponer controversias constitucionales;
- c) Que retomar el antecedente de la controversia que involucró al TEDF, y que estaba sustentada en el inciso k) del precepto constitucional citado, era realizar una indebida interpretación de los criterios;
- d) Que el antecedente de la controversia 31/2006 no aplicaba para los órganos federales, esos sí explícitamente señalados en la constitución;
- e) Que la creación del IFE, y su inserción en rango constitucional, fueron detallados; por lo tanto, si no se le atribuyeron facultades específicas, no puede interpretarse su capacidad para iniciar controversias constitucionales.

La Cámara de Diputados también puso énfasis en el hecho de que una reforma, en el año 2006, había facultado a un organismo autónomo, la CNDH, para promover acciones de inconstitucionalidad en su materia de especialización, no así controversias constitucionales, lo que expresaba la decisión política del Legislativo de no otorgar legitimación activa en controversias a ningún organismo autónomo.

Además, recordó la decisión de la Segunda Sala respecto del recurso de reclamación 20/2007-PL, el caso CNDH, a través de la cual determinó que los organismos constitucionales autónomos carecen de legitimación activa para promover este tipo de instrumentos.

En la misma demanda, la Cámara de Diputados resaltó una de las viejas tensiones entre Poder Legislativo y Judicial, los límites a la interpretación judicial y la legitimidad de los jueces para anular actos aprobados por el cuerpo legislativo, así comentó, “si bien este Alto Tribunal puede realizar la interpretación de la Constitución y a través de ella actualizar el texto constitucional, aclarar significados y determinar el contenido y alcances de ciertos preceptos, no puede quebrantar o ignorar artículos constitucionales ni reformarlos.” (SCJN, 2007b: 11)

Esta declaración sostiene, *per se*, la importancia del caso. Se trata de un actor involucrado que recuerda a los jueces de la Corte que es el legislador, en su papel de Constituyente Permanente, el único legitimado para cambiar las reglas del juego. Llamar la atención sobre los límites de interpretación judicial se une a la naturaleza del caso, que también es político, en el que los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados exigen al IFE no disminuir los recursos de las instituciones políticas, a pesar de los recortes.

3.1.4 Controversia Constitucional 76/2010: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en la disputa por la exclusividad de las funciones constitucionalmente concedidas - *Trayectoria institucional*

El IFAI es un ente público creado en el año 2002, a consecuencia de la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Se ideó como un “órgano de la Administración Pública Federal, APF, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado, fundamentalmente de promover el

ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades.” (DOF, 2002: 1)

El reconocimiento de autonomía buscaba cumplir con el mandato legal de que el Instituto no estuviera subordinado a ninguna autoridad (autonomía operativa), tomara decisiones independientes (autonomía de decisión) y contará con los recursos económicos, humanos y técnicos para alcanzar sus metas (autonomía presupuestal). Estas garantías serían puestas a prueba en la actividad de revisión del Instituto, capaz de rectificar decisiones de otros órganos de la APF en torno a la publicidad de la información gubernamental.

Así, el IFAI, aunque pertenece a la APF, se concibe como un organismo descentralizado, pero no sectorizado. Es decir, no responde a otras unidades gubernamentales, por lo que no existe una relación de jerarquía, ni la imposición de directrices.

Esto es importante porque el Decreto de creación del IFAI, le concibió como un órgano autónomo del Ejecutivo Federal. Aunque la autonomía constitucional tardaría más tiempo en llegar, existen elementos para hablar de una independencia importante frente al resto de los agentes del Estado Mexicano. Este aspecto es importante cuando se debate la capacidad, o no, del Instituto para controvertir al resto de los poderes públicos vía la Suprema Corte.

Al respecto, es conveniente señalar, más allá de su redacción legal, que el IFAI se creó como parte de las reformas de la alternancia partidista, que nació a instancias de un

grupo de actores del sector social, conocido como Grupo Oaxaca²¹, y que fue apoyado de manera unánime por todos los partidos.

Si bien es cierto que, en el transcurso de su trayectoria institucional, fueron muchas las voces que se pronunciaron en favor de su reforma y actualización, también se reconocía que como primer paso significaba un hito, en el goce del derecho a la información del artículo sexto. Dos fueron las principales demandas que se solicitaron para el IFAI: una, dotarle de autonomía constitucional, y evitar así el desacato de otros órganos de la APF que se consideraban al mismo nivel; la otra, la posibilidad de hacer un órgano nacional, que pudiera salvaguardar el acceso a la información no sólo respecto de las instancias del gobierno federal sino de otros poderes y niveles de gobierno.

Estas exigencias se cristalizaron en la reforma al Instituto en el año de 2014²², que a pesar de que escapa del corte temporal de esta investigación, significa la materialización constitucional de la forma en la que el IFAI se reafirmó como un órgano garante de una de

²¹ El Grupo Oaxaca, celebró el Seminario de Derecho a la Información, en donde se firmó la “Declaración de Oaxaca”, a través de la cual instituciones académicas, organismos de la sociedad civil y setenta medios de comunicación se pronunciaban a favor de una Ley de Acceso a la Información Pública, como una herramienta de consolidación democrática. Esa declaración se transformó en una propuesta de ley en la materia, que más tarde, a través del proceso legislativo, devendría en la Ley Federal de Transparencia. (El Universal, 2011)

²² Esta reforma estableció al Instituto en términos de autonomía, en la fracción VIII del artículo sexto constitucional, como un “organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.” (DOF, 2014: 1) Respecto a la ampliación de competencia, sostuvo que “el organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.” (DOF, 2014: 2)

las condiciones de la democracia: que todo ciudadano tenga acceso a la información del gobierno.

En síntesis, el IFAI es un órgano público que se concibió como baluarte del ejercicio del derecho a la información. Aunque en primera instancia se configuró como organismo descentralizado, integrante de la APF, se le dotaron de condiciones de autonomía, al menos en tres aspectos, para garantizar su independencia, considerando que su actividad, cuasi –jurisdiccional, implicaba tensiones con el resto de las instancias públicas federales.

Este sustrato de la trayectoria institucional motivó la presentación de una controversia constitucional por parte del IFAI, aunque no estuviera señalada entre los actores legitimados para hacerlo en ese momento.

- Controversia constitucional

El 22 de octubre de 2010 el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) promovió una controversia constitucional en contra de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a consecuencia de una presunta invasión de atribuciones en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, reconocidas como propias del IFAI.

Esta invasión de facultades se refiere a una propuesta de la CNDH, junto con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para adoptar un procedimiento de conciliación, que evitaba hacer pública la relación de personas físicas y morales beneficiadas con la cancelación de créditos fiscales, en torno a tres personas que acudieron a la CNDH para denunciar la presunta violación de su privacidad.

Es decir, la CNDH, en su afán por proteger los derechos de los quejosos, elaboró un procedimiento con el SAT para proteger la intimidad de éstos; no obstante, esta acción

violaba una resolución del IFAI, que ya había instruido al SAT a publicar esta lista de personas físicas y morales.

En el comunicado, el IFAI se recordó que sus resoluciones “únicamente son susceptibles de quedar sin efecto por resolución firme del Poder Judicial de la Federación.” (IFAI, 2010a) Además, reconoció a la SCJN como garante del orden constitucional, violado desde su perspectiva, al no observar el artículo 6º constitucional, que asegura que el cumplimiento del derecho de acceso a la información debe estar a cargo de órganos u organismos especializados e imparciales.

El IFAI, sostuvo que, en su calidad de órgano garante del artículo sexto, estaba dotado de autonomía funcional, y que eso implica que estaba a salvo de la intromisión de otros órganos del Estado y “que sus resoluciones sólo están sujetas al control del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de intérprete último de la Constitución.” (IFAI, 2010a)

El Instituto recordó que, aunque no estaba explícitamente legitimado, la Corte había declarado que el 105 no debe ser interpretado literalmente, sino en armonía con el resto del bloque de constitucionalidad y el principio de separación de poderes. Y remataba, como sustento de su derecho a presentar esta controversia, que cumplía con las siguientes características: “(...) tener su origen en disposiciones constitucionales (...), tiene a su cargo funciones originarias del Estado, goza de autonomía funcional y cuenta con autonomía presupuestaria. (IFAI, 2010a)

Ante el auto de desechamiento en contra de la controversia constitucional 76/2010, firmado por Luna Ramos, el 4 de noviembre de 2010 el IFAI presentó ante la Corte un recurso de reclamación. Este recurso se radicó con el número de expediente 46/2010 C.A.

En este instrumento, el IFAI solicitó a la Corte establecer criterios claros en torno a la legitimación activa de entes constitucionales autónomos, dentro de los que se encontraba; más allá de la letrista interpretación del primer acuerdo.

En ese orden de ideas, recordó que en la tesis jurisprudencial 19/2007 la Corte estableció las características necesarias para que los órganos estén legitimados para presentar controversias constitucionales:

- “a) Tener su origen en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de este tipo de autoridades
- b) Mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado
- c) Tener a su cargo funciones primarias originarias del Estado
- d) Gozar de autonomía funcional
- e) Contar con autonomía presupuestaria” (IFAI, 2010b)

En síntesis, el IFAI se asumió como un organismo público con autonomía, que debía estar blindado de la intromisión de otros poderes, en el cumplimiento de unas funciones especializadas, en este caso la materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Ante la resolución de la Segunda Sala, que declaró infundado el recurso de reclamación presentado por el IFAI ante el auto de desechamiento, de la ministra Luna Ramos, de la controversia constitucional 76/2010, el Instituto decidió aceptar la decisión de la Corte.

No obstante, lamentó que los jueces no decidieran pronunciarse sobre el fondo de la demanda. Además, destacó que la resolución de la Corte estuviera motivada en la no presencia del IFAI en los legitimados contemplados en el 105 constitucional y no en la

interpretación amplia de la autonomía funcional de esta institución reconocida en la Carta Magna.

De esa manera, el IFAI reiteró su preocupación sobre el principio que motivó su presentación ante la Corte, por la vía de la controversia: “ningún otro órgano, que no sea el Poder Judicial de la Federación, puede asumir competencia en una materia que la propia Constitución Federal asigna a los órganos garantes del derecho de acceso a la información.” (IFAI, 2011)

3.2 Análisis comparativo de los cuatro casos

Como se mencionó anteriormente, los cuatro casos contenidos en este estudio se justifican en función de que comparten la naturaleza de sus actores, es decir, órganos constitucionales autónomos (OCAs), que acudieron a la SCJN a presentar controversias constitucionales a consecuencia de presuntas invasiones a sus esferas competenciales.

Más allá de que el tema de fondo no es idéntico, aunque siempre versan sobre la invasión de su esfera de atribuciones por otros órganos estatales como lo exige la presentación de una controversia constitucional, para efectos de este trabajo nos concentraremos en la decisión de la Corte en torno a la legitimidad, o no, de los OCAs para presentar controversias constitucionales, partiendo del hecho de que, aunque no estaban literalmente reconocidos en la redacción de la fracción I, del artículo 105 constitucional, decisiones previas de la Corte y la opinión de algunos de sus integrantes, sugerían interpretaciones más amplias para permitir el acceso de éstos a la herramienta de control constitucional. Es importante aclarar que estos casos son excepcionales en la medida en que son los únicos cuatro que se preguntaron sobre la legitimidad de los OCAs para presentar controversias en ese periodo.

En el apartado anterior se abordaron las trayectorias institucionales de los OCAs promotores de las controversias en estudios, esto ayudó a identificar que cada uno de ellos ha enfrentado distintas reformas que implicaron una variación de la intensidad de su autonomía; empero, todos los casos coincidieron en concentrar un tipo de función estatal que les es atribuida en exclusiva, con el propósito de garantizar su cumplimiento, independientemente de cuestiones políticas, en tanto tareas básicas para el desempeño de una democracia: derechos humanos, organización electoral, calificación electoral, transparencia y acceso a la información.

Ahora, corresponde observar el camino que, una vez dentro de la Corte, siguieron estos recursos. Interesa identificar los ministros que resolvieron, el órgano de la Corte que conoció el caso, los ministros ponentes, los argumentos vertidos, el sentido de la sentencia y los alcances de la misma.

A cada uno estos aspectos buscarán atender los siguientes componentes.

3.2.1 Ministros ponentes

La tabla 3.2 contiene un resumen del camino que siguieron cada una de las controversias en estudio. Por principio de cuentas, es importante resaltar que sólo uno de ellos, el 31/2006 (TEDF) siguió un curso regular²³: una demanda es admitida por un ministro instructor, posteriormente ese ministro, ahora ponente, elabora un proyecto de resolución que es sometido a consideración, debate y enriquecimiento del Pleno, o la Sala dependiendo del tema y la decisión del presidente de la SCJN, que vota a favor o en contra de la resolución. Si la resolución, en algunos supuestos, obtiene una mayoría de ocho votos surte efectos generales, en caso contrario sólo sobre las partes. En otro supuesto, si el proyecto del

²³ Proceso contenido y descrito en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ponente es derrotado en el debate, se nombra a un ministro encargado del engrose de la nueva resolución, en un sentido distinto al originalmente planteado.

