



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
Y LA RELACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN  
LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO**

**ENSAYO**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN  
CIENCIA POLÍTICA)  
PRESENTA**

**JORGE LUIS HERNÁNDEZ ALTAMIRANO**



**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. DAVID PANTOJA MORÁN**

**CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO DE 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Rogelio y Adriana, mis padres, por su amor sin límites, su apoyo permanente, su sacrificio constante, su paciencia infinita, sus enseñanzas invaluable, y los valores y las creencias que me permiten estar aquí. ¡Se pudo y vamos por mucho más!*

*A Monse y Dani, por estar siempre, por hacer el mejor equipo.*

## **Agradecimientos**

Este trabajo de titulación es también la perfecta oportunidad para señalar a todas aquellas personas que hicieron posible este sueño de formar parte, y obtener un grado, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A todos mis familiares, porque con sus valiosos ejemplos personales han inculcado en mí la cultura del esfuerzo, porque todos los días refuerzan en mí los valores que me han hecho la persona que soy ahora, porque están convencidos, como yo, de la necesidad de estar unidos, de la importancia de ayudarnos entre todos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a todo su personal, y a los millones de mexicanos que su esfuerzo y sus contribuciones la sostienen. Sin esta institución pública, probablemente muchos nunca pudiéramos haber soñado con ingresar a una escuela de similar prestigio internacional. Los años de licenciatura han enriquecido mi panorama y todas las experiencias, tanto buenas como no, me hacen creer más en la necesidad de apostar a favor de la educación.

A mi asesor el Dr. David Pantoja Morán, primero por introducirme al apasionante mundo del estudio de las instituciones políticas, especialmente de los Poderes Judiciales; en segunda instancia por la infinita paciencia en este largo proceso, por sus comentarios puntuales y enriquecedores, por el permanente apoyo.

A mis sinodales, los profesores Adriana Báez, Camilo Saavedra, Iván García Gárate, Josafat Salinas, por la revisión de este trabajo y por los valiosos aportes que han contribuido a su crecimiento. Su pasión por la investigación científica rigurosa en el campo de la ciencia política me inspira a seguir mejorando en esta larga carrera de la academia.

A todos mis amigos de Morelia que siempre han estado acompañando este viaje, su cariño alimenta mi amor a la ciudad que compartimos, soy un afortunado de estar rodeado de personas tan valiosas como ustedes, y de que sigan aquí, amigos de la Federal 1, de la PREFECO y de muchas otras instancias a donde mi vida social, académica y profesional me ha llevado.

A toda la familia 0003, Anita, Carlitos, Carolina, Félix, Huguito, Isaac, Itzel, Katia, Kike, Martín, Pamela, Pingu, Richie, Verito, Vlad, gracias por haber sido el mejor equipo posible en este viaje. A los que siguen aquí y a los que tuvieron que irse, me han dado un monón de momentos increíbles.

Al Colegio de México por el apoyo y el acompañamiento en este proceso, las enseñanzas, los recursos y la oportunidad. A todas las personas de la Maestría en Ciencia Política, han sido el mejor ingrediente de este proceso, en muy poco tiempo he podido aprender mucho de ustedes y generar lazos de amistad, que espero perduren por mucho.

A mis familiares, amigos, compañeros que siempre me estuvieron haciendo presión con la titulación, en diferentes momentos del proceso, su impulso no fue en vano: ¡misión cumplida!

## Contenido

Introducción .....	4
C.I. El estudio político de las instituciones jurídicas.....	8
1.1 Relación entre política y derecho.....	8
1.2 Normativismo y decisionismo .....	10
1.3 Estado, constitución y democracia.....	15
C.II. El cambio político en México .....	38
2.1 Democracia y control del poder .....	39
2.2 El proceso de democratización mexicana .....	43
2.3 Efectos de la democratización: activación de separación de poderes.....	48
C.III La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional .....	53
3.1 Reforma de 1994.....	55
3.2 Nuevas herramientas en la defensa de la constitución .....	62
3.3 La Suprema Corte como árbitro del conflicto: entre la judicialización y la politización .....	73
C.IV. El papel de la Suprema Corte de Justicia como árbitro del conflicto entre poderes públicos: controversia constitucional 109/2004 .....	75
4.1 Modelo de frenos y contrapesos. Importancia del veto.....	76
4.2 Descripción el caso: trámite, resolución .....	82
4.3 Saldos del caso 109/2004.....	96
Conclusiones .....	98
Bibliografía .....	101

*“Una democracia con un Poder Judicial fuerte es sencillamente una democracia más fuerte, porque los derechos de los ciudadanos están mejor tutelados, pero una democracia con todos los poderes que la conforman fuertes es una democracia funcional.” Olga Sánchez Cordero*

## Introducción

El sistema político mexicano experimentó grandes cambios en el último cuarto del siglo XX, de manera más intensa en la década de los noventa. Las presiones democratizadoras provocaron una serie de reformas institucionales de gran calado que movieron las coordenadas del sistema político mexicano. Esas reformas orgánicas causaron una conformación inédita de los poderes públicos a nivel federal y local. El proceso de cambio político en México fue rápidamente identificado como un proceso democratizador, similar al que vivieron otros regímenes otrora autoritarios en Latinoamérica y Europa del Este.

Una de esas reformas se ocupó del Poder Judicial, redefinió sus atribuciones y se esmeró en garantizarle condiciones y herramientas para el pleno cumplimiento de sus funciones. Las modificaciones legales de diciembre de 1994 convirtieron al máximo tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un verdadero Tribunal Constitucional, al otorgarle mecanismos para la defensa de la Constitución frente a leyes y actos de otros órganos de gobierno, así como facultades de arbitraje en los conflictos entre poderes y niveles de gobierno.

Contar con un Tribunal Constitucional era un requisito indispensable en el proceso democratizador, que a su vez favorecía la pluralidad en la conformación de los poderes públicos. Al respecto, es oportuno recordar que durante varias décadas el sistema de partido hegemónico concentró las decisiones políticas del país e impuso una serie de normas no escritas que regían la vida política, entre ellas el reconocimiento del Presidente de la República como máximo juez de las controversias entre poderes y niveles de gobierno.