Tabla 3.2 Resumen de los casos en la SCJN

	31/2006	150/2006	11/2007	76/2010
Actor	TEDF	CNDH	IFE	IFAI
Demandado	ALDF/Jefe de Gobierno del Distrito Federal	INDAABIN (Poder Ejecutivo Federal)	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	CNDH y SAT
Fecha de presentación	14 de febrero de 2006	8 de diciembre de 2006	13 de febrero de 2007	22 de octubre de 2010
Fecha de resolución	7 de noviembre de 2006	14 de febrero de 2007	12 de junio de 2007	30 de marzo de 2011
Acuerdo de admisión	Admitida	Admitida	Admitida	Desechada
Ministro Ponente de la controversia	José Ramón Cossío	Góngora Pimentel	J. de Jesús Gudiño Pelayo	Beatriz Luna Ramos
Órgano que resuelve	Pleno	Segunda Sala	Pleno	Segunda Sala
Sentido de la resolución de la controversia	Procedente y fundada, declara invalidez de los artículos impugnados	Desechada por el recurso de revisión	Desechada por el recurso de revisión	Desechada por auto inicial y confirmada por R.R. 46/2010-CA
Recursos adicionales		Recurso de reclamación de la controversia constitucional 20/2007-PL	Recurso de reclamación de la controversia constitucional 58/2007-PL	Recurso de reclamación de la controversia constitucional 46/2010-CA
Recurrente		Poder Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	IFAI
Acto recurrido		Auto de admisión del ministro Góngora	Auto de admisión del ministro Gudiño	Auto de desechamiento de la ministra Luna Ramos
Fecha		18 de enero de 2007	21 de febrero de 2007	4 de noviembre de 2010
Ministro Ponente del recurso		Salvador Aguirre Anguiano	Góngora Pimentel y luego Franco González S.	Luis María Aguilar Montes
Resultado de la votación	10 de 10 presentes (unanimidad)	3 a favor de la resolución versus 2 en contra	Seis a favor de la resolución final contra cinco	5 a favor, unanimidad

Elaboración propia con base en los datos de los expedientes, a través de INTRANET de la SCJN, disponible en la Biblioteca “Silvestre Moreno Cora”

En otros dos de los casos, las controversias 150/2006 (CNDH) y 11/2007 (IFE), las demandas fueron aceptadas por el ministro instructor, pero las partes demandadas, Poder Ejecutivo Federal y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, interpusieron sendos recursos de reclamación en contra de los autos de admisión dictados por los ministros Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo.

En consecuencia, la legitimación activa de la CNDH fue discutida por la Segunda Sala, a través del recurso de reclamación 20/2007-PL, con un proyecto a cargo de Aguirre Anguiano, que planteaba dar la razón a Presidencia y decantarse en pro de una interpretación literal de la fracción I del 105, proyecto que finalmente fue vencedor en una votación de tres a dos ministros, como se profundizará más adelante.

Por otro lado, la legitimación del IFE, también radicada en la Segunda Sala, terminó discutiéndose en el seno del Pleno, a instancias del ministro ponente, Góngora Pimentel, que buscaba, de una vez por todas, dejar claro que los OCAs eran actores legitimados para presentar controversias constitucionales, un proyecto que, finalmente, fue derrotado en una cerrada votación cinco contra seis; por lo que se elaboró un proyecto alternativo, encabezado por el ministro Franco González Salas, que derivó en el desechamiento de la controversia 11/2007.

Aunque el caso de la controversia 76/2010 (IFAI) también derivó en un recurso de reclamación, en este caso la trayectoria fue distinta; pues, desde el inicio, la ministra instructora Luna Ramos, estimó improcedente la legitimación activa del Instituto de Transparencia. Entonces, el Instituto procedió a presentar un recurso de reclamación, el 46/2010-CA, para solicitar a la Corte, al interior de la Segunda Sala, un examen sobre el estatus de OCA del IFAI y, en consecuencia, su atribución para presentar controversias constitucionales. Tras el estudio, el proyecto de Aguilar Morales decidió confirmar el auto de desechamiento de Luna Ramos y considerar que el IFAI era, de hecho, un órgano descentralizado.

Es importante recordar que la Corte cuenta con un sistema de turno de las demandas que recaen en su jurisdicción y que, aunque es el presidente quien oficializa el

turno, no se trata de una decisión en la que tenga poder de intervención. Empero, está claro, a la luz de estos cuatro ejemplos, que el ministro ponente de los casos importa mucho, pues es quien elabora los proyectos, no sólo porque lo construirá con base en su punto de vista y, por ello, se decantará en uno u otro sentido, sino por la misma construcción lógica del documento y de sus argumentos. Por ejemplo, el proyecto de resolución de la controversia 31/2006, elaborada por el ministro Cossío, cuenta con más de 150 páginas, está plagado de referencias con notas al pie que permiten acudir directamente a leyes, códigos y resoluciones, y posee un esquema muy claro sobre los aspectos a debatir en la forma y fondo del caso, pero no es el proceder de todos los jueces.

Pero, la explicación debe ir mucho más allá de quiénes son los ministros ponentes pues, en esta serie de casos, entre ministros instructores de los pasos en la SCJN, hay seis distintos personajes, de siete designados como instructores o ponentes.

Además, y anticipándose a una evidente crítica sobre un posible cambio en la conformación de la Corte, que estuviera directamente relacionado con la discrepancia de interpretaciones, acudimos a la tabla 3.3, en el que se muestran los ministros que participaron directamente en las votaciones de los cuatro casos, ocurridos entre 2006 y 2010, cifra que incluye a trece ministros.

Del universo en estudio, los trece ministros, interesa conocer sus antecedentes en experiencia y si es que habían tenido vínculos políticos, pues esa era precisamente una de las acusaciones más duras hacia la SCJN antes de 1994. Además, en tanto que la controversia constitucional es la vía adecuada para resolver conflictos competenciales entre poderes y órganos públicos, y que las decisiones de la Corte ayudan a redefinir los balances entre ellos, se pensaría, como intuición, que los ministros con antecedentes en la

administración pública serían más proclives a interpretaciones pro status quo que aquellos que vienen de la Academia o el Poder Judicial.

Tabla 3.3 Perfil de los Ministros de la SCJN y coaliciones de apoyo (1994-2015)

Ministro	Periodo	Experiencia				Vínculos con partidos	
		Acad.	Público	Judicial	Privado	Funcionario	Elección
Juan Díaz Romero	1994-2006			x			
Genaro Góngora Pimentel	1994-2009	X		x			
Mariano Azuela Güitrón	1994-2009			x			
Salvador Aguirre Anguiano	1994-2012		x		x		x
Guillermo Ortiz Mayagoitia	1994-2012			x			
José Gudiño Pelayo	1994-2015	X		x			
Juan N. Silva Meza	1994-2015	X		x			
Olga Sánchez Cordero	1994-2015	X	x		x		
José Ramón Cossío	2003-2018	X	x				
Margarita Luna Ramos	2004-2019	X		x			
Sergio Valls Hernández	2004-2019		x	x		x	x
Fernando Franco González	2006-2021	X	x			x	
Luis María Aguilar	2009-2024			x			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SCJN, Senado de la República y diversas fuentes periodísticas

Los datos, sin embargo, no arrojan conclusiones evidentes, siete de los trece habían participado en el ámbito académico, como profesor o investigador, nueve tenían experiencia previa en el Poder Judicial, cinco habían estado en la función pública y sólo dos habían litigado del lado del sector privado.

Cuando reducimos el estudio a los ministros que participaron como ponentes, instructores o participaron en el engrose, es decir siete de ellos, los resultados no son concluyentes. Tanto en el bloque pro OCAs (Cossío, Góngora, Gudiño), como en el

opositor (Aguirre Anguiano, Franco González, Luna Ramos y Aguilar) hay lo mismo académicos, que jueces o ex funcionarios.

Si las trayectorias personales fallan al explicar el comportamiento de los agentes, en un escenario institucional idéntico, conviene entonces explorar otras opciones como las fuerzas externas, el método de interpretación utilizado y la visión que tienen de la Institución a la que pertenecen.

3.2.2 Debates

La forma de trabajo de la Corte obliga a que los proyectos de los ministros ponentes se pongan a discusión de sus pares, con el propósito de alcanzar la votación necesaria para su aprobación, mediando, naturalmente propuestas de mejora.

Los ministros realizan una serie de observaciones al proyecto y, al final, deciden apoyar, o no, la resolución, ya completa, ya en algunos puntos. O bien, rechazarla completamente y formular votos particulares en lo que un ministro explica las razones de su voto y que, en algunos casos, pueden recibir la adhesión de otros miembros de la votación minoritaria.

Si bien no existen instrucciones sobre la duración de los debates o el número máximo de sesiones que se dedican a un asunto, lo cierto es que la propia carga de trabajo de la SCJN exige que éstos se resuelvan lo más rápido posible. Empero, el trabajo dedicado depende de la relevancia del asunto y de los temas que incluya el proyecto de la parte ponente, entre estos casos el del TEDF ocupó tres días de discusión en el Pleno, mientras que los asuntos de CNDH e IFAI apenas motivaron discusión en el seno de la Segunda Sala.

Antes de señalar los principales argumentos y declaraciones de cada uno de los casos, hace falta abonar en pro de la utilidad de la revisión de las versiones taquigráficas

de las sesiones de la Corte mexicana, en la medida en que constituyen una fuente primaria de información sobre los jueces, los métodos de interpretación jurídica de los que echan mano, los límites y alcances que se autoimponen en su tarea, la forma en la que ubican a la Corte en el gran escenario de poder.

Acudir a estas fuentes es útil cuando la propia naturaleza del trabajo del juez constitucional le hace rechazar las entrevistas directas. Aún más, los criterios de los miembros de la Corte pueden variar a lo largo de los quince años que duran en su función, por eso, no hay una manera más precisa de entender el porqué de sus acciones, que acudiendo a las explicaciones contenidas en estos debates.

Es decir, si el componente institucional y las características generales de sus integrantes no han sido suficientes para explicar las razones de los criterios dispares en casos similares, se busca aclararlo con este estudio documental.

-TEDF

El caso se discutió a lo largo de tres sesiones del Pleno, 30 y 31 de octubre y 7 de noviembre. El ministro ponente, como se mencionó anteriormente fue Cossío Díaz. El proyecto de Cossío Díaz proponía tres puntos resolutive, que finalmente fueron aprobados, que incluían: a) la procedencia de la demanda; b) la razón legal al actor, en este caso el Tribunal Electoral del Distrito Federal, y; c) la publicación de la sentencia en las vías correspondientes.

Como el ponente no se encontraba presente en la sesión del 30 de octubre, la ministra Luna Ramos se encargó de explicar los pormenores del proyecto. Recordó que el asunto había sido inicialmente remitido a la Primera Sala y que se había elaborado un proyecto que rechazaba la facultad del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) para

presentar controversias constitucionales; sin embargo, al no llegar a conclusiones adecuadas la Sala determinó regresar el asunto al Pleno para su discusión.

El Presidente de la Corte, Mariano Azuela, observó la existencia de dos cuestiones fundamentales del asunto, incluso antes de estudiar el fondo: a) si el Pleno estaba facultado para resolver esa controversia, y; b) si el TEDF poseía legitimación para promover una controversia constitucional.

Entonces, se formaron dos grandes frentes, pues, al parecer, todos los ministros estaban de acuerdo en que el TEDF estaba legitimado para presentar controversias constitucionales. Los primeros, estaban con el proyecto original de Cossío que contemplaba la legitimación activa con base en la interpretación amplia de la fracción I del artículo 105 constitucional, sin atribuirlo en específico a alguno de los incisos, en razón del estatus de órgano constitucional autónomo del TEDF; los segundos, solicitaban que se reconociera la legitimación activa al Tribunal, en función de que era un órgano de gobierno del Distrito Federal, es decir, como una interpretación del inciso k).

Al bando del inciso k) se sumó Góngora Pimentel, que inmediatamente llamó la atención respecto de la autonomía, sobre la que dijo, no necesariamente le otorgaba al órgano su estatus de “originario del Estado”.

Valls Hernández compartió esa observación de Góngora, siendo incluso más enfático en la necesidad de no incluir en la sentencia el estatus de “órgano originario del Estado” para el TEDF y recordó el antecedente del Instituto de Transparencia del estado de Jalisco, que había sido dos veces rechazado como legitimado por la Corte.

Para el ministro Ortiz Mayagoitia, la configuración del TEDF en el artículo 122 le otorgaba un estatus especial, apoyaba el sentido del proyecto original de no reducir al

TEDF a un órgano de gobierno del Distrito Federal inserto en la administración centralizada o descentralizada sino a uno mandatado por la Constitución Federal.

Aguirre Anguiano también se pronunció en favor de fundar la competencia del TEDF en general en la fracción I, no sin antes calificar de “audaz” el proyecto y lanzar una pregunta al resto del Pleno: “(¿) si letrísticamente no cabe quien ejerce una controversia constitucional, en ninguna de las fracciones o incisos respectivos del 105, pudiendo parecer violaciones a su esfera de atribuciones graves, lo vamos a excluir o debemos de tomar una actitud(?)” (SCJN, 2006a: 31)

En último lugar de la sesión Juan Díaz también manifestó estar con el proyecto, es decir incluir al TEDF en razón de la autonomía reconocida en el bloque de constitucionalidad y estatus de órgano originario del Estado.

En la sesión del día 31, el ministro Cossío manifestó su apertura a realizar modificaciones respecto del inciso en el que debía fundarse la procedencia de la controversia, pero defendió, en términos generales, su proyecto.

Inmediatamente, el ministro Presidente procedió a levantar la votación sobre la procedencia de la controversia, y por lo tanto la legitimación del TEDF. El resultado fue unánime a favor, aunque uno de los ministros, Aguirre Anguiano, no estaba presente.

Cuando se empezó con el estudio de fondo del caso, Ortiz Mayagoitia criticó que el proyecto colocara al TEDF como un poder más, lo que fue atacado por Díaz Romero, quien recordó que la clásica división de los tres poderes había sido superada constitucionalmente. En ese mismo sentido Cossío señaló que su proyecto no se sustentaba en la división tradicional de poderes sino en una definición de carácter funcional.

Además, recordó que a través de la controversia 32/2005, la Corte había declarado, por unanimidad, que los órganos autónomos tenían estatus constitucional, lo que, naturalmente, les abría el camino para solicitar acciones por afectaciones a ese estatus.

Sobre los límites, características y alcances de la autonomía, el ministro ponente, recordó que las funciones ejercidas por el TEDF respondían a un mandato constitucional, la de dirimir las controversias electorales, que implicaba necesariamente condiciones de autonomía, de garantía para actuar y tomar decisiones.

Los ministros sabían que reconocer este punto implicaba un cambio en la relación OCAs y el resto de los poderes públicos. De hecho, Cossío anunció que él no tendría problema para extender este criterio a otros órganos constitucionales autónomos, pues, de lo contrario “, lo que estaríamos generando es una debilidad institucional grandísima respecto de estos órganos que el Constituyente ha establecido en la Constitución y le ha dado ciertas características.” (SCJN, 2006b: 40)

El ministro presidente Azuela propuso levantar la sesión, no sin antes llamar la atención sobre cómo el ministro Ortiz Mayagoitia había, en primera instancia apoyado parte del proyecto de Cossío para después atacarlo totalmente.

En la sesión del 7 noviembre de 2006, la ministra Luna Ramos, rechazó la opinión del ministro Ortiz Mayagoitia, respecto de que, en tanto el TEDF no era un poder como tal, sino un órgano autónomo y que, por lo tanto, no debiera analizarse respecto de cuestiones relacionadas con división de poderes. Por el contrario, sostuvo que “(...) el hecho de que no pertenezca o esté afiliado de manera directa a uno de los tres Poderes tradicionales, no quiere decir que pudiera estar eximido de la posibilidad que uno de ellos intervenga

directamente en la disposición de su presupuesto, precisamente porque se trata de un órgano como institucional autónomo.” (SCJN, 2006c: 12)

Caso contrario fue el ministro Aguirre, quien dijo que, aunque había votado a favor de la legitimación del TEDF por ser un organismo regulado por la Constitución Federal y las normas pertenecientes en el bloque de constitucionalidad, rechazaba que eso fuera argumento suficiente para darles el mismo grado de autonomía a los Poderes y órganos constitucionales.

Al final, Cossío aceptó referir, en el engrose, la legitimidad del TEDF al inciso k), en tanto órgano de gobierno del Distrito Federal. Pero la sentencia también le otorgó al Tribunal el carácter de órgano originario del Estado, en función de que estaba previsto en la Constitución, gozaba de autonomía jurisdiccional y presupuestaria y tenía un marco de atribuciones delimitado por el bloque de constitucionalidad.

Se procedió a la votación, Aguirre Anguiano estuvo a favor del proyecto con las modificaciones aceptadas por el ponente, Cossío también votó a favor de su proyecto, así como Luna Ramos, Díaz Romero votó el proyecto, excepto el quinto transitorio, Góngora Pimentel en contra de todo el proyecto, Gudiño Pelayo también avaló el proyecto excepto en el quinto transitorio, Valls Hernández votó a favor, Sánchez Cordero votó a favor, excepto en el contenido que consideraba al presupuesto un acto administrativo, Silva Meza avaló el proyecto excepto el quinto transitorio y Azuela voto a favor en todos sus términos.

Así hubo mayoría en el primer resolutivo (seis votos), unanimidad de diez votos en favor del Tercer resolutivo y respecto del segundo resolutivo, mayoría de seis votos por la invalidez del Quinto Transitorio y nueve votos sobre la invalidez del 3º y 35. El ministro Azuela llamó la atención sobre el primer transitorio del proyecto por el que se consideraba

fundada y procedente la controversia, que habiendo sido votado anteriormente había obtenido unanimidad. Góngora Pimentel dijo haber cambiado de opinión y estar completamente en contra del proyecto.

De esa manera, el primer resolutivo fue aprobado con una mayoría de nueve votos y uno en contra, la invalidez de los artículos 3° y 35 también contó con una mayoría de nueve votos y respecto del quinto transitorio hubo seis votos a favor. Silva Meza solicitó formular un voto particular en relación al Quinto Transitorio, al que se adhirieron Díaz Romero y Gudiño Pelayo.

-CNDH

En la sesión del 14 de febrero de 2007 se dio lectura al dictamen de la ponencia de Sergio Salvador Aguirre Anguiano, así el Secretario de Estudio y Cuenta, informó que el proyecto proponía:

- 1) Declarar procedente y fundado el recurso de reclamación
- 2) Revocar el acuerdo recurrido y, en consecuencia, rechazar la demanda relativa a la controversia constitucional 150/2006

De esa manera, se procedió a la votación nominal. Los ministros Azuela Güitrón, Aguirre Anguiano, Franco González Salas votaron a favor. Góngora Pimentel y Luna Ramos, quien fungía como presidenta de la sala, lo hicieron en contra.

- IFE

El asunto del recurso de reclamación 58/2007-PL se discutió en el Pleno en las sesiones del 11 y 12 de junio de 2006, al que había llegado desde una de las salas a petición del ministro Góngora Pimentel, quien consideró necesaria la intervención, pues el caso exigía la interpretación directa de la fracción I del 105 constitucional, para responder a la

pregunta, ¿están legitimados los órganos constitucionales autónomos de la Federación para promover controversias constitucionales?

Así, el proyecto de Góngora Pimentel planteó el examen del caso en tres etapas: en la primera correspondía resolver si el IFE tenía legitimación activa para promover el instrumento; en el segundo momento examinaría si era la controversia constitucional o el amparo el medio adecuado para combatir lo impugnado; finalmente delimitaría si existía, o no, un conflicto virtual de competencia, materia de este instrumento constitucional.

El proyecto partía de una visión amplia e interpretativa de la fracción I del artículo 105 constitucional y planteaba, “favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en el texto de ese numeral, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y Poderes (...)” (SCJN, 2007c: 5)

En ese orden de ideas, Góngora Pimentel delineó al IFE como “(...) un órgano originario del Estado ya que tiene la calidad de órgano constitucional autónomo, goza de una posición de plena autonomía garantizada a nivel constitucional, ya que su marco esencial de atribuciones, está delimitado por la fracción III del artículo 41 constitucional; cumple un papel relevante en el esquema del principio de división de poderes (...)” (SCJN, 2007c: 6) Y, de hecho, ubicó al IFE en el supuesto del inciso k), es decir como las disputas entre Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Además, el proyecto fue enfático en señalar que el IFE no se estaba quejando por dinero, es decir sus derechos patrimoniales, sino por la validez de un presupuesto que incluía instrucciones y limitaciones que significaban una invasión a su esfera de

atribuciones legales y constitucionales; por lo tanto. la controversia era el medio idóneo para el caso.

Aguirre Anguiano se manifestó en contra del proyecto, que estimaba declarar improcedente el recurso de reclamación y, por lo tanto, confirmar la legitimación activa del IFE. Señaló que considerar como antecedente a la Controversia Constitucional 31/2006 (Caso TEDF) era inexacto, pues se trataba de casos disímolos, pues en ese caso el Tribunal era un órgano de gobierno del Distrito Federal y no había en la constitución razón alguna para suponer que los OCAS lo eran.

Azuela también rechazó la propuesta de Góngora y señaló que esa interpretación implicaba colocar a la SCJN como una suerte de Supremo Poder Conservador que se colocaba encima de los otros poderes. La Corte, en su percepción, no era sino un órgano sujeto a la Constitución y, por lo tanto, limitado para hacer interpretaciones, pues de lo contrario, “estaremos yendo en contra de todo nuestro sistema, de que hay una soberanía popular, de que la soberanía popular se ejerce originariamente por el Poder Constituyente, que el Poder Constituyente, hace la Constitución, cumple con su función, desaparece y deja la soberanía en la Constitución” (SCJN, 2007c: 11).

El ministro Azuela insistió en que la “interpretación” no era una vía para hacer lo que les diera la gana y que los jueces de la Corte debían reconocer que la cualidad de Poder Reformador de la Constitución estaba reservada al Congreso y no a ellos. Se trata de una postura de auto limitación muy clara, para él, que la Corte sea a la vez parte, y cabeza, del Poder Judicial, le impone límites a su actividad. Enriquecer la constitución puede ser maravilloso, pero no es el proyecto mexicano, sostuvo.

Sobre el caso TEDF, por el que, de hecho, votó en todos sus términos, añadió que, si bien las tesis 19/2007 y 21/2007²⁴ reconocían que las disposiciones constitucionales del 105 no son enunciativas sino ejemplificativas, esta tesis era una tesis “cachirul” pues había ido más allá de lo discutido en la sentencia. Desde su perspectiva, el caso 31/2006 interpretó lo que ya estaba escrito en la constitución “órganos de gobierno del Distrito Federal” y si el TEDF era, o no, uno de ellos.

Para Valls Hernández, aunque se reconociera que la fracción I del 105 constitucional contenía un catálogo enunciativo y no limitativo, su examen debía realizarse al amparo de los principios de Federalismo y Separación de poderes, que eran atentados al otorgarle la capacidad de controversia a nuevos órganos. De esa manera, a su juicio, no todos los órganos señalados en la constitución pueden denominarse originarios, pues en su creación no necesariamente está reflejada la protección de derechos constitucionales.

Y, en concordancia con la visión auto limitadora de Azuela, remató que la interpretación de la Constitución por parte de la Corte debe hacerse “(...) respetando sus disposiciones, máxime cuando se trata de aquéllas que le confieren competencia para conocer de un asunto, de lo contrario, so pretexto de ser el máximo intérprete de la Constitución, esta Suprema Corte se arrogaría atribuciones que el órgano reformador de la Constitución no le confirió.” (SCJN, 2007c: 20)

Cossío, anunció su apoyo a algunos puntos del proyecto y el rechazo a otros. Aseguro, en primer lugar, que la exposición de motivos de la reforma judicial de 1994 abría

²⁴ Las tesis jurisprudenciales P./J. 19/2007 y P./J. 21/2007 son dos criterios aprobados por el Pleno de la SCJN en el tenor de la resolución de la controversia constitucional 31/2006. La primera ubica al TEDF como un órgano de gobierno del Distrito Federal y, por lo tanto, como actor legitimado para promover controversias constitucionales. La segunda señala que la fracción I del artículo 105 constitucional, que provee una lista de actores legitimados para promover controversias constitucionales, no es limitativa. Ambas, fueron aprobadas por nueve votos y sólo votó en contra Góngora Pimentel.

la puerta a posibles nuevos supuestos. También recordó los criterios derivados de la resolución de la controversia 31/2006, de la cual había sido ponente.

Además, recordó el criterio de interpretación denominado genético-teleológico, introducido por Azuela, que busca encontrar la finalidad manifiesta del espíritu del constituyente para definir los límites y alcances de la interpretación de los miembros de la Corte. En ese orden de ideas atacó las opiniones de Azuela, recordando que el Supremo Poder Conservador asumía las funciones de un tribunal constitucional y distinguiendo que un ejercicio de reforma constitucional implica modificar los enunciados que la componen, a diferencia del proceso de interpretación, en el que “(...) a partir de la forma en la cual estamos considerando la exposición de motivos, o ciertos elementos de ella, estamos tratando de establecer las posibilidades, después voy a decir cómo, de extensión en este caso concreto.” (SCJN, 2007c: 27)

El punto de discrepancia con el proyecto de Góngora estaba en fundar la legitimación activa del IFE en el inciso c), para él los organismos autónomos no cabían en ninguno de los supuestos, pero podían derivarse, en general, de la fracción I.

Azuela reviró a la intervención de Cossío, señalando que la conclusión del ministro implicaba “agregar” un inciso al texto constitucional. Además, recalcó que, en caso de que el constituyente deseara legitimar a los OCAS lo habría hecho, como ya se había aprobado la facultad de la CNDH para la presentación de acciones de inconstitucionalidad en su ramo de aplicación. Y remató: “(...) yo estimo que la Suprema Corte lleva en sus características el ser cuidadosa en buscar con fidelidad cuál es el orden constitucional, que eso propiciará que lo tachen a uno de timorato, de anquilosado, de antiguo, pues pienso que nuestra Corte

mexicana ha tenido la sabiduría de actuar, por lo general, con esa prudencia” (SCJN, 2007c: 34)

Para Azuela, alejar la interpretación del texto constitucional, implicaba acabar con la objetividad del juzgador y colocaba a la Corte en un gran peligro al inmiscuirse en debates en los que no debería de participar, lo que minaría su independencia y credibilidad ante una opinión pública cada vez más pendiente de su actividad.