La experiencia mexicana no es diferente de la de otros sistemas políticos de condiciones similares, que igualmente adoptaron reformas democratizadoras y crearon instituciones para salvaguardar los nuevos principios. Como sostiene Nohlen esa experiencia “no deja lugar a dudas de la importancia que los Tribunales

Constitucionales en un contexto democrático y en la consolidación de la misma, aunque aún se discuta la intensidad de ese papel”<sup>1</sup>

No obstante, la actividad protectora de la Constitución a través de la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos, que a su vez implica la interpretación del texto supremo, exige evaluar con rigor la figura de los Tribunales Constitucionales; porque sus decisiones se enmarcan en un contexto social propio, que a su vez posee efectos en la conformación de esas comunidades políticas, al respecto Elizondo señala:

“No podemos cegarnos y pensar que la Suprema Corte encuentra ‘*La Verdad jurídica*’, así, con mayúscula, en la Constitución. La interpreta en función de valores e intereses. Debemos reconocer que la Suprema Corte juega ese papel y eso hace de la Constitución un texto vivo, que va teniendo que adaptarse al contexto, a las necesidades del país”.<sup>2</sup>

Por lo tanto, el reconocimiento de nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el caso mexicano, permite reconocer un Poder Judicial más importante porque en el seno de su tribunal máximo se discutirán decisiones relevantes para la vida del país, actividades transformadoras en palabras de Fix-Fierro “(...) consiste en una operación de doble transformación: primero, de los intereses sociales y los disensos en directivas y lineamientos para los operaciones internas del sistema jurídico; segundo de los requerimientos de generalización y congruencia internas del sistema jurídico en valores y lineamientos generales para la política.”<sup>3</sup>

Hablar de un papel transformador en un contexto recientemente democrático, que aún convive con instituciones autoritarias, implica que las decisiones en materia de constitucionalidad afectan múltiples áreas de la vida de las sociedades. En ese sentido Cossío recalca que “(...) es necesario comprender que cuando se resuelven

---

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter. “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia” en *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, México, SCJN, 2007, p. 40.

<sup>2</sup> Elizondo, Carlos, “Democracia y constitución” en *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, México, SCJN, 2007, p. 65

<sup>3</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva de la sociología del derecho” en *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, México, SCJN, 2007, p. 79

problemas en la Corte, no sólo se están resolviendo problemas en su dimensión estrictamente jurídica, sino que tienen enormes implicaciones sociales, políticas, económicas, religiosas, etc., para el conjunto de la sociedad.”<sup>4</sup>.

Sin embargo, el reconocimiento del valor que la actividad del Tribunal Constitucional conlleva también trae consigo una serie de cuestiones que merecen análisis y estrategias para su mejor funcionamiento o para evitar perversiones. En ese orden de ideas, ante la relevancia ganada por los jueces constitucionales se teme que este amplio espectro de acción derive en un activismo judicial que termine por invadir esferas de competencia, especialmente la facultad legislativa del Congreso de la Unión.

Por otro lado, numerosos autores han estudiado el proceso de democratización mexicana, resaltan las aportaciones de Woldenberg, Merino y Lujambio<sup>5</sup> quienes, pese a sus diferencias de enfoque aceptan que el cambio ha corrido, principalmente, a través de la carretera de las reformas electorales. Este componente del cambio político produce efectos sui generis en las instituciones políticas.

De esa manera Merino sostiene que el proceso democratizador, desde su perspectiva ha superado el reto de elecciones transparentes y parejas, pero enfrenta uno nuevo, la creación de una nueva cultura política, “lo que está en juego es el cambio de los valores, de las normas y de las estructuras de autoridad en su conjunto: un cambio de régimen, en una palabra, como una visión compartida que todavía no existe”<sup>6</sup>

En ese orden de ideas, la instauración de gobiernos elegidos por la vía democrática debiera tener como siguiente paso superar, y derrumbar, los esquemas autoritarios

---

<sup>4</sup> Cossío, José. “Influencias de la Suprema Corte en la consolidación de la democracia” en *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, México, SCJN, 2007, p. 96

<sup>5</sup> Cfr. A Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México, 191 pp. | Merino, Mauricio (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica, México, 246 pp. Woldenberg, José (2012) *Historia mínima de la Transición democrática en México*, El Colegio de México, 2012. Y (2015) *La democracia como problema (un ensayo)* de la serie *Grandes Problemas*, El Colegio de México-UNAM, México, 2015.

<sup>6</sup> Merino, Mauricio (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 65

que dieron validez al régimen durante décadas y que, en nuestros días, perviven como verdaderos lastres en el camino hacia una sociedad democrática desarrollada.

Bajo esa lógica<sup>7</sup>, una de las primeras, y más caras, cuentas pendientes de la democracia con el país, está relacionada con la aplicación de la justicia, que implica el fin de la impunidad y la instauración de una cultura de la legalidad. En esta tarea queda clara la necesidad de contar con un Poder Judicial independiente, y por ende fuerte, que descansa en el sustrato de la garantía de la regularidad constitucional sobre el resto de decisiones del aparato estatal.

Sin embargo, queda claro que la configuración de los poderes gubernamentales en una época de gobiernos divididos plantea nuevos retos al estudio de las relaciones gubernamentales. La conformación pluripartidista, reflejo de una sociedad más compleja, en la que cada uno de los miembros de los órganos estatales responde a un tipo de legitimidad diferente deriva en una activación del sistema de pesos y contrapesos, incluido en el texto constitucional, que contempla una serie de atribuciones compartidas por dos o más poderes, con el propósito de evitar los excesos del poder.

Dentro de este complejo escenario este ensayo buscará resaltar la importancia de la reforma de 1994 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la cual se le atribuyeron y reglamentaron funciones de Tribunal Constitucional, en el contexto de un proceso de cambio político en el país. Desde esta perspectiva, los naturales conflictos que la conformación pluripartidista de los poderes públicos provocó hubieran derivado en crisis políticas graves de no contar con un árbitro legítimo y especializado que, a la vez, es depositario de la última protección de la constitución.

Para acercarnos a la comprobación de esta aseveración, se realiza un estudio de caso, de acuerdo al criterio de selección de los casos centrales, de la controversia

---

<sup>7</sup> Luis Carlos Ugalde sostiene que las causas que evitan el avance de la democracia son "(...) la limitada rendición de cuentas, la impunidad, el clientelismo, la escasa cultura de la legalidad y de la participación, sí como la fragilidad fiscal." (Ugalde, 2012: 43).

constitucional 109/2004, que discutió los límites del veto presidencial y, detrás de esto, arbitró un conflicto de interpretación de la norma constitucional entre poderes horizontales, Legislativo y Ejecutivo federales, propio de gobiernos divididos.

Para ello, el ensayo se organiza en cuatro secciones. En la primera se aborda la larga relación entre derecho y política, a través de los conceptos de constitución, Estado y Estado democrático. Inmediatamente después, a manera de contexto, se repasan algunas de las características del cambio político en el México de finales del siglo XX, identificado como proceso democratizador, colocando especial énfasis en la pluralidad partidista y la activación de la separación de los poderes públicos. Más adelante se describe la reforma al Poder Judicial de la Federación en 1994, especialmente respecto de las nuevas facultades en materia de constitucionalidad atribuidas a la Corte, que da paso a la sección final en la que, se analiza la decisión del Tribunal Constitucional respecto a la controversia constitucional 109/2004.