Franco González Salas se pronunció en pro de la autolimitación de la Corte por cuanto a su actividad de interpretación. En ese mismo sentido, Aguirre Anguiano reconoció que, si bien el IFE ejecutaba una función estatal, la organización de las elecciones, y que esta estaba reconocida en la Constitución, la interpretación propuesta por el proyecto, según la cual el artículo 49 no podía interpretarse en la vieja tradición de tres poderes sino en concordancia con la existencia de los OCAS como órganos de relevancia constitucional, significaba hacer una reforma del Estado por una puerta falsa.

Por otro lado, la ministra Sánchez Cordero externó su apoyo al proyecto pues consideró que era necesario que los actores legitimados para promover controversias se incrementaran, como respuesta a la pluralidad del escenario político mexicano. También avaló el proceso de justificación de la interpretación amplia del 105 impulsado por el ministro ponente.

Además, aseguró que la visión decimonónica del estado constitucional debía reconocer, respecto al apartado de división de poderes, que este había evolucionado en los hechos y era entendido en un sentido más amplio, con el mismo propósito de limitar y controlar al Poder estatal. También, sostuvo que la interpretación amplia contenida en el

proyecto contribuía a satisfacer los objetivos de la controversia constitucional, pues la queja del IFE se refería a decisiones de carácter horizontal.

El ministro Silva Meza también respaldó el proyecto, sustentándose en lo dicho por el Pleno en la resolución de la controversia 32/2005, que detalló las características y razones de la existencia de los organismos constitucionales autónomos. En consecuencia, consideró necesario “(...) establecer un mecanismo procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de estos órganos, por virtud de un acto que estimen incompatible con la Constitución federal, puedan impugnarlo.” (SCJN, 2007c: 49)

El bloque opositor a los OCAs, y en especial Aguirre Anguiano y Azuela, ironizaron con la idea de que, si la constitución era incapaz de resolver los nuevos desafíos del Estado contemporáneo, la interpretación judicial fuera la vía para superar esa condición. También alertaron sobre el riesgo de que, de aprobarse, este criterio le abriera la puerta a todos los órganos autónomos, pese a que éstos no fueran de la misma naturaleza e importancia.

Cossío, quien además ha sido identificado como uno de los jueces más progresistas, criticó la posición letrista y auto limitadora. Recordó que muchos de los conceptos que se consideraban dentro del texto constitucional no derivaban de los enunciados del mismo, como el bienestar de la persona humana, la reserva de la ley, la proporcionalidad de las penas y el derecho a la privacidad. Sin esas decisiones, la Corte hubiera carecido de muchos de sus legados más valiosos.

Por su parte Valls, reconoció que, aunque existía un problema de vacío al no permitir al IFE y los OCAs acudir a la controversia para salvaguardar sus facultades, solventar ese fallo no era tarea de la Corte.

En la siguiente sesión, el 12 de junio de 2007, Azuela volvió a calificar los criterios de la controversia 31/2006 como “tesis cachirulas”, es decir espurias, en la medida en que no eran aplicables, pues se referían exclusivamente a los casos de órganos de gobierno del Distrito Federal. También resaltó que la laguna a la que se estaba refiriendo el caso ya había sido detectada y, en ese momento, existían dos iniciativas en el Congreso para legitimar a los OCAs en controversias constitucionales.

Luna Ramos recordó que había votado en contra de la resolución del caso CNDH, no porque estimara como legitimado al órgano garante de los Derechos Humanos, sino porque consideraba que discutir su legitimación debía ser materia de la resolución y no del auto de desechamiento. Y, tras rechazar la aplicabilidad del antecedente 31/2006, recordó que la fracción I del artículo 89 se trataba de un artículo limitativo, que no dejaba margen para agregar a más actores legitimados.

Silva Meza sostuvo que la dinámica de la Constitución va en razón directa de la interpretación que hacen los jueces de ella. Así, calificó la postura de la coalición Azuela, Aguirre, Valls y Franco como “limitativa originalista” (SCJN, 2007d: 24), mientras recordó que una de las características fundamentales de las disposiciones constitucionales era poseer el grado máximo de indeterminación normativa, lo que implicaba espacio para su interpretación, una interpretación a la que denominó “extensiva y de efecto útil”. Sobre la crítica del ministro Franco, esgrimió que “el interpretar, en sí mismo no es legislar, sino darle sentido y contenido a las disposiciones para que tengan un efecto útil (...)” (SCJN, 2007d:25)

Por su parte, la ministra Sánchez Cordero argumentó que, a diferencia de lo dicho por Luna Ramos, los órganos constitucionales autónomos no eran un término de doctrina,

sino una concreción legal; esta situación, les hacía paralelos al resto de los poderes públicos y, por tanto, con la necesidad de poder acudir ante la Corte para contrarrestar la invasión de esferas de competencia y autonomía.

Góngora Pimentel acusó a Aguirre Anguiano de haber modificado el sentido de su propuesta inicial de resolución del recurso de reclamación 20/2007-PL así como de contradecirse en torno a su decisión en el caso de la controversia 31/2006. Señaló también como falsos los dichos de Azuela, quien un día antes se había declarado ministro instructor del caso de la CNDH, pues fue Góngora quien admitió la controversia 150/2006. Además, se lanzó en su contra al citar el contenido de una de sus sentencias, que a la letra rezaba: “Cualquier ordenamiento jurídico, y con mayor razón la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría una óptica segmentada, es decir, una visión parcial que conduciría a una interpretación también parcial que impediría alcanzar los objetivos perseguidos con la norma constitucional.” (SCJN, 2007d: 30)

Aguirre Anguiano respondió que, aunque no ponía en duda la cita, ésta había sido pronunciada en un contexto en el que se discutía si el TEDF era un órgano de gobierno del Distrito Federal, con lo que estaba de acuerdo en ese momento y en el actual. Pero, desde la propuesta del proyecto, él no veía cómo los organismos autónomos, incluidas las universidades, como abonar al equilibrio en un sistema de pesos y contrapesos.

En respuesta, Cossío declaró no estar de acuerdo con la propuesta de que hay tantos poderes como órganos autónomos, pero consideró que no tenía relevancia insistir en ello. Recordó también que la alusión a la controversia 31/2006 no era una cuestión de tesis sino de consideraciones del proyecto, que habían sido aprobadas por el Pleno; esas

consideraciones no hacían referencia sólo a los órganos del Distrito Federal y, por lo tanto, eran una precedente necesario de observar en este caso.

El Presidente de la Corte, Ortiz Mayagoitia, resaltó que el proyecto se refiriera, en general, a la legitimación activa de los organismos autónomos y no sólo del IFE. Esta situación producía consecuencias no armónicas con el diseño constitucional de controversias y acciones de inconstitucionalidad, el ministro señaló que en el momento del origen de las controversias (1994) ya había organismos autónomos que pudieron ser considerados, pero que no lo fueron, no por olvido sino por decisión del constituyente permanente.

Inmediatamente después se realizó la votación del proyecto, con los siguientes resultados:

En contra	A favor
Aguirre Anguiano	Cossío Díaz
Luna Ramos	Góngora Pimentel
Franco González Salas	Gudiño Pelayo
Azuela Güitrón	Sánchez Cordero
Valls Hernández	Silva Meza
Ortiz Mayagoitia	

La coalición ganadora, la que votó en contra del proyecto, decidió declarar fundado el recurso, revocar el acuerdo recurrido y desechar la controversia. El ministro Franco González Salas se ofreció a hacer el engrose, mientras que el ministro Cossío Díaz anunció que formularía voto particular, al que se sumaron el resto de los promotores de la legitimación del IFE.

- IFAI

El 30 de marzo de 2011, los miembros de la Segunda Sala, [Aguirre Anguiano (en calidad de Presidente), Aguilar Morales, Valls Hernández, Franco González Salas y Luna Ramos] votaron diecisiete proyectos previamente discutidos, y que serían aprobados por unanimidad, entre ellos la resolución del recurso de reclamación 46/2010-CA, que estimo procedente e infundado el recurso interpuesto por el IFAI en contra del auto de desechamiento de la controversia constitucional 76/2010.

En este caso, la Segunda Sala aprobó por unanimidad la resolución que rechazaba la legitimación activa del IFAI para presentar controversias constitucionales y que, de hecho, ni siquiera le reconocía como OCA sino como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Ese estatus evitó que la discusión de la legitimación, o no, de los constitucionales autónomos formaras parte de la discusión. Más adelante, como ya se mencionó en la trayectoria institucional, el IFAI ganaría autonomía constitucional y, también, legitimación activa.

3.2.3 Votaciones

Como se vio en el apartado interior, los debates al interior de la Corte se tornaron álgidos y enfrentaron dos visiones, no sólo de los alcances de los OCAs, sino de la misma misión de la Corte y la labor de los jueces constitucionales. Tras una revisión de las votaciones podemos observar, como muestra la tabla 3.3, que no todos los ministros fueron constantes en sus criterios.

Tabla 3.3. Votaciones de los ministros en casos relevantes sobre OCAs

(2005-2011)

Votaciones de los ministros en casos relevantes de organismos autónomos (2005-2011)

	32/2005 ¹	31/2006 ²	P./J.19/2007 y 21/2007 ^{3,4}	R.R. 58/2007 (vs IFE) ⁵	R.R. 20/2007 (vs CNDH) ⁶	R.R. 46/2010 (vs IFAI) ⁷
	10/06	25/04/2007	17/04/2007	08/2007	14/02/2007	30/03/2011
Luna Ramos Díaz Romero	En contra	A favor	A favor	A favor	En contra	A favor ⁸
	A favor	Parcialmente fundado	A favor			
Góngora Pimentel	A favor	Infundada	En contra	En contra (Ponente)	En contra ⁹	
Gudiño Pelayo	En contra	Parcialmente fundado	A favor	En contra ¹⁰		
Ortiz Mayagoitia	En contra	Inasistencia	Inasistencia	A favor		
Valls Hernández	A favor	A favor	A favor	A favor		A favor
Silva Meza	A favor (Ponente)	Parcialmente fundado	A favor	En contra		
Azuela Güitrón	A favor	A favor	A favor	A favor	A favor	
Aguirre Anguiano	Inasistencia	A favor	A favor	A favor	A favor (Ponente)	A favor
Cossío Díaz	Inasistencia	A favor ¹¹	A favor (Ponente)	En contra ¹²		
Sánchez Cordero	Inasistencia	A favor	A favor	En contra		
Franco González				A favor (Engrose)	A favor	A favor
Aguilar Morales						A favor (Ponente)

¹ http://207.249.17.176/Transparencia/XVII%20Sentencias%20v%20criterios%20%20Sentenc1/CC_32_2005_PL.pdf Respecto al resolutivo tercero, declarar válida la fracción de la constitución que crea organismo autónomo

² <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20102&Clase=DetalleTesisEjecutorias> Respecto del punto resolutivo 1

³ <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=172288&Semana=0> Sobre el 19/2010

⁴ <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-35494831> Del 21/2010

⁵ <http://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Documentos/Ejecutorias/20342.pdf>

⁶ <http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Segunda%20sala/NOVENA/291.pdf>

⁷ <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/1000046C.A30.doc>

⁸ Había desechado la primera demanda

⁹ Emite voto particular, había sido ministro instructor

¹⁰ Ministro instructor que admitió la demanda del IFE

¹¹ Ministro instructor que admite la demanda del TEDF

¹² Voto particular al que se adhieren Góngora, Gudiño, Sánchez Cordero y Silva Meza,

http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20C3%A9poca/2007/27_VOTO_PARTICULAR_58_2007_PL.pdf

Sin embargo, otros sí manifestaron siempre el rechazo a la legitimación activa, destaca el grupo formado por Azuela, Aguirre Anguiano y Franco quienes acumularon muchas intervenciones en los debates para defender la autolimitación de la Corte, junto a Valls quien fue especialmente activo. Este grupo de actores miembros de la Corte, que actuaron como bloque y al que se identifica en esta investigación como “contra OCAs”, tenía una característica: los tres primeros formaban parte de la Segunda Sala que, ya se ha dicho, se encarga de asuntos administrativos. Por eso, suena lógico que el proyecto de la resolución del caso CNDH haya sido modificado por Aguirre Anguiano para rechazar la legitimación y aprobado, justamente, por los votos de esos tres ministros, dejando en minoría a Góngora,

convencido de la procedencia de la controversia, en tanto ministro instructor y Luna Ramos que, ya se ha citado, explicó más tarde su razonamiento.

Esta misma lógica, puede aplicarse a la explicación del caso IFAI, pues también fue la Segunda Sala la encargada de la decisión, Sala que sólo había sufrido un cambio: el retiro del ministro Góngora Pimentel y la integración del, recientemente nombrado, ministro Aguilar Morales. El resultado, empero, terminó, igualmente, por rechazar la legitimación activa del OCA para presentar controversias.

Por otro lado, los actores con intereses y visiones similares, que respaldaban la legitimación activa de los OCAs, y a los que se designa con la etiqueta “coalición pro OCAs”, tuvo en Cossío, Gudiño y más tarde Góngora a sus agentes más activos. Cada uno de ellos elaboró comentarios duros e invitó a llevar más allá de las interpretaciones letrísticas el trabajo de la SCJN. Sin embargo, a partir del retiro de Juan Díaz, la coalición siempre estuvo en minoría y eso explica por qué, en el caso IFE, donde estuvieron más cerca de imponer su posición fueron derrotados por seis a cinco votos.

Con estas consideraciones, hacía falta trasladar los debates a un plano gráfico para ayudar a identificar el comportamiento de los ministros en las votaciones, identificar tendencias y explicar por qué los ministros se comportaban así.

Para elaborar este plano cartesiano se identificaron los pronunciamientos de los trece ministros involucrados en las decisiones de los cuatro casos materia de esta investigación. Se elaboró una matriz en la que se le asignaron valores de “0” a aquellos jueces que se pronunciaron en favor de la legitimación activa de los OCAs en cada uno de los cuatro y de “1” para quienes rechazaron esta facultad.

Inmediatamente se trasladaron estos resultados a un plano cartesiano en donde el eje de las x representó el rechazo a la legitimación activa y el de las y , el número de ocasiones que lo hicieron. Sobre las repeticiones cabe destacar que, en tanto que no todos los ministros conforman la Segunda Sala y que algunos se incorporaron o concluyeron su cargo, eso mermaba su capacidad para defender la agenda.

Ilustración 3.4 Comportamiento de los ministros en referencia a la legitimación de los OCAs



Fuente: elaboración propia con base en los datos de las versiones taquigráficas de los debates de la SCJN

Los resultados, mostrados en la ilustración 3.4, sugieren que la corriente anti OCAs tenía más probabilidades de éxito en ese momento, pues integraba al menos cinco de los trece ministros en estudio: Azuela, Valls, Franco que consistentemente votaron, en tres ocasiones, contra la legitimación de OCAs; Aguirre y Luna Ramos que, aunque esgrimieron argumentos en pro del TEDF, terminaron por elaborar sendos proyectos para

rechazar la legitimación de CNDH e IFAI. Aunque Ortiz y Aguilar también eran consolidados partidarios de esa corriente, no fueron decisivos, el primero porque, no formaba parte de la Segunda Sala, el segundo porque sólo participó en uno de los casos.

En el bando pro OCAs, aunque Cossío y Gudiño siempre apoyaron la legitimación, no participaron de todos los casos, por estar marginados de la Segunda Sala; Góngora se convirtió entonces en el principal promotor, aunque en el primer caso había atacado la resolución que finalmente legitimó al TEDF. Aunque Silva y Sánchez apoyaron, no siempre eran los más activos en los debates y el ministro Díaz Romero sólo participó en uno de los casos, en razón de su retiro.

En síntesis, el desarrollo de los debates nos permite identificar dos coaliciones con ideas muy claras respecto a la legitimación activa de los OCAs. Parece, que la conformación de la Segunda Sala, en la que en ambos momentos (2007 y 2010) todos los ministros que la integraban, excepto Góngora, pertenecían al bloque anti legitimación, determinó la suerte de los recursos de revisión 20/2007-PL y 46/2010-CA. Y, en el caso del Pleno, la coalición no alcanzó a crecer y fue derrotada en su punto más alto, en una dividida votación de 6 a 5, en el caso del recurso de revisión 58/2007-PL.

3.2.4 Contenido de las resoluciones

- TEDF

La resolución, elaborada por la Ponencia del ministro Cossío, buscó resolver, en primera instancia, si la Suprema Corte era competente para dirimir la controversia planteada. Para ello, realizó un examen histórico de la evolución de las controversias constitucionales en nuestro marco legal, por el que determinó que, a lo largo del tiempo, ésta busca ser el mecanismo para dar solución a los conflictos constitucionales entre entes públicos.

El instrumento recomendó colocar especial atención en la redacción del inciso k), que refiere a las controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, recordando el antecedente por el que la SCJN reconoció a las delegaciones políticas como actores legitimados, a la luz del estatus especial, hasta entonces imperante de la ciudad de México, distinto al resto de las entidades del país.

Así, examinó una serie de disposiciones de orden constitucional y local que aseguran la autonomía de funcionamiento e independencia de las decisiones del TEDF, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Por lo tanto, se identificó al Tribunal como un órgano autónomo, que cuenta con capacidad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas por la ley, sin subordinación alguna a cualquier poder. Entre otros componentes de la autonomía, se incluyó la presupuestaria, al corresponderle elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos.

En ese orden de ideas, se recordó el criterio aprobado en el tenor de la controversia constitucional 32/2005, en el que se restablecieron las características de los órganos constitucionales autónomos. Tras ese examen, se concluyó que “el Tribunal Electoral del Distrito Federal sí es un órgano originario del Estado, ya que su existencia está prevista en la propia Constitución Federal, goza constitucional y legalmente de autonomía jurisdiccional y presupuestaria, y su marco de atribuciones está delimitado, por mandato constitucional en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.” (SCJN, 2006d: 94)

Además, se recordó que la propia Corte había sostenido que, en el caso de las controversias constitucionales, la fracción I del 105 constitucional no debía interpretarse en un sentido literal o limitativo, sino “en armonía con las normas que establecen el sistema

federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos.” (SCJN, 2006d: 95)

En segundo lugar, la mayoría determinó que la naturaleza del acto impugnado, la aprobación del presupuesto de egresos del D.F., era formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.

Además, se reafirmó que el objetivo general de las controversias constitucionales era la “(...) salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados en el propio artículo 105 constitucional, a saber, salvaguardar el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional.” (SCJN, 2006d: 112)

- *Voto particular del Ministro Góngora Pimentel en el caso TEDF*
El ministro votó en contra de toda la resolución y expuso las siguientes razones:

En primer lugar, señaló que compartía la lógica de legitimar el TEDF como actor en la presentación de controversias, pero consideró necesario fundar esta capacidad en general en la fracción I y no en el inciso k), pues “la competencia de este Alto Tribunal debió reconocerse respecto de todos aquellos órganos que tienen derechos propios regulados por la Constitución Federal, las Constituciones locales y en las normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad.” (SCJN, 2006e: 2)

El razonamiento de Góngora preveía que, en el caso de los estados, esta construcción no se iba a poder utilizar pues, a diferencia del inciso k) que mencionaba “órganos de gobierno del Distrito Federal”, en el resto de los estados se utilizaba el término “poderes”.

Por otro lado, el ministro Silva Meza efectuó un voto disidente respecto de la decisión de la mayoría de declarar inválido el quinto transitorio, por considerar que el TEDF no tenía atribuciones para decidir sus percepciones libremente.

- *CNDH*

Es de resaltar que la resolución incluye en su considerando primero lo siguiente, “Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación derivado de la controversia constitucional 51/2004”, aunque se trata de un recurso derivado de la controversia 150/2006. Esto revela un descuido importante o el uso de machotes.

La Segunda Sala procedió a examinar si la actuación del ministro instructor había sido adecuada, pues el demandante, el Ejecutivo, acusaba que éste se había extralimitado pues debió, de inicio, desechar la demanda por improcedente. En esta investigación admitieron que, si un motivo de improcedencia no quedaba claro, el ministro debía admitir la demanda a trámite, para que el actor probara sus dichos en el juicio, pero que, si estaban claras las causales de improcedencia, la fase probatoria era innecesaria.

Además, se sostuvo que el auto inicial implicaba un mero trámite y era inapropiado para incluir estudios exhaustivos. Por ello, estuvieron de acuerdo en que, por no encontrarse contenidos en los supuestos de la fracción I, la demanda debió desecharse, pues el órgano reformador de la Constitución “sólo se legitima a la actora para promover la acción de inconstitucionalidad en los casos específicos, por ser éste un medio de control abstracto de la Constitución; sin embargo, la controversia constitucional tiene como finalidad el garantizar el principio de división de poderes, es decir, proteger a los órganos originarios de una eventual invasión a sus respectivas esferas competenciales.” (SCJN, 2007: 20)

Los miembros de la coalición ganadora señalaron que la controversia constitucional debía salvaguardar la supremacía constitucional y proteger los principios en los que sustentaban las relaciones jurídicas y políticas entre órdenes jurídicos parciales, tales como federalismo y división de poderes. Y, en una visión letrista, argumentan: “(...) de la simple lectura del precepto constitucional reproducido se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, parte actora en esta controversia constitucional, no constituye un ente, poder u órgano de gobierno expresamente legitimado para promover este medio de control constitucional.” (SCJN, 2007: 25)

Por lo tanto, consideraron fundados los agravios del recurrente, al señalar que el Ministro instructor no realizó una lectura simple de la fracción I del 105 constitucional.

Además, la sentencia recordó que, aunque la CNDH estaba regulada por el artículo 102 constitucional, que le otorgaba autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, ello no implicaba que el texto le reconociera facultades para defender sus atribuciones a través de la controversia constitucional, pues ésta era exclusiva de entes, poderes u órganos expresamente señalados en el 105.

A pesar de que la sentencia reconoció a la CNDH como órgano constitucional autónomo (OCA), advirtió que ello no le facultaba como actor legitimado, según la interpretación armónica de la Constitución y la exposición de motivos de la reforma que facultó a este OCA para promover acciones de inconstitucionalidad en leyes que vulneraran derechos humanos.

Finalmente, para rechazar el uso del antecedente de la controversia constitucional 31/2006, que de parte del ministro instructor sirve de ejemplo para legitimar a los OCAS

en la presentación de controversias, se recordó que el TEDF había sido considerado como órgano de gobierno del Distrito Federal, según el inciso k), fracción I del 105.

Así, declararon procedente y fundado el recurso de reclamación, motivo por el que revocaron el acuerdo de admisión que había dado entrada a la controversia 150/2006. Los ministros Azuela Güitrón, Aguirre Anguiano y Franco González Salas votaron a favor; el Ministro Góngora Pimentel y la ministra Luna Ramos votaron en contra.

- *Voto particular del ministro Góngora*

Es importante considerar que fue precisamente Góngora el ministro que admitió a trámite la demanda de la CNDH en contra del Ejecutivo. En su voto particular llamó la atención sobre el hecho de que el ministro ponente del recurso de reclamación, Aguirre Anguiano, había generado un proyecto inicial en el que confirmaba el auto admisorio, en la medida en que no existía un motivo de improcedencia evidente, lo que exigía que éste fuera examinado en el estudio de fondo.

Lamentó que, a lo largo de la discusión, Aguirre Anguiano hubiera cambiado de opinión y recordó que anteriormente, en la discusión de la controversia 31/2006, el mismo Aguirre Anguiano se había manifestado en favor de reconocer a todos los OCAs como actores legitimados.

Señaló como razones para no compartir el voto de la mayoría, en primer lugar, que la materia del recurso de revisión era determinar si el recurrente actualizaba un motivo de improcedencia y no si la CNDH está legitimada o no. Al respecto, aceptó haber incluido algunas ideas para justificar la legitimación del actor en su acuerdo de admisión, pero rechazó que esta situación quedara resuelta definitivamente.

Además, resaltó que, al ser el primer caso de controversia constitucional promovida por un órgano constitucional autónomo federal, esto ameritaba una “interpretación

primigenia de la norma constitucional” (SCJN, 2007b: 50) que implicara a todo el Pleno y no sólo a la Segunda Sala.

Criticó el argumento de que el órgano reformador de la constitución no había querido que la CNDH estuviera legitimado, en tanto que no lo hizo; pues eso equivaldría a interpretar los silencios legislativos, lo que implicaba un argumento circular: “(...) reduce a este Alto Tribunal a un mero agorero de las voluntades ocultas del constituyente, relevando por completo la interpretación de la Constitución.” (SCJN, 2007b: 50)

Igualmente, recordó que la sentencia no atendía al fondo de la razón de la admisión de la controversia, que estaba relacionado con la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos y su papel en el sistema de división de poderes, precisamente protegido por la controversia constitucional, que, dicho por la propia SCJN, contiene un catálogo enunciativo y no limitativo.

Por lo tanto, la lógica del ministro Góngora era que las controversias atendían a conflictos de orden constitucional, no sólo entre órganos originarios del Estado sino también en aquellos que tienen derechos regulados por la Constitución. En ese orden de ideas, recordaba que la Constitución establecía una división de funciones que superaba el esquema tradicional de los tres poderes, creando OCAS.

Y remataba: “la división de poderes no puede seguirse interpretando entendiendo que sólo existen los tradicionales tres poderes, como se hace en la sentencia.” (SCJN, 2007b: 53) Recordó que esta actitud ya había sido asumida por el Tribunal con anterioridad, por lo tanto, la sentencia rompía con esa tradición, dejaba en indefensión a los OCAS Y erosionaba la eficacia de los mandatos constitucionales.

- IFE

La Corte declaró procedente el recurso de reclamación interpuesto en contra del auto de admisión del ministro instructor, se interpuso a tiempo y a través del representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el presidente de la Mesa Directiva Jorge Zermeño Infante.

A consecuencia de los agravios estimados por el recurrente, la Corte procedió a examinar tres grandes cuestiones:

Si el IFE estaba legitimado para promover controversias constitucionales; b) si la controversia era el medio adecuado para combatir el acto impugnado o el recurso de amparo era la vía idónea; c) si existe un conflicto virtual de competencias en el caso.

En la sentencia, se sostuvo que aun cuando la Corte había establecido la existencia y características de los organismos autónomos, esta no se había pronunciado sobre su legitimación activa en el caso de controversias constitucionales, pues la redacción del artículo constitucional no lo señalaba explícitamente.