## C.I. El estudio político de las instituciones jurídicas

### 1.1 Relación entre política y derecho

Antes de entrar al objeto de estudio de este ensayo conviene explorar en torno a la relación del derecho y la política pues se trata de ámbitos que, al estudiar fenómenos sociales y construcciones colectivas, están íntimamente relacionados. Un importante número de temas como el análisis del papel del Poder Judicial, la existencia de un Estado de Derecho, el Constitucionalismo, los Tribunales Constitucionales, el proceso de elaboración de leyes, las facultades, funciones y relaciones de los poderes públicos, entre otros ejemplos, muestran que aquellos fenómenos relacionados con el Estado, y su concreción, son susceptibles de ser analizados por cualquiera de las perspectivas.

De hecho, se parte del supuesto de que los fenómenos estatales precisan de un análisis multidisciplinario. Sin embargo, bien haríamos en superar las posiciones irreductibles, que esgrimen la primacía del derecho sobre la política o viceversa, y que derivan en producción intelectual endeble en alguno de sus pilares, así como en la continuación de un debate infértil. Para la ciencia, y la teoría, política es

imperativo establecer las fronteras, con claridad, respecto del estudio jurídico del Estado y las formas en las que éste se manifiesta.

George Jellinek reconoce que el Estado puede ser abordado desde diversas perspectivas, y precisa: "(...) puede estudiarse, de un lado por la doctrina social, y de otro por la doctrina jurídica del Estado, (...) aunque es un error identificar la doctrina del Estado con solo una de estas dos doctrinas principales del mismo."<sup>8</sup> Desde esa lógica queda claro que la Teoría del Estado es un área de coparticipación de la política y el derecho.

Conviene recordar, pues, que la teoría del Estado se divide en dos ramas; aquella que analiza y establece conceptos y categorías aplicables a todos los fenómenos estatales; y una particular que identifica las condiciones las experiencias concretas estatales. Como resultado de esta diferenciación, podemos sostener que las explicaciones emanadas de los componentes de la teoría general ayudan, por sí solas, en poco a la comprensión del objeto de estudio. Pero, la teorización particular, útil en el acercamiento a casos específicos, debe estar sustentada en una teoría general.

Por su parte, Norberto Bobbio ubica dos vertientes desde las que es ponderada la relación política-derecho: "La política tiene que ver con el derecho desde dos puntos de vista: en cuanto a la acción política se lleva a efecto a través del derecho, y en cuanto al derecho delimita y disciplina la acción política."<sup>9</sup> Esa lógica es la misma que ha motivado los debates en torno a la primacía de cada uno de los campos; sus defensores sostienen que una presupone la existencia de otra. La larga discusión ha tomado diversas formas que finalmente terminan oponiendo la cuestión legal versus la soberanía detentada por el poder político.

Desde otra perspectiva, Hermann Heller establece las aportaciones que la ciencia política puede hacer al estudio del Estado, señala que ésta debe ocuparse del "(...)

---

<sup>8</sup> Jellinek, Georg(1936), *Compendio de la Teoría General del Estado*, México, M. de J. Nucamendi, p.4.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto (2003), *Teoría General de la Política*. (Edición de Michelangelo Bovero), Madrid, Trotta, p. 254

problema de organización y división del poder político y el de su adquisición, ya exponiéndolo con referencia a un Estado concreto, ya haciendo una exposición comparativa de una pluralidad de caracteres estatales concretos ya, en fin, como una teoría sistémica del Estado en una estructura social más o menos general.”<sup>10</sup> Es decir, la cuestión del Estado no corresponde exclusivamente a la ciencia jurídica, pues la concreción plantea preguntas politológicas a atender.

Tras la revisión de los autores podemos asegurar que, si bien hay importantes esfuerzos por establecer los límites específicos de injerencia de la materia política y la jurídica, lo cierto es que la propia naturaleza del fenómeno permite, de acuerdo a la perspectiva asumida, proponer la preponderancia de alguno de los factores, lo que a su vez deriva en la preservación del debate política – derecho. Cualquiera que sea la respuesta que permita zanjar esta duda siempre presente en el estudio del Estado queda claro que no se pueden prescindir de elementos de estos dos campos y de muchos otros, entendiendo que el Estado es un fenómeno humano que cada vez se hace más complejo.

### 1.2 Normativismo y decisionismo

Aunque no lo queramos, es difícil que la discusión en torno al papel de la política y el derecho respecto del Estado no caiga en el terreno de la batalla entre normativismo y decisionismo. Es importante recordar que este debate enfrentó a dos de los grandes juristas alemanes de la primera mitad del siglo XX: Hans Kelsen y Carl Schmitt.

En el sustrato de la discusión aparecen temas como la soberanía, la legalidad, la legitimidad, el marco de acción de los poderes, entre muchos otros. La discusión, que desembocó en una rica producción intelectual en la década de los veinte, del siglo XX, evolucionó en los treinta para ubicarse en la disputa en torno a quién debería de ser el defensor de la Constitución, entendiendo que en ella se depositaban los mayores anhelos de organización de una sociedad. Dicha discusión

---

<sup>10</sup> Heller, Hermann. (1992) *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 38

es el sustrato teórico desde el que se ha sostenido, o atacado, la idea de tribunales constitucionales, cuyos precursores son Kelsen y Schmitt, respectivamente.

En torno a la relación derecho-política. Kelsen señala que ha existido una tendencia a sostener una postura a la que denomina “dualismo de Estado y de Derecho” según el cual “el Estado es un sujeto de deberes jurídicos y facultades, es decir, como persona, y le atribuye al mismo tiempo una existencia independiente del orden jurídico.”<sup>11</sup>

Empero, desde su perspectiva, en contraposición a esa teoría señalada, el Estado se justifica sólo en la medida en que elabora Derecho, y que esa elaboración asegura su validez y le otorga legitimidad. Por lo tanto, “el Estado es un orden jurídico. Pero no todo orden jurídico es ya designado como Estado; lo es sólo en caso de que el orden jurídico constituye, para la producción y ejecución de las normas que lo integran, órganos que funcionan según el principio de la división del trabajo.”<sup>12</sup>

Y en defensa de su postura crítica muchas de las definiciones de Estado elaboradas por sus contemporáneos, asegurando que “Los llamados elementos del Estado: la potestad, el territorio y el pueblo del Estado, no son otra cosa que la validez del orden estatal en sí, y el ámbito espacial y personal de validez de ese orden.”<sup>13</sup>

Pero, ¿qué responde ante el supuesto de que algunos órganos estatales gozan de facultades que les permiten detentar el poder y la dominación? Para él, “Los órganos del Estado sólo pueden comprenderse como situaciones fácticas de producción y ejecución jurídicas, y las formas de Estado no son otra cosa que métodos de producción del orden jurídico (...)”<sup>14</sup>

Es decir, no existe un poder completamente decisorio sino uno que se somete, y actúa en un marco normativo determinado. Producto de esta idea es el postulado

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans (1941) *La teoría pura del derecho: introducción a la problemática científica del derecho*, Buenos Aires, Losada, p. 155.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 157

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 166

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 166.

liberal democrático que sostiene que “el ciudadano hace hasta donde la Ley le permite, el gobierno sólo lo que la Ley dice”. Desde esa lógica la Constitución, en tanto organizador de las instituciones estatales y guía para la creación del cuerpo normativo está por encima de los poderes constituidos, de los poderes políticos.

Para precisar los alcances de este debate entre normativistas y decisionistas es oportuno recordar las definiciones de poder y dominación. Poder, para Max Weber significa “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.”<sup>15</sup> Por otro lado, dominación indica “(...) la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido, entre personas dadas.”<sup>16</sup>

Esa distinción puede ayudar para controvertir la rígida postura de Hans Kelsen, pues, al introducir la idea de dominación entendemos que no se trata de un poder por el poder, sino que este responde a las condiciones y la historia de una realidad específica, independientemente de que se cree a través derecho positivo. El propio Weber ha identificado en su obra tres tipos “puros” de dominación y sólo uno de ellos descansa en el ámbito legal.

En ese mismo orden de ideas, la tesis doctoral de Campderrich nos invita a reflexionar en torno a cómo el pensamiento político ha convivido con la idea de soberanía, principio fundamental de la corriente decisionista. Para él existen dos grandes corrientes en las que se agrupan los principales teóricos del poder: la primera busca definir la naturaleza del poder soberano y comprenderla para fortalecerla, ejemplos de esta corriente son Bodin, Hobbes y Rousseau; en contraparte, el segundo grupo tiene como propósito imponer limitaciones de tipo jurídico e institucional al poder, es el caso de Locke, Montesquieu y Sieyés.<sup>17</sup>

Naturalmente, Schmitt está identificado con el primer grupo. Como realista político considera imperativo que la ciencia del Estado permita el fortalecimiento de las

---

<sup>15</sup> Max Weber, (2014) *Economía y sociedad*, Nueva edición crítica y anotada de Francisco Gil Villegas M., México, FCE, p. 183

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 184

<sup>17</sup> Campderrich Bravo, R. (2003) *Derecho, política y orden internacional en la obra de Carl Schmitt (1919-1945)*, Tesis, Universitat De Barcelona, p. 12

soberanías, en el caso alemán representadas por un líder, para que se puedan tomar las mejores decisiones, independientemente de las trabas que la tradición liberal (la fundada por Locke) pueda colocar. En ese orden de ideas ataca a Kelsen porque considera que su teoría está basada en un grave error de origen, que termina invalidando el resto de su teoría; “la pretensión de interpretar el derecho positivo como un sistema racionalmente organizado o estructurado de normas jurídicas que encuentra el fundamento de su validez internamente al propio sistema, el cual, por consiguiente, se “autofunda” y se “autoproduce”.<sup>18</sup>

Las críticas al normativismo de Kelsen no son exclusivas de Schmitt. Otro de sus contemporáneos, Hermann Heller aseguro que la pureza del derecho, propuesta en la *Teoría Pura* no estaba garantizada, porque el fenómeno, en tanto humano, no admitía consideraciones no valorizadas. Y asevera que esa doctrina sino una “(...) absolutización metódica del liberalismo, cuyo postulado fundamental; libertad frente al estado, es la máscara de la oposición liberal al dogma de la soberanía estatal.”<sup>19</sup> Por otro lado, la postura de Kelsen, en la que el marco normativo explicaba y permitía todo, constituía una visión estrecha de la realidad

La idea de Schmitt, y su defensa del poder soberano al que imagina con capacidades suficientes para decidir lo más adecuado para su comunidad política encuentra su punto de máxima expresión en los estados de excepción. En palabras de Campderrich, “es la que mejor designa las relaciones de poder y las luchas políticas que están detrás del derecho positivo y lo generan. La doctrina del decisionismo ingeniada por Schmitt es un esfuerzo por esclarecer en qué consiste esta decisión soberana y su carácter constitutivo del derecho positivo (...)”<sup>20</sup>

Esa soberanía es definida por Heller como “la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva.”<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup>Ibídem, p. 7

<sup>19</sup> Heller, Hermann. (1992) *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 309

<sup>20</sup> Campderrich Bravo, R, Óp. Cit., p. 9

<sup>21</sup> Heller, Hermann, Óp. Cit., p. 197

Abreviar de esta discusión entre normativistas y decisionistas es clave para entender por qué el estudio de las instituciones estatales que tienen como propósito la creación, revisión y sostenimiento de derecho positivo no pueden reducirse a la interpretación de una de las tradiciones confrontadas. En el caso que es materia de este ensayo analizar a la Corte desde una perspectiva puramente formal provocaría ignorar las condiciones políticas que caracterizaron el sistema político mexicano en la época del partido hegemónico, especialmente respecto del papel del presidente; en el otro extremo una postura netamente decisionista ni siquiera aceptaría la existencia de un órgano capaz de revisar los actos de aquellos poderes depositarios de la soberanía popular.

Hasta aquí hemos nos hemos aproximado a las percepciones teóricas respecto a la relación de la política y el derecho de manera dicotómica. Empero, como ya se ha podido advertir, existen ideas, conceptos y teorías en los que pueden encontrarse interesantes puntos de encuentro. Por eso es oportuno introducir la visión sociológica del Estado, y su estudio, herencia del trabajo de Max Weber.

Para Weber, las acciones individuales están orientadas por las acciones de otros, denominadas acciones sociales. Éstas pueden ser con arreglo a fines, considerando expectativas del resto de los integrantes de la comunidad, o con arreglo a valores de tipo ético, estético, etcétera.

En esa lógica, el tema del derecho está relacionada con la acción racional orientada a fines. Lo que implica "(...) la estipulación de reglas procesales abstractas, calculables y predecibles. (...) En el ámbito de la dominación, la combinación de racionalidad formal con la instrumental adquiere su máxima expresión en la organización burocrática, pues aquí predominan la acción orientada hacia los estatutos y las reglas generales, así como la selección de los medios más adecuados para la adhesión a ellos."<sup>22</sup> Para Weber, el Estado se entiende no sólo como abstracción sino como materialización y cómo efectivamente la existencia del

---

<sup>22</sup> Gil Villegas, Francisco. (1989) "Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt", en *Foro internacional*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. vol. 30, no. 1 (117) (jul.-sept. 1989), p. 131

derecho es clave en una sociedad. Por lo tanto, un estudio estrictamente legalista es inútil para la comprensión de las instituciones políticas.

Asimismo, conviene recordar el par de condiciones políticas que Bobbio colocaba como necesarias para la existencia de un derecho positivo: legitimidad y legalidad. Queda claro que éstas sólo pueden ser efectos del Estado en acción no precondiciones. En ese orden de ideas, la comprensión de la legitimidad estaría incompleta sin considerar la tipología de las dominaciones de Weber.