Y aunque aceptaban que el propósito de las controversias era sostener el equilibrio de poderes y otros principios constitucionales, en un escenario de competencia democrática y pluralidad partidista, el recurrente sostenía que siempre se habló de un número limitado de actores con capacidad para acudir a ese instrumento.

Citando un criterio de la Corte, sostuvieron que ellos mismos han considerado que la controversia constitucional es una herramienta de control ligada específicamente a órganos originarios del Estado, entre los cuales no se incluían a los organismos autónomos. Pues, aunque estén mencionados en la Carta Magna no derivan de los principios de federalismo y separación de poderes, misma razón para rechazar el carácter de originarios

en el caso de los Tribunales Contencioso Administrativos, Tribunales Agrarios, Ministerio Público y Comisiones de Derechos Humanos.

Advirtieron que si bien la Corte tiene la facultad de interpretar el texto constitucional esta debe hacerse con mucho cuidado, auto limitándose. Pues corre el riesgo de atribuirse funciones exclusivas de Constituyente originario o el órgano reformador de la Constitución.

Sobre los antecedentes en los que la Corte había considerado que la fracción I del artículo 105 no debe ser entendida en sentido limitativo, sino enunciativo, la sentencia consideró que esta interpretación debe hacerse a la luz del sistema federal y el principio de división de poderes, haciendo imposible adicionar o adscribir órganos para concederles legitimación activa, por no estar vinculados a esos principios.

La coalición ganadora recordó en la sentencia que el caso del TEDF, la controversia constitucional 31/2006, no realizó ninguna interpretación extensiva del 105, fracción I, sino que determinó que el Tribunal en cuestión sí era un órgano de gobierno del Distrito Federal y, por lo tanto, legitimado en razón del inciso k). Ese mismo esquema argumentativo posibilitó la legitimación activa de las delegaciones políticas, unos años antes.

Aunque el examen legal del IFE sostenía su estatus de organismo constitucional autónomo, en función de la redacción del artículo 41 constitucional, eso no significaba, para los promotores de esta resolución, que fuera un órgano originario del Estado. Consideraron que, cuando se realizó la reforma de 1994, la del Tribunal Constitucional, ya existían los organismos autónomos; por lo tanto, si el Poder Reformador los había ignorado no era por omisión sino por decisión, es decir no existía una laguna a subsanar sino una determinación por respetar.

Y remataron: “compete de manera exclusiva al Poder Revisor de la Constitución establecer los órganos o poderes legitimados para interponer controversias o acciones de inconstitucionalidad en el artículo 105 constitucional.” (SCJN, 2007e: 43)

Así, la resolución se integró de tres puntos: 1) declarar procedente y fundado el recurso de reclamación; 2) revocar el acuerdo de admisión de la controversia 11/2007; 3) desechar, por improcedente, la controversia promovida por el IFE.

- Voto particular de Cossío

Al que se adhirieron los ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza, Cossío señaló estar en desacuerdo con el criterio de la mayoría en razón de los siguientes argumentos:

El estudio de la exposición de motivos de la reforma de 1994, que delineó las herramientas de defensa constitucional, por las cuales el Poder reformador de la Constitución no estableció un modelo cerrado de órganos legitimados, sino las condiciones para mantener los principios constitucionales en un escenario de reformas al Estado que creaban nuevos actores.

Por otro lado, Cossío recordó que la Corte ha utilizado distintos métodos de interpretación de la constitución, sin orden o sentido de prevalencia. Por lo tanto, decidir qué método de interpretación usar debería hacerse con respecto al caso concreto, para que éste se viera más favorecido. Así, recordó la decisión de la SCJN de la controversia 31/97, en el que, a través de una interpretación extensiva, el máximo tribunal concluyó que, aunque la controversia era un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final era el bienestar de las personas que se encuentran bajo el imperio de aquéllos.

Por ello, este caso debió resolverse a través de un método sistemático de la Constitución, sin olvidar que ésta es un cuerpo o estructura normativa que debe ser

interpretada de modo integral y coherente, para desentrañar la intención del Poder Reformador de la Constitución.

Esa propuesta podría salvar el temor de algunos ministros a extralimitar sus funciones, por el contrario, la Corte, al cumplir su función de Tribunal Constitucional estaría cumpliendo con el mandato de delimitar las facultades de los poderes, para que funcionen correctamente en un contexto democrático.

En síntesis, la disidencia entendía que calificar a los organismos constitucionales autónomos, no sólo el IFE, como actores legitimados era coherente con los principios contenidos en el sistema constitucional y con el contexto dinámico y evolutivo de la sociedad y el poder.

Los OCAS, en virtud de sus funciones especializadas y su origen en un contexto democrático, requerían de un mecanismo procesal de carácter constitucional que les permitiera defenderse de posibles invasiones a la esfera de sus funciones, así como de actos y normas incompatibles con la Constitución, de lo contrario quedarían en un estado de indefensión y verían comprometidas sus funciones sustantivas.

Así, el voto de minoría proponía avalar como actor legitimado al IFE, no vinculado a ningún inciso sino entendido a la luz de la finalidad de las controversias, en general en la fracción I, con el propósito de garantizar su autonomía funcional a un ente autónomo en la propia constitución.

- *IFAI*

El 30 de marzo de 2011 la Segunda Sala resolvió el recurso interpuesto por el IFAI, a través de su Comisionada Presidenta, por medio del cual se inconformó en contra del acuerdo de desechamiento, en el que la ministra Ponente, Luna Ramos, consideró la existencia de un

motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debido a que se consideró al IFAI como un órgano de la APF, si bien con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

El IFAI solicitaba que se realizara un examen de fondo sobre la legitimación activa de los OCAS, un tema ya tocado en la Corte en los casos previamente abordados, como la tesis jurisprudencial P.J. 19/2007, que había enumerado las características de los OCAS y su capacidad para acudir a este medio de control constitucional, requisitos todos cumplidos por el IFAI.

La Segunda Sala rechazó que la demanda de que el desechamiento era infundado, pues la ministra ponente había incluido un antecedente en el que la SCJN determinó que los organismos estatales electorales no tenían legitimación activa (tesis 2ª. XXVIII/2010) y el criterio P./J. 32/2008 que consideraba que la improcedencia podía resultar directamente de la redacción constitucional

Sobre la acusación de interpretación literal, acudió al reglamento del 105 constitucional para recordar la capacidad de los ministros en casos de improcedencia manifiesta e indudable. Entonces, tras un examen, confirmaron la falta de legitimación del actor y, por lo tanto, la improcedencia de la controversia constitucional en comento. La resolución recalcó que la legitimación activa debe desprenderse directamente de la fracción I del 105, en la medida en que perseguía la salvaguarda de los principios que sustentaban las relaciones jurídicas y políticas de los diversos órdenes de gobierno, entre los que se encontraban los principios de separación de poderes, federalismo y el principio de división de poderes.

En consecuencia, se hizo referencia a la resolución del recurso de revisión 58/2007, el caso del IFE, en el que se estableció que la legitimación activa estaba ligada,

exclusivamente, a órganos originarios del Estado. Y que, además, reconoció que aunque el artículo 105 no contenía una lista limitativa sino enunciativa, esta interpretación debía enmarcarse, y servir, a un sistema federal y del principio de separación de poderes, en la que no es posible adicionar o adscribir nuevos órganos.

Además, entendiendo que el estatus administrativo del IFAI era de órgano descentralizado, según lo determinó un examen de la ley de transparencia y el decreto presidencial de su creación, la Segunda Sala fue enfática en establecer que la “controversia constitucional resulta notoriamente improcedente cuando la interpone un órgano derivado del Estado, como sucede cuando se trata de organismos descentralizados.” (SCJN, 2011: 24)

Por otro lado, estimaron que, aun cuando procediera la legitimación del IFAI, como organismo descentralizado, éste pretendía atacar la resolución de un órgano constitucional autónomo, esta situación no estaba prevista, ni podía interpretarse, en el texto constitucional.

Todo esto, hizo que la Sala estimara la causa de improcedencia dictada por Luna Ramos como manifiesta e indudable. Asimismo, sobre la comparación con el caso del TEDF 31/2006, la Segunda Sala consideró que, aunque la resolución de la controversia había advertido al actor como una OCA, su legitimación no había sido en función de eso, sino en su calidad de órgano de gobierno del Distrito Federal, en el marco del inciso k) de la fracción I, artículo 105, lo que resultaba inaplicable a este caso.

Más aún, tras recordar las características que un OCA debe cumplir para ser considerado como tal, la SCJN concluye que el IFAI no satisface esas condiciones, por lo que discutir la legitimación activa de los OCAs en materia de controversias

constitucionales es innecesario en este caso, en palabras de la resolución, “es cierto que tiene su fundamento en el artículo 6 constitucional, empero, no se encuentra establecido ni configurado «directamente» por la Constitución.” (SCJN, 2011: 37)

Finalmente, sobre la acusación de interpretación literal de la Constitución, los ministros de la Segunda Sala reafirmaron su compromiso con una interpretación “sumamente cuidadosa”, en la que la Corte “tiene que limitar su actuación, sujetándose al texto constitucional” (SCJN, 2011: 54), con el propósito de evitar invasiones a la esfera de competencia de otros órganos.

Por lo tanto, la Segunda Sala declaró procedente e infundado el recurso de reclamación, por unanimidad de sus cinco miembros, a saber, Luna Ramos, Valls Hernández, Franco González Salas, Aguilar Morales y Aguirre Anguiano.

A lo largo de este análisis de las resoluciones podemos identificar dos bandos claros entre los ministros de la Corte en, al menos, tres grandes cuestiones:

- a) Sobre el papel de la SCJN como Tribunal Constitucional. - uno de los grupos, considera a la Corte como parte del Poder Judicial y, por lo tanto, sometido a restricciones para evitar lesionar el equilibrio constitucional; el otro, la ve como protectora y salvaguarda de que el bloque de constitucionalidad será efectivo para todos, los límites, entonces, sólo se ubican en los grandes principios.
- b) Sobre la actividad del juez constitucional, al menos en materia de equilibrio entre poderes: el bando restrictivo, se ve a sí mismo como aplicador estricto de la ley, pues, aunque entiende que hay modelos de interpretación, éstos deben tener límites para evitar invadir esferas de competencia legislativa; el bando progresista, señala que muchos de los grandes principios no están contenidos

en la constitución, que ésta se encuentra en constante mutación y que el propósito de un juez constitucional es brindar la mayor protección a los habitantes de un Estado.

- c) Sobre la naturaleza y alcance de la división del Poder: el bloque conservador, asume una idea de separación de poderes clásica, la que deriva de las ideas de Montesquieu, ninguno otro los nuevos órganos está a su nivel, no sólo por cuestiones de legitimidad democrática, sino por naturaleza de origen en el texto constitucional; el otro grupo, ve a los organismos constitucionales autónomos como un fenómeno propio de las democracias, cuyo propósito es garantizar el cumplimiento de funciones básicas para el funcionamiento del Estado, por lo tanto merecen la protección de esas funciones y, por lo tanto, del Tribunal Máximo.

Sin embargo, son estos los únicos factores que explican la labor de la Corte en estos casos.

En seguida se mencionan algunas explicaciones alternativas y se prueba su aplicabilidad.

3.3 En búsqueda de explicaciones para la disparidad de criterios

Hasta aquí, hemos conocido, a través de un trazado de procesos, cuatro casos en los que los ministros de la Suprema Corte, tomaron decisiones dispares ante casos similares. El hecho llama poderosamente la atención porque las explicaciones más socorridas: a) cambio de ministros; b) cambio de partido en el poder; c) composición partidista de los actores demandados; d) modificación legal del margen de maniobra de la SCJN; no encajan para explicar este fenómeno.

Así, se aborda una serie de casos ocurridos en un corto periodo de tiempo en el que no se sufrieron cambios políticos, se trata del mismo sexenio (2006-2012) gobernado por el PAN, que además contaba con mayoría de la Cámara de Diputados (206 en el periodo

2006-2009) y el Senado (52 de 128 de 2006 a 2012), en la composición de la Corte, sólo se incorporó el ministro Franco González Salas, en sustitución de Juan Díaz Romero, en el año 2006, y, para el último caso comprendido en el estudio acaecieron las sustituciones de Azuela y Góngora, en favor de Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, cambios que, sin embargo, no alteraron el canon adoptado por la Corte desde la resolución del recurso de revisión 20/2007-PL.

Es decir, por lo señalado anteriormente respecto del marco legal, y el hecho de que no existieran reformas a la cuestión orgánica de la Corte en ese periodo, queda claro que el neoinstitucionalismo de corte legalista queda corto para encontrar explicaciones satisfactorias a las decisiones en estudio.

Por otro lado, en el ámbito institucional, es decir las reglas del juego, la parte orgánica de la Corte, ni se modificaron las condiciones que buscan asegurar la independencia de los miembros de la Corte, ni se le impusieron reglas que facilitaran el acceso de agentes extraños a sus decisiones.

Empero, la Corte pasó de una decisión amplia en la controversia constitucional 31/2006, en el que incluso emitió un criterio respecto de la interpretación del artículo 105 y una serie de condiciones para considerar a un ente público como organismo constitucional autónomo, a unas restrictivas en los casos de controversias constitucionales 11/2007, 150/2006 y 76/2010, en las que adoptó una lógica que suponía que sólo los actores claramente especificados en la redacción constitucional podían acceder a este recurso de revisión constitucional.