Retomar a Weber para superar el debate entre Kelsen y Schmitt respecto del papel de la política y el derecho es útil en la medida en que los conceptos precisados por el autor de *Economía y Sociedad* permiten imponer límites muy adecuados a la discusión. Además, porque ambos autores han sido identificados, en mayor o menor medida como herederos del pensamiento weberiano. Schmitt por adscribirse a un análisis político de tipo realista. Kelsen, según Bobbio, “porque ambos llegan a la conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción de poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo.”<sup>23</sup>

### 1.3 Estado, 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 destacables 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 (...).”<sup>24</sup>

En ese orden de ideas la constitución es más que un concepto jurídico una experiencia política histórica. Bajo esa lógica, la idea de Estado Constitucional

---

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto (1985), *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985, p. 23

<sup>24</sup> Guastini, R. y Carbonell, M. (2010), *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, 2a ed., Trotta, Madrid, p.38

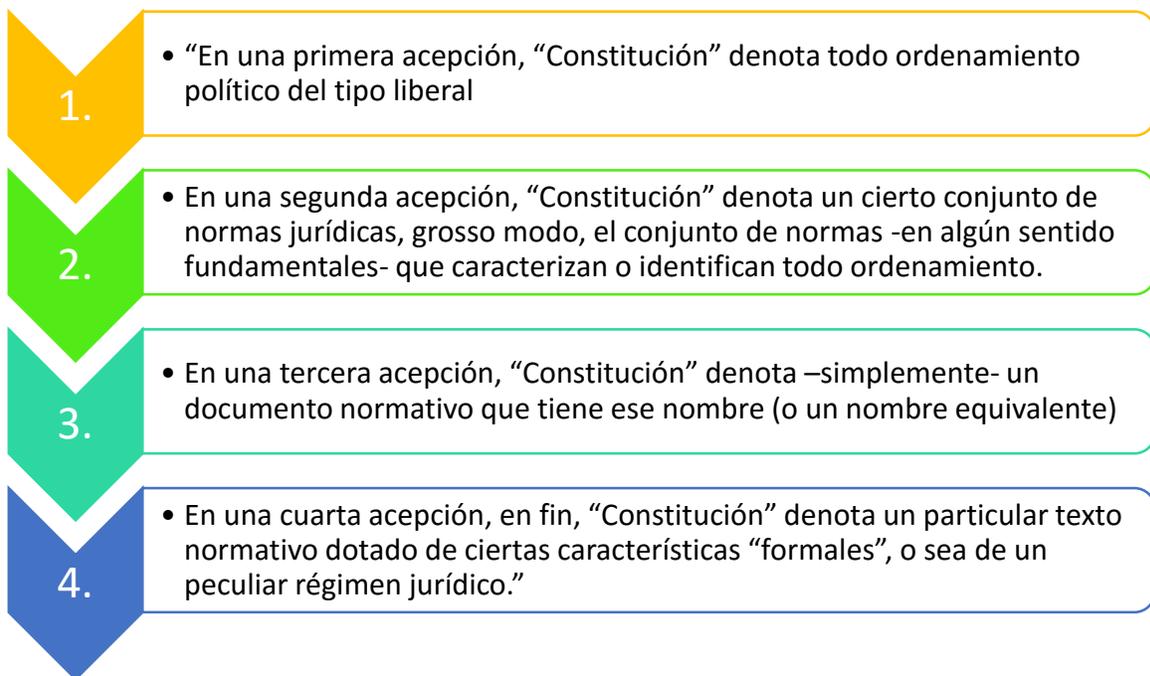
ayuda a entender la importancia de esta y, por lo tanto, la adopción de principios como rigidez constitucional, jerarquía de normas y supremacía constitucional.

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.

#### CONSTITUCIÓN Y ESTADO

El origen del concepto de constitución está aparejado al nacimiento del Estado Moderno. Múltiples batallas históricas se libraron con el objetivo de limitar el poder discrecional, que hasta entonces habían ejercido los monarcas, y de colocar esos límites en documentos específicos que tuvieran como función la organización de los poderes públicos y su relación con los ciudadanos. Este componente histórico del concepto de Constitución motivó largos debates académicos en torno a su definición, porque no hay una receta aplicable a todo contexto político.

**Figura 1. Principales acepciones de Constitución**



*Fuente: Guastini, Ricardo. (2001), Estudios de teoría constitucional, Fontamara, México, p.29*

Empero, la tarea de analizar científicamente los fenómenos sociales precisa, como condición necesaria, el establecimiento de conceptos que satisfagan, de manera más o menos adecuada, las pretensiones extensivas, e intensivas, de un análisis. Para tal propósito la ciencia jurídica ha transitado hacia el establecimiento de una serie de condiciones indispensables cuando hablamos de constitución en un Estado Moderno de tipo occidental. Desde esa perspectiva Guastini distingue entre las constituciones que se limitan a la organización del poder estatal de las que contienen disposiciones “sustanciales” como declaraciones de derechos o disposiciones teleológicas que formulan principios y programas políticos.<sup>25</sup>

Por lo tanto, nos referiremos al término “Constitución” entendiendo por este al “(...) conjunto de normas “fundamentales” que identifican o caracterizan cualquier ordenamiento jurídico.”<sup>26</sup> Ahora bien, esta definición plantea una nueva pregunta, ¿a qué se refiere la idea de “normas fundamentales”, para Guastini pueden ser consideradas como tal las siguientes:

- a) Normas que regulan la organización del Estado y el ejercicio del poder estatal, así como la conformación de los órganos que ejercen los poderes estatales.
- b) Normas que regulan las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.
- c) Normas que regulan la legislación, es decir los pasos a observar para la creación de derecho.
- d) Normas formuladas como declaraciones solemnes, que expresan valores y principios que dan coherencia a todo el ordenamiento.<sup>27</sup>

No obstante, la definición amplia, útil para todos los Estados, aún puede especificarse. Dicha especificación debe hacerse con base en el criterio de sistemas similares, en este caso aquellos que comparten un mismo régimen político: la democracia. De esa manera podemos hablar del concepto de Estado Constitucional, que hace referencia a un tipo de Estado que “(...) satisface dos condiciones (disyuntivamente necesarias y conjuntivamente suficientes): 1) Por un

---

<sup>25</sup> Guastini, Ricardo. (2001), *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México, p.31

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p.31

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p.32

lado, que estén garantizados los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, y 2) por otro, que los poderes del Estado (el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o de gobierno y el poder jurisdiccional) estén divididos y separados (o sea que se ejerzan por órganos diversos).”<sup>28</sup>

#### MODELOS PUROS

En consecuencia, en un Estado Constitucional la Carta Magna rebasa el interés político que la organización de los poderes reviste y se coloca en el centro de los propósitos de la comunidad, en general, pues en sus postulados incluye la garantía de protección y desarrollo para todos los habitantes; por lo tanto, debe ser interés superior del pueblo que su contenido sea respetado por leyes posteriores y actos de los poderes gubernamentales. Es precisamente en esta lógica que la defensa de la constitución cobra validez y en la que los Estados disponen de mecanismos para asegurar esa condición.

La forma en la que se ha organizado la defensa de la Constitución ha sido una larga materia para el derecho, la filosofía del derecho y los estudios de organización del Estado. Tradicionalmente se ubican dos modelos clásicos de defensa de la constitución, y de concepción misma del Estado de Derecho, uno imputado a los jueces de manera difusa (Modelo norteamericano), otro de carácter político y concentrado (modelo europeo). Cabe resaltar que se trata sólo de modelos clásicos, y que no todas las realidades institucionales se ajustan estrictamente a ellos, por ejemplo, el caso francés constituye un ejemplo sui generis, que responde a su propia evolución política.

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. De hecho, como se mostrará más adelante, el modelo mexicano

---

<sup>28</sup> *Ibíd*em, p.31

incorpora características del *judicial review*, típicamente americano, junto con los efectos de un Tribunal Constitucional Europeo contemporáneo.

#### EEUU

Por su propio origen, Estados Unidos configuró, desde su primera idea de organización, un Poder Judicial que respondiera a los principios que inspiraban el nacimiento de una nueva nación. Dichos principios, traídos a tierras americanas por los padres peregrinos, sostenían la libertad individual en un marco de democracia e igualdad.

La formación de Estados Unidos como una nación de inmigrantes exige buscar el origen del espíritu que inspiró su Carta Magna; sin el temor al abuso del poder que los Padres Fundadores tenían, hubiera sido impensable el diseño del sistema de *checks and balances*, que se reduce sólo a la parte orgánica de los poderes estatales, sino que impregna toda la relación de los individuos con el poder.

Bajo esa lógica, un Poder Judicial aparentemente débil, debido al canon consuetudinario en el que se encuentra inserto, pudo asumir facultades de arbitraje que le permitieron, y lo siguen haciendo, hacer funcional un texto constitucional que ha experimentado pocas reformas legislativas.

No obstante, el proceso por el cual el Poder Judicial de Estados Unidos se convirtió en el guardián de la Constitución no fue sencillo ni automático, pues no se escribió explícitamente en el texto constitucional, sino que deriva de una interpretación. Zoller<sup>29</sup> sostiene que, a pesar de los vasos comunicantes entre la tradición inglesa y la nueva Constitución de Norteamérica una serie de condiciones propias del esquema de EEUU permitieron la invención de un sistema de defensa de la constitución, tales como una Constitución escrita en la segunda nación y un sistema de jerarquía de normas, especificidades que modifican la tradición insular de juez como creador de derecho.

---

<sup>29</sup> Zoller, Elisabeth, “Estados Unidos Cultura Política” en Denis, Allard y Stephanie Rials (Directores) Dictionarie de cultura juridique, Paris, Lamy-PUF, 2003. (Versión abreviada al español de Pantoja Morán, David.), p. 4.

Queda claro que, el hecho de crear, verdaderamente, una nación desde sus cimientos permitió al poder constituyente de los Estados Unidos de América la posibilidad de crear una serie de instituciones que abrevaron de las ideologías en boga en la Europa de la época, y que a su vez fueron acciones que encontraron pocas resistencias como resultado de la inexistencia de una sociedad feudal. Así, Hamilton dibuja en *El Federalista*, un modelo que coloca la capacidad de interpretar la Constitución en los tribunales, aún sobre los productos de la actividad legislativa, es decir que “una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo.”<sup>30</sup>

De esa manera se incluyó el reconocimiento de la capacidad de tribunales y la Corte para interpretar el derecho aprobado por el cuerpo soberano electo para tal misión, por el voto universal ciudadano, lo que coloca al Poder Judicial estadounidense en una posición política relevante como lo advirtió Tocqueville<sup>31</sup> en su obra.

No obstante, el régimen americano no estuvo exento de pasos en falso, basta con señalar que entre 1776 y 1787 las Trece Colonias funcionaron como una Confederación, lo que derivó en una situación en la que el gobierno nacional enfrentó múltiples problemas, a consecuencia del escaso margen de maniobra frente a las amplias facultades de los estados, principalmente en el ramo impositivo, en la formación de leyes y en los conflictos entre entidades.

El Congreso Constituyente en Filadelfia es un importante ejemplo de la definición de un país a través de la adopción de un texto constitucional. La iniciativa tenía como propósito fundamental rediseñar las instancias de poder público de la reciente, pero pujante, nación. Se trataba de un contexto en el que “(...) el gobierno central no tenía sino competencias limitadas y definidas, (...) y en la medida en que todo el poder del Derecho común competía a los estados federados, se necesitaba una

---

<sup>30</sup> Hamilton, Alexander. *El Federalista*, paper número LXXVIII. Versión electrónica disponible en: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2010/06/el\\_federalista.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2010/06/el_federalista.pdf) [Consultado el 10 de enero de 2016]

<sup>31</sup> Vid. Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, México, FCE, 2002.

instancia neutra que pudiera desempatar entre la competencia de la Unión y la de los estados.”<sup>32</sup>

Es decir, la constitución federal norteamericana se realizó en unas condiciones en las que el conflicto entre los estados parte de la Unión y la Federación parecía inevitable y se vislumbraba permanente. Desde esa óptica, en un escenario de conflicto de poderes se requería de un arbitraje neutral e independiente, que a la vez asumiera a plenitud la misión de salvaguardar el texto constitucional.

En consecuencia, el artículo tercero señaló que el marco de actuación del Poder Judicial, depositado en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores, era el siguiente:

“(…)

- a) “El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad;
- b) en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima;
- c) en las controversias en que sean parte los Estados Unidos;
- d) en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.”

(…)”<sup>33</sup>

Es importante resaltar también el componente federal del sistema norteamericano, por el que se reconoce que la instancia judicial existe a nivel federal y subnacional, por eso dicta algunas normas respecto a la competencia de su Tribunal Supremo:

---

<sup>32</sup> Zoller, Elisabeth, Óp. Cit., p. 5

<sup>33</sup> Constitución EEUU, 1787

“En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron el Tribunal Supremo conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso.”<sup>34</sup>

Por lo tanto, la constitución estadounidense diferencia la primera instancia y la de apelación, así como la naturaleza de los asuntos de los cuales el Tribunal Supremo tendrá conocimiento. La posibilidad de constituirse como “segunda instancia” o “instancia de revisión” también fortaleció al órgano cabeza del Poder Judicial. Esta característica, en tanto protección individual frente al poder, es similar a la fórmula que más tarde idearían Rejón y Otero en México: el juicio de amparo.