Esta condensada explicación, es también muestra de que el neoinstitucionalismo histórico no es enteramente útil para ayudar a entender esta situación. Pues, la sola decisión

inicial en el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, 31/2006, hubiera sido suficiente para adoptarlo como modelo futuro en casos similares, sobre todo considerando que fue una decisión votada y adoptada por el Pleno.

De esa manera, en una coyuntura crítica, que implicaba decidir si el artículo 105 debía considerarse en un sentido literal, y avalar sólo a los entes señalados como actores legitimados para promover controversia constitucional, o en uno amplio, que dejara espacio para la interpretación de modo que se favorecieran nuevos actores cuyo propósito fuera la búsqueda del equilibrio de poderes, la Corte decidió decantarse por la segunda opción. Pero no se limitó únicamente a reconocer al Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano de gobierno del Distrito Federal, sino que reafirmó las guías trazadas en la controversia 32/2005 y, con ello, estableció las características y objetivos que hacían a un organismo constitucional autónomo.

Esas consideraciones fueron el eje fundamental de los argumentos que esgrimieron los representantes de los organismos constitucionales autónomos que acudieron, en calidad de promovente legitimado, ante la Corte. Esos mismos postulados alimentaron también las posturas de una fracción de los ministros en favor de considerar el derecho de los OCAS a presentar controversias.

Por eso, era necesario acudir a las versiones taquigráficas de las discusiones del Pleno y las Salas, para saber qué argumentos ofreció la coalición de ministros que se opusieron férreamente al reconocimiento de los OCAS como legitimados según el artículo 105. Así, llama la atención que el principal argumento se base en la lógica de auto restricción, recalando los peligros que implicaría que la Corte interpretara el artículo en discusión que, desde su perspectiva, implicaba una suerte de legislación, que alteraba las

relaciones de equilibrio entre los poderes públicos. Para los ministros opositores, era peligroso que la Corte fuera más allá de lo escrito en la ley por los efectos políticos que pudiera tener, renunciaban a la facultad de equilibrio otorgada a consecuencia de su estatus de tribunal constitucional.

Paradójicamente la coalición contra OCAs decidió no equilibrar los casos, para asegurar su propio equilibrio respecto del Legislativo. Valdría la pena escudriñar, en futuras investigaciones, si este cálculo estaba realizado en función de intereses personales o respecto de la salud de la Corte.

Este problema responde también a las particularidades del modelo de control constitucional en México que, como se señaló previamente, posee un sistema mixto que, aunque crea herramientas de control constitucional propias del modelo europeo de Tribunales Constitucionales, se las encomienda a la cabeza del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la vez desempeña los papeles de tribunal final de casación y égida máxima de la carrera judicial.

Las normas establecidas para la designación de los integrantes de la Corte y la manera en la que los partidos políticos han protagonizado ese y otros procesos de integración para la cada vez más creciente cantidad de organismos autónomos con los que cuenta el país, parecen estar generando relaciones decisivas entre los designados y las coaliciones que los nombraron, pues aunque en otros países se vive con igual intensidad la discusión sobre los nuevos jueces la diferencia radica en la disponibilidad de información que se publica sobre los aspirantes y que, presuntamente, sirve para que los miembros del Senado decidan apoyar a uno u otro personaje.

En ese orden de ideas, y a manera de ejemplo, es útil contrastar los procesos de designación de miembros de las Cortes en Estados Unidos y México. En primera instancia pudiera parecer mucho mejor el esquema mexicano donde, a diferencia del vecino del norte, el jefe del Ejecutivo sólo realiza una propuesta de terna de donde el Senado elige a uno de los candidatos, allá el presidente nombra y corresponde a la cámara alta su confirmación. Sin embargo, el proceso norteamericano es largo, con múltiples negociaciones, y lleno de datos para conocer el perfil del juez propuesto²⁵, así los posibles jueces deben publicar editoriales, en diarios de circulación nacional, sobre sus posturas en torno a temas de justicia y constitución; en México, por el contrario, las comparecencias ante la Comisión de Justicia parecen ser un trámite, pues nunca han rechazado a uno de los propuestos ya que sólo se hace una revisión de los requisitos constitucionales impuestos, en el artículo 95, independientemente del desempeño en las comparecencias.

Posteriormente, los candidatos poseen veinte minutos para hablar ante el Pleno. Se trata de discursos poco sustanciosos que no modifican en mucho las órdenes de los grupos parlamentarios para votar a favor de uno u otro nominado. El sistema, parece funcionar con base en una estructura de turnos y cuotas, así lo demuestran los datos de la tabla 3.5, en los que se demuestra que de los doce ministros de la Corte designados en época de la transición democrática, sólo cuatro han necesitado de una nueva terna, a consecuencia del rechazo de la primera, los otros ocho han sido elegidos sin necesitar una segunda ronda de

²⁵ Ver el ejemplo de <http://supreme-court-justices.insidegov.com/> en el que se incluyen siete categorías con datos para estimar las preferencias de un juez. Incluye, entre otras, lugar de nacimiento, religión, raza y padres; también realiza una medida de su ideología a través del score de Segal – Cover, que analiza los editoriales que deben publicar los propuestos a la corte en cinco diarios (New York Times, Washington Post, Chicago Tribune, Los Angeles Times, St. Louis Post-Dispatch y el Wall Street Journal), credenciales y educación.

votación con apoyo que, a excepción de una ocasión, rebasa las dos terceras partes del Senado completo y no sólo de los presentes, como mandata el artículo constitucional 96.

Tabla 3.5 Proceso de designación de los ministros de la Corte (2000-2015)

Presidente	Composición*	Ministro elegido	Fecha	1ª terna	Vota 1	Vota 2	2ª terna	Vota 1
Vicente Fox	PAN (46), PRI (59), PRD (16), PVEM (5), Conv. (1)	Cossío	27/11/03	Sí	84/92			
		Luna	27/11/03	No	37/42/12	72/43/6	Sí	82/105
		Valls	01/10/04	Sí	85/114			
Felipe Calderón	PAN (51), PRI (32), PRD (26), PVEM (6), PT (5), Conv. (5), PANAL (2), Ind. (1)	González	13/12/06	Sí	94/110			
		Aguilar	20/11/09	Sí	91/105			
		Zaldívar	20/11/09	Sí	90/102			
		Pardo	10/02/11	No	73/48/2	74/48/0	Sí	97/114
		Gutiérrez	11/12	No	20/37	20/36/4	Sí	103/112
		Pérez	11/12	No	54/18/36	56/16/35	Sí	104/112
Enrique Peña	PAN (38), PRI (54), PRD (22), PVEM (7), PT (6), PANAL (1)	Medina	10/03/15	Sí	83/118			
		Piña	11/15	Sí	79/111			
		Layne	11/15	Sí	81/111			

Fuentes: Elaboración propia con base en los datos de los Diarios de los debates del Senado de la República y el Sistema de Información Legislativa.

**Al inicio del primer periodo, es decir 2000, 2006 y 2012.*

Sirvan estos datos, y el énfasis en la importancia de las decisiones que toma la Corte, para sugerir que la elección de los ministros de la SCJN no es asunto de importancia periférica que sólo precise algunos minutos de discusión y que se supedita a las agendas y cuotas de los partidos políticos. Por el contrario, en tanto que la función de los jueces no es mecánica, sino que interactúa con la ideología y las trayectorias personales, urge encontrar nuevas estrategias para asegurar que el debate en torno a los principios constitucionales asegurará el correcto funcionamiento del Estado mexicano y una máxima protección de los Derechos Humanos.

Conclusiones

Esta investigación se ha propuesto, en primer lugar, demostrar que el examen de la legitimación de los OCAs para presentar controversias constitucionales significó un verdadero desafío al interior de la Corte, pues obligó a pensar en sus límites, alcances, espíritu y función en un escenario democrático.

Y es que la tardía aparición de un Tribunal Constitucional en México hace que éste no fuera aceptado como una regularidad política por el resto de los jugadores de la arena. Además, la configuración institucional, que reúne en un mismo cuerpo a una corte de revisión judicial y una constitucional, y las propias trayectorias de los miembros de la SCJN, muchos de ellos han formado parte del Poder Judicial, dificulta la implementación de un canon progresista, al menos no cuando se trata de decidir asuntos de controversias entre poderes públicos.

Esta cuestión es relevante porque la investigación ha demostrado que los Tribunales Constitucionales y los órganos constitucionales autónomos (OCAs), además de compartir un corte temporal, responden a una misma lógica, la reforma del Estado en la que, en un contexto democrático, se busca asegurar condiciones de garantía de pleno uso de los derechos para los mexicanos. La Corte calificando la armonía de leyes y normas con el bloque de constitucionalidad, arbitrando los conflictos competenciales entre poderes y órganos, y protegiendo a los individuos respecto de violaciones a sus Derechos Humanos. Los OCAs asegurando el cumplimiento de funciones esenciales para una democracia sana: transparencia, derechos humanos, reguladores económicos.

Por eso, era menester entender por qué la Corte, en casos en los que debía salvaguardar los principios de división de poderes y la funcionalidad de la democracia, optó por decisiones

letristas que se limitaron al viejo concepto de tres poderes y el temor a invadir funciones legislativas.

Así, a través del análisis de cuatro casos, en los que la Corte tuvo en sus manos la posibilidad de calificar la legitimación activa de los OCAs para presentar controversias constitucionales, pudimos conocer el trabajo de los jueces constitucionales de la Suprema Corte.

Como se ha señalado, se trata de una cuestión evidentemente política, pues, más allá del fondo de los asuntos, se examinó la pertinencia de dar acceso a estos nuevos órganos, producto de las reformas democráticas del país, a una herramienta de protección jurisdiccional propia de los poderes tradicionales, que lleva tras de sí la garantía de que ningún ente público intervendrá en ellos, ni invadirá sus esferas de competencias, ni buscará dinamitar su ejercicio.

Lo que pudiera parecer muy lógico, que dadas sus funciones los OCAs están sometidos a fuertes presiones externas por el resto de los órganos estatales, no motivó la acción de la mayoría de los ministros de la Corte, quienes decidieron autolimitarse, para prevenir el riesgo de invadir esferas legislativas, propias de la soberanía nacional.

Estos casos, muestran que, aunque una serie de reformas han facultado a la SCJN para tomar un activo papel en la resolución de conflictos entre entes públicos, y por lo tanto políticos, los ministros no siempre asumen esa función. Y es que, a través de los distintos medios de interpretación y los antecedentes que tienen a la mano, pueden construir argumentos muy variados.

De esa manera, este trabajo tuvo que acudir a las versiones taquigráficas de los debates, para esclarecer las ideas de los jueces de la Corte. Allí algunos de ellos se

decantaron en pro de visiones literales y restrictivas, mientras que otros abogaban por la amplitud y el progresismo.

También, se sugiere que dentro de la Corte existen dos visiones muy lejanas de justicia constitucional y el papel de la Corte en el sistema político, estas convicciones se agrupan, al menos en estos casos, en dos bloques a los que hemos denominado coaliciones. Éstas, de manera muy interesante, se parecen mucho a la configuración de las dos Salas de la Corte, se trata de ministros que acuden a métodos de interpretación jurídica similares, que desean una Corte en cierto sentido y que buscan establecer específicas relaciones con el resto de entes públicos pero que, sobre todo, entienden de modo distinto la labor de la Corte.

Finalmente, se espera que esta investigación contribuya al fomento del estudio de las Cortes desde la ciencia política. Ha quedado claro que los jueces tienen sus preferencias, que se traducen en decisiones políticas, corresponde a la próxima investigación saber en qué medida y cómo evitarlo.

Por ahora, se puede sugerir un cambio al método de selección actual, que puede perfeccionarse y blindarse de las presiones partidistas y el sistema de cuotas. También, tal vez sea hora de volver a discutir la pertinencia de bifurcar a la Corte, para establecer, por un lado, al Máximo Tribunal de Justicia de las personas (un tribunal de casación) y, por el otro, a un Tribunal Constitucional que únicamente se entere de conflictos constitucionales y de poderes públicos.

Que las decisiones políticas sigan tomándose únicamente con base en criterios legalistas, lo que no quiere decir que sean criterios imparciales, puede poner en riesgo la regularidad democrática del país. Entonces, si es un hecho que una democracia precisa de

una corte de constitucionalidad valdría la pena reflexionar si el diseño que hemos adoptado es el más adecuado para ello.