Empero, el texto constitucional americano y su estilo minimalista con un amplio espacio para la interpretación no se tradujo en la arrogación inmediata de las facultades de revisión constitucional por parte del Poder Judicial. No fue sino hasta principios del siglo XIX cuando una serie de casos detonaron la interpretación de los artículos antes mencionados. Especialmente celebre es el caso “*Marbury v. Madison*” al que se ubica como punto de origen del *judicial review*, es decir, decidir sobre la constitucionalidad de leyes del Congreso federal y de las decisiones del resto de los actores gubernamentales a nivel federal y estatal. Cox asegura que esa decisión “(...) tornó inevitable el establecimiento de una análoga autoridad judicial nacional con respecto a la legislación estatal.”<sup>35</sup>

Sirva esta breve descripción del sistema constitucional americano para aquilatar el valor de la creación de una instancia de revisión constitucional por primera vez en el mundo. La cercanía geográfica y el sustrato intelectual compartido explican algunas similitudes en el proceso de conformación del Poder Judicial en México. Ahora, es oportuno ubicar los otros dos modelos de defensa constitucional: el Europeo - Kelseniano y el francés.

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Cox, Archibald, *El rol de la Suprema Corte en el gobierno americano*, Edisar, Buenos Aires, 1980, p.30

## FRANCIA

Conviene llamar la atención sobre el caso francés que, aunque desde la lógica de muchos estudiosos no constituye un modelo como tal, en la medida en que no ha sido adoptado por otras naciones y pudiera ser identificado como un modelo kelseniano más al que se le adhieren funciones mucho más políticas, responde a un origen que incluye un hondo debate en materia de ciencia política: la soberanía popular.

Michel Troper recuerda el enfoque normativista que explica la animadversión a las instituciones no populares por parte de los forjadores franceses de instituciones, en la época de la posrevolución, con base en la experiencia que motivó la lucha. Es decir, los principios revolucionarios, entre los que destaca la igualdad, implicaban que la vía para la garantía de ésta, la ley, fuera suprema y libre de la interpretación de otros. Aún más cuando estos intérpretes, los miembros del poder judicial, ni siquiera eran electos por los ciudadanos y, por lo tanto, no representaban a la soberanía nacional como lo hacía la Asamblea Nacional que también era la instancia creadora de derecho, en tanto que la ley era identificada como la expresión de la voluntad general.

Además de la necesidad, o no, de un poder judicial los juristas franceses se preguntaban si la labor de los jueces debía ser plenamente independiente de los otros poderes. Recordar que Montesquieu considera al judicial como un mero aplicador de la ley, un poder casi nulo, sostiene<sup>36</sup>. En ese mismo orden de ideas se discutía en torno a la naturaleza de los casos que un hipotético poder judicial debiera conocer especialmente respecto a los juicios relacionados con la administración.<sup>37</sup>

Estas raíces históricas, como la idea de poder neutro de Benjamin Constant y el proyecto de Senado Conservador de Emmanuel-Joseph Sieyès<sup>38</sup>, habían de

---

<sup>36</sup> Montesquieu (2007), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, p. 149

<sup>37</sup> Troper, Michel (1994), "Fonction juridictionnelle ou Pouvoir Judiciaire?" en *Pour une Théorie juridique de l'Etat*. Paris, PUF, (Versión abreviada al español Pantoja Morán, David.), p. 96

<sup>38</sup> Cfr. Pantoja, David (1993), *Escritos políticos de Sieyès*, México, FCE, PP.275. Y Pantoja, David (2005), *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, pp. 572.

producir diversos esquemas para el cumplimiento de la revisión constitucional, dinámica que deriva en la creación de un “Consejo Constitucional”<sup>39</sup> en la Quinta República Francesa de 1958. Dicho órgano, conformado por nueve miembros designados por el Presidente y los Presidentes de las Cámaras por un periodo de nueve años, se diferencia de otros casos en el mundo porque en éste se encuentra tajantemente separado de los órganos del Poder Judicial, es decir no lo encabeza. Además, se concibe a sí mismo como una institución con un objetivo eminentemente político, por lo que elimina requisitos de elegibilidad muy comunes en otras latitudes y considera como miembros a los ex presidentes de la república.

La pertinencia de señalar el caso francés en este estudio responde a la necesidad de dejar constancia de que el estudio de un modelo orgánico no puede desprenderse de su contexto. El rechazo al modelo francés y la distancia del típico europeo serían inexplicables sin la tradición soberanista de Francia, de modo tal que el Consejo sólo tiene facultades automáticas para revisar los proyectos legales antes de su aprobación; para su participación a posteriori requerirá de la petición del Consejo de Estado o el Tribunal de Casación.

#### KELSENIANO

El modelo de defensa constitucional de Hans Kelsen inspiró la creación de la mayoría de los Tribunales en la materia en el continente europeo. Su propuesta se fundamenta en la premisa de la condición especial de la Constitución, en tanto el contenido que la caracteriza, por medio del cual señala el procedimiento para la creación del resto del cuerpo normativo de una comunidad política, que exige dotarle de garantías para que se observe el procedimiento contenido y con él, la constitucionalidad de las leyes.

En esa lógica, Kelsen reconoce dos formas para determinar la inconstitucionalidad de una ley. En la primera de ellas, describiendo el caso norteamericano, sostiene que “(...) el órgano que tiene que aplicar la ley en un caso concreto, puede hallarse

---

<sup>39</sup> Conseil Constitutionnel, Presentación General, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/consejo-constitucional/presentacion-general/presentacion-general.25785.html> [consultado el 10 de octubre de 2015]

autorizado para examinar su constitucionalidad y negarse a aplicarla en el propio caso, si se descubre que no concuerda con la Constitución.”<sup>40</sup>

La segunda, la suya, responde a una añeja discusión entre él y Carl Schmitt en el contexto de la república de Weimar, en las décadas de los veinte y treinta del siglo XX. Dicha polémica ha quedado representada en dos obras<sup>41</sup>, en “*La defensa de la Constitución*” Schmitt retoma a Benjamin Constant y su idea de “poder neutro” para asegurar que el Presidente es el ideal defensor de la Constitución. Kelsen, por su parte, responde, en “*¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*”, que la garantía constitucional debe atribuirse a un Tribunal con esa función específica y, si acaso, elegido por los miembros del Legislativo, que pueda servir como freno a los excesos de los tres poderes públicos tradicionales introducidos por Montesquieu.

Por lo tanto, sostiene que “el poder de examinar la constitucionalidad de las leyes, y de invalidar los preceptos inconstitucionales, puede ser concedido, como función más o menos exclusiva, a un tribunal constitucional específico, en tanto que los otros tribunales solamente tienen el derecho de pedir al tribunal constitucional el examen y análisis de las leyes que han de aplicar, pero que consideran contrarias a la Constitución.”<sup>42</sup> Es decir, le considera como un órgano con funciones diferenciadas a las de una cabeza del poder judicial, pero emparentado en tanto que son el resto de los jueces quienes aplican las normas y pueden caer en cuenta de su inconstitucionalidad.

Hasta aquí se han abordado, de manera sucinta por rebasar los objetivos del ensayo, dos modelos clásicos de revisión constitucional y un modelo sui generis que ilustran bien el debate intelectual, respecto del papel y la posición de los Tribunales Constitucionales, y la pugna política, respecto a las funciones, facultades y organización en concreto de los mismos.

---

<sup>40</sup> Kelsen, Hans (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, p. 317

<sup>41</sup> Vid. Schmitt, Carl. *La defensa de la constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1998 | Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. Roberto J. Brie, Madrid, Tecnos, 1995

<sup>42</sup> Kelsen, Hans (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, p. 318

No obstante, también se coloca especial énfasis en la necesidad de no obviar los contextos en los que cada una de las posturas fueron elaboradas y las particularidades concretas en los casos en que estos modelos han sido retomados

Con este sustrato histórico-conceptual podemos acercarnos a la caracterización del caso mexicano, que, como pudo observarse ya, no responde enteramente a ninguno de los casos mostrados, en el que, si bien la reforma de 1994 significó el nacimiento de un Tribunal Constitucional más cercano al modelo europeo, sobreviven algunos elementos de revisión constitucional más emparentados con la tradición anglosajona, en el orden de la protección de derechos individuales frente a acciones de las autoridades.

El cuadro 1 contiene algunas de las características que permiten diferenciar, con claridad, los modelos estudiados en este ensayo. Tanto en la parte de su inspiración teórica como en las aplicaciones reales.

**Cuadro 1. Resumen de las principales características de los modelos de revisión constitucional en el mundo.**

	Estados Unidos	Europa	Francia
<b>Origen</b>	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.
<b>Naturaleza</b>	Control difuso y desconcentrarlo: 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
<b>Efectos</b>	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.
<b>Control</b>	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.

<b>Posición en Poder Judicial</b>	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.
<b>Composición</b>	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 expresdientes
<b>Importancia política</b>	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.

## INTERPRETACIÓN

La interpretación de las normas se considera, actualmente, como una de las funciones inherentes al acto de juzgar, ello porque se reconoce que la norma difícilmente contempla todos los supuestos de un caso en específico.

Pues, aunque la interpretación normativa no es una actividad propia y natural a los jueces, sí podemos señalar que éstos son el actor natural de dicho proceso. Conviene entonces precisar las coordenadas de la interpretación constitucional, éste tipo interpretación reviste importancia única por la naturaleza de la Carta Magna, es decir materia constitucional.

En ese sentido, conviene ubicar el componente político que toda constitución contiene, en palabras de Lasalle, la suma de los factores reales de poder. Esta consideración no es ociosa pues hace referencia a un concepto dinámico, es decir el espíritu constitucional debe ser adaptable a un escenario de relaciones políticas cambiantes. Por lo tanto, la interpretación constitucional se convierte en una vía para adaptar constituciones a escenarios dinámicos sin tener que pasar por el, generalmente dificultado, proceso de reforma.

Empero, la aceptación de esta idea ha tenido que sortear ideas arraigadas de los estudiosos del derecho y la política; Troper recuerda que, en el siglo XVIII, la época de Montesquieu y su división de poderes, estaba arraigada la visión según la cual "(...) 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."<sup>43</sup> Bajo esa lógica estaba claro que un juez no podía siquiera insinuar la interpretación legal, pues ese mismo acto salía de la esfera jurisdiccional para invadir el campo político y crear ley, una función arrogada exclusivamente al Poder Legislativo.

Una perspectiva opuesta parte del hecho de que la creación y la aplicación del derecho no son acciones que se opongan de manera radical; por el contrario, el texto al que se refiere una norma no está dado, y que, por lo tanto, es susceptible a múltiples interpretaciones. Es decir, el aplicador, el juez, tiene el poder de escoger y aplicar la interpretación que mejor se ajuste al caso concreto.

Por lo tanto, el marco de acción para el cumplimiento de las funciones de un juez se amplía, al definir las coordenadas que guiarán la determinación jurídica del acto a aplicar. Esta premisa nos permite superar la creencia de los juristas del siglo XVIII de que la actividad judicial no es política; sin embargo, es preciso ubicar que las decisiones de interpretación deben, para ser consideradas políticas, tener un impacto de carácter general. En el caso de los Tribunales Constitucionales está

---

<sup>43</sup> Troper, Michel (1994), Óp. Cit. p. 98

claro que la actividad de interpretación jurídica afecta, con su validez, a todo un Estado.

Luego de la descripción de la función de interpretación que los jueces tienen sobre la ley y ubicarla en un modelo de Tribunal Constitucional, las dudas se ubican en torno a los peligros de esta libertad del órgano jurisdiccional. El quid de la discusión se centra en torno a la idea de soberanía, por una parte, la idea de que esta soberanía está detentada por un Congreso, creador de la Ley, se ve atacada por decisión de un tribunal, que al no ser elegido por el pueblo no posee la cualidad de “soberano”. Es decir, un proceso que puede, para los soberanistas, poner en riesgo los efectos de la soberanía popular representada en su legislativo.

La interpretación es decisión, y aunque se privilegia la de los máximos tribunales otros actores del Estado pueden hacer interpretación en algunos casos. “(...) la interpretación auténtica es una actividad ejercida en común y su producto es el resultado de una relación de fuerza entre autoridades competentes.”<sup>44</sup> Es decir, la existencia de un Tribunal Constitucional es compatible con el funcionamiento de un sistema político que deposita su soberanía en la nación o el pueblo.

Pero, “si la interpretación es efectivamente una decisión, esta decisión tiene por objeto la producción de normas pertenecientes al nivel del enunciado interpretado.”<sup>45</sup> debe considerarse como actividad legislativa, aunque parcial, porque la decisión puede quedar inútil ante un cambio legislativo, dicha facultad despoja a las Cortes de tener la última palabra.

Bajo esa lógica Guastini<sup>46</sup> considera que el acto de interpretación puede darse en tanto conocimiento, decisión o creación. Por lo tanto, una interpretación como actividad política deberá encuadrarse en la segunda o tercera categoría.

---

<sup>44</sup> Troper, Michel (2004). *Ensayos de Teoría constitucional*, Fontamara, México, p. 53.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 53.

<sup>46</sup> Guastini, Ricardo (2008), *Teoría e Ideología de la interpretación judicial*, Madrid, Trotta-IJ-UNAM, p. 3

**Figura 2. Tipos de interpretación constitucional**

Interpretación cognitiva	Interpretación decisoria	Interpretación creativa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar los posibles significados de un texto normativo sin escoger alguno de ellos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elegir un significado determinado, por medio de la interpretación cognitiva, descartando los demás</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atribuir a un texto un significado "Nuevo" es decir no comprendido entre los identificables a través de la interpretación cognitiva</li></ul>

*Fuente: Guastini, Ricardo, Teoría e Ideología de la interpretación judicial, Madrid, Trotta-III-UNAM, 2008.*

La diferenciación de las interpretaciones que propone Guastini es útil si consideramos que esa actividad no es mecánica y que no siempre sigue una lógica racional. Aún más, la indefinición del texto constitucional conlleva la posibilidad de encontrar preceptos implícitos con mucha facilidad. Esta actividad es, a todas luces, construcción jurídica por parte de los órganos