Bibliografía

- Ackerman, John. (2010) Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina en Carpizo, J. y Arriaga, C. (Coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, IJ – UNAM, 2010, pp. 3-22. Versión electrónica disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>
- Acuña, Francisco (2004) *La controversia constitucional en México*, México, Porrúa.
- Ansolabehere, Karina (2005), “Suprema Corte: árbitro sin contrapesos” en Nexos, mayo de 2005, versión electrónica disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=11526>
- Bill, Rebecca (2008), The rule of Law and Courts in Democratizing Regimes, en Caldeira et al (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press
- Blanco, Roberto (2009), “1. La politización de la justicia”, en *Letras Libres*, octubre de 2009.
- Caballero, José (2000) Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 30, México, 2000, pp. 153-173. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11404/10451>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf
- Cappiello, Monserrat (2012) *Los organismos constitucionales autónomos y las controversias constitucionales. Una propuesta de reforma*. Tesis, México, Universidad Panamericana, pp. 108.
- Carbonell, Miguel (2007), La indefensión del IFE, en *Nexos*, Agosto de 2007, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=12306>

- Carolan, Eoin (2009). *The new separation on powers. A theory for the Modern state*. Oxford University Press.
- Carpizo, Jorge (1994). *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa – UNAM.
- Casar, María (2002), “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México” en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE-Taurus.
- Castagnola, Andrea y López, Saúl (2012) “¿Cómo votan los ministros de la Suprema Corte?” en *Nexos*, abril de 2012, versión electrónica disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14755>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Antecedentes*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>
- Cortéz, Josafat (2014), *La Suprema Corte de Justicia en México ¿cuándo vota contra el presidente?*, México, UNAM.
- Cossío, José (2007), Influencias de la Suprema Corte en la consolidación de la democracia en México en SCJN, *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*, México, pp.89-100.
- _____ (2008). *La controversia Constitucional*, México, Porrúa
- Cox. R. y Jacobson H. (1973) *The anatomy of influence: decision making in International Organization*, Yale University Press, 497 pp.
- Diario Oficial de la Federación (1990), DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción IV, base 3ª y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de abril de 1990, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_im_a.pdf
- _____ (1992), DECRETO por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero de 1992. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_im_a.pdf

- _____ (1996), DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_im_a.pdf
- _____ (1999). DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de septiembre de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_146_13sep99_im_a.pdf
- _____, (2002). DECRETO del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 24 de diciembre de 2002, versión electrónica disponible en: http://inicio.inai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Decreto_del_IFAI.pdf
- _____ (2011). DECRETO por el que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf
- _____ (2014) DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 7 de febrero de 2014. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Decreto%20reforma%20Autonomia%20IFAI.pdf>
- Dussauge, Mauricio (2016), Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México en Pardo, María y Cejudo, Guillermo (2016), *Trayectoria de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México, México, 2016, pp. 477-522
- El Universal (2011), Cronología, trayectoria del Grupo Oaxaca, 25 de mayo de 2011, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/767835.html>
- Elizondo, Carlos (2007) Democracia y constitución en SCJN, *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*, México, pp.53-68.

- Epstein, Lee (2008), The U.S. Supreme Court, en Caldeira et al (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press
- Epstein, Lee y Knight, Jack (1988) *The choices justices make*, Washington D.C., CQ Press.
- Finkel, Jordi (2008), *Judicial reform as a political insurance: Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*, University of Notre Dame Press, 2008
- Fioravanti, M., Mora Cañada, A. y Martínez Neira, M. (2014), *Constitucionalismo experiencias históricas y tendencias actuales*, Editorial Trotta, Madrid, p. 102
- Fix-Fierro, Héctor (2007) Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva sociológica del derecho en SCJN, *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*, México, pp.59-88.
- García, David (2016) Modelo de estado regulador: su aparición en la jurisprudencia nacional en *Dilemas de control constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, México, 2016.
- Gargarella, Roberto (1996). *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 279 pp.
- Gibson, James (2008), Judicial Institutions, en Caldeira et al (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press
- Gillman, Howard, (2008), Courts and the Politics of Partisan Coalitions, en Caldeira et al (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press
- Ginsburg, T. and Moustafa, T. (2008) Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics, in Ginsburg, T. and Moustafa, T. (eds.) *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–22.
- González, Manuel (2004) Prólogo en Gudiño, José. (2004) *Controversia sobre Controversia*, 2ª edición, Porrúa, México.
- González, Pablo (1975), *La democracia en México*, Era, México.
- Guastini, R. (2001), *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara.

- Guastini, Ricardo (2008), *Teoría e Ideología de la interpretación judicial*, Madrid, Trotta-IIIJ-UNAM
- Hammergren, Linn, (1998), *The politics of justice and justice reform in Latin America: the Peruvian case in comparative perspective*, Boulder, Colo: Westview, IX, 342 p.
- Hernández, Rogelio. (2010) Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes en Loaeza, S. y Prud'homme, J. (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, Tomo XIV, Serie, Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, pp. 449-486.
- Human Rights Watch (2008), *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>
- IFAI (2010a), Promueve el IFAI Controversia Constitucional ante la Suprema Corte, por actos de la CNDH, Comunicado IFAI/137/10, 22 de octubre de 2010, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI137533.pdf>
- _____ (2010b), Presenta el IFAI recurso de reclamación ante la Corte y reitera que la CNDH invadió la esfera de sus atribuciones, Comunicado IFAI/143/10, 4 de noviembre de 2010, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI143473.pdf>
- _____ (2011), Acepta el IFAI resolución de sala de la Suprema Corte; no se pronunció sobre la invasión de atribuciones de la CNDH, Comunicado IFAI/041/11, 30 de marzo de 2011, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI040249.pdf>
- Inclán, Silvia (2009). Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy? En *Political Research Quarterly*, 62(4), 753-766. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2559444>
- Instituto Federal Electoral (2007a), Decidirá IFE sobre controversia constitucional en contra del Decreto que lo limita para determinar las prerrogativas de partidos, comunicado número 006, 29 de enero de 2007. Disponible en:

<http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2007/01/8d6c3085d7f60110VgnVCM1000002c01000aRCRD.html>

- _____ (2007b), Aprueba el IFE presentar controversia constitucional en defensa de su autonomía, comunicado número 008, 31 de enero de 2007. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2007/01/c186b437e4670110VgnVCM1000002c01000aRCRD.html>
- _____ (2007c), Presenta IFE Controversia Constitucional contra la limitación para fijar el financiamiento de los partidos políticos, comunicado número 014, 12 de febrero de 2007. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2007/02/9bc952ef889a0110VgnVCM1000002c01000aRCRD.html>
- _____ (2007d), Recibe IFE notificación de la admisión de la controversia constitucional, comunicado número 015, 14 de febrero de 2007. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2007/02/fb58eae4e1c0110VgnVCM1000002c01000aRCRD.html>
- Instituto Nacional Electoral (2017), Historia del Instituto Federal Electoral, en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Jackson, Robert (1955), *The Supreme Court in the American System of Government*, The Godkin Lectures at Harvard University.
- Khan, Ronald y Kerch, Ken (Ed.) (2006) *The Supreme Court and American Political Development*, University Press of Kansas.
- La Jornada (2007), Rechaza la Corte la controversia de la CNDH, pese a que admitió la del IFE, 15 de febrero de 2007. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/15/index.php?section=politica&article=020n1pol>
- Laakso M. y Taagepera R. (1979) The “effective” number of Parties: A Measure with Application to West Europe, en *Comparative Political Studies*, 12:1 Apr. 1979, p.3.

- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México, 191 pp.
- Marcou, Jean, (1997), *Justice constitutionnelle et systèmes politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 162 pp.
- Martínez, Maribel (2015) Órganos y organismos autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?, en *El Cotidiano*, núm. 190, marzo – abril 2015, pp. 123-143, UAM – Azcapotzalco, México.
- Méndez de Hoyos, I. (2007) El Sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 15, no. 29, México, ene-jun 2007, pp. 7-45.
- Moreno, Ileana (2005) *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, serie Breviarios Jurídicos, México, Porrúa.
- Nohlen, Dieter (2007). Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia, en SCJN, *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*, México, pp.3-52.
- O’ Donnell, G. y Schmitter, P. (2001), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario 4*, Barcelona, Paidós Estado y Sociedad.
- O’Donnell, G. (2004), Prólogo en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª. Edición, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 288 pp.
- O’Donnell, Guillermo (2004), Marco teórico en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª. Edición, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004. 288 pp.
- Ortiz, Guillermo. (2006) La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (Versión escrita de la conferencia dictada el 20 de junio de 2006 en el Foro “Aspectos Constitucionales en el Sistema Presidencial y en el Sistema Parlamentario” celebrado en la sede central del Instituto de la Judicatura Federal) disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf

- Pantoja Morán, David, (2005) *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional de las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 572 pp.
- Pardo, María (2010) El estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?, en Loeza y Prud'homme (Coords.) *Instituciones y procesos políticos*, Serie Los grandes problemas de México, El Colegio de México, México, pp. 71-120.
- Pedroza de la Llave, Susana (2002), Los órganos constitucionales autónomos en México, en Serna, José y Caballero, José (Eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, pp. 173 – 194. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>
- Prillaman, William (1998), *Judicial reform and democratic consolidation in Latin America*, tesis University of Virginia, 298 p.
- Proceso (2010) Presenta el IFAI ante la Corte controversia contra la CNDH <http://www.proceso.com.mx/100414/presenta-el-ifai-ante-la-corte-controversia-contr-la-cndh>
- Reyes, J. (2015) “Es posible impugnar la designación del Ministro Medina Mora? En *Nexos El Juego de la Suprema Corte*, 19 de octubre de 2015. Revisado el 25 de julio de 2017. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=eduardo-medina-mora>
- Ríos-Figueroa, Julio (2007). Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002, en *Latin American Politics and Society*, vol. 49, No. 1 (Spring, 2007), pp. 31-57
- Ríos-Figueroa, Julio. (2004) El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002, en IFE, *Ensayos El Poder Judicial en la transición y la consolidación democrática de México*, México.
- Roux, Theunis (2015), *American ideas abroad: comparative implications of US Supreme Court decision-making models*, Oxford University Press and New York School of Law

- Saavedra Herrera, Camilo (2013), *Democracy, judicialisation and the emergence of the Supreme Court as a policy-maker in Mexico*, The London School of Economics and Political Science, PhD thesis.
- Sánchez Cordero, Olga (2002), Palabras en la XXII Semana Académica “El rumbo del cambio”, organizada por la Universidad Anáhuac en Octubre de 2002, versión electrónica en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/PODER%20JUDICIAL%20Y%20CAMBIO%20DEMOCR%C3%81TICO.pdf>
- SCJN (2001) Acuerdo General número 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2001/AC-057.pdf>
- ____ (2003) Acuerdo número 8/2003 de treinta de marzo de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2003/AC-079.pdf>
- ____ (2006a), Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 30 de octubre de dos mil seis.
- ____ (2006b) Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 31 de octubre de dos mil seis.
- ____ (2006c) Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 7 de noviembre de dos mil seis.
- ____ (2006d) Resolución a la controversia 31/2006
- ____ (2006e) Voto particular que formula el señor ministro Genaro Góngora Pimentel en contra de la sentencia del Pleno que resolvió la controversia constitucional 31/2006 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal
- ____ (2007a) Recurso de reclamación 20/2007-PL derivado de la controversia constitucional 150/2006

- ____ (2007b) Voto particular que formula el señor ministro Genaro Góngora Pimentel respecto de la resolución al recurso de reclamación 20/2007, derivado de la controversia constitucional 150/2006
- ____ (2007c) Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 11 de junio de dos mil siete https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/2007jun11_0.pdf
- ____ (2007d), Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de junio de dos mil siete, pp. 3-52.
- ____ (2007e) Resolución del pleno del recurso de revisión 58/2007-PL
- ____ (2006f), Sentencia de la controversia constitucional 32/2005, 149 p., versión electrónica disponible en: http://207.249.17.176/Transparencia/XVII%20Sentencias%20y%20criterios%20%20Sentenc1/CC_32_2005_PL.pdf
- ____ (2008) Acuerdo General número 3/2008 de diez de marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://207.249.17.176/PLENO/JPV/29.pdf>
- ____ (2011) Resolución del recurso de reclamación 46/2010-CA, derivado de la Controversia Constitucional número 76/2010.
- Segal, Jeffrey. (2008), Judicial behavior, en Caldeira et al (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press
- Segovia, Christian (2012) Organismos constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 32, año 2012, pp.219-234.
- Silva-Herzog, Jesús (2002), El fin de la siesta constitucional en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE-Taurus

- Spiller, Pablo y Gely, Rafael, (1990). A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the State Farm and Grove City Cases, en *Journal of Law, Economics and Organization*, Oxford University Press, vol. 6(2), pp. 263-300.
- Staton, Jeffrey (2004), Judicial Policy Implementation in Mexico City and Mérida, en *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 1 (Oct. 2004), pp. 41-60
- Thatcher, Mark y Stone-Sweet, Alec (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, en *West European Politics*, vol. 25, núm. 1, pp. 1-22.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal (2017), *Antecedente*, disponible en: <http://www.tedf.org.mx/index.php/quienes-somos/antecedentes#leer-más> [visitado el 25 de mayo de 2017]
- Turrent, Eduardo (2012). *Autonomía de la Banca Central en México* Versión histórica, Banco de México. Disponible en: http://educa.banxico.org.mx/ebooks_descargas/autonomia_banca_central_mexico.pdf
- Ugalde, Filiberto (2010) Órganos constitucionales autónomos en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 29, 2010, pp. 253-264. Versión electrónica disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>
- Ugalde, Luis. (2012) *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012*, México, Santillana, 190 pp.
- Uribe, Enrique (2006). *El sistema de justicia constitucional en México*, México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa.
- Valdés, Josué (2000) *La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional*, tesis, México, Escuela Libre de Derecho, 177 págs.
- Whitehead, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y Experiencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 407 pp.

- Woldenberg, José (2002) *La construcción de la democracia* Plaza Janés, México, 2002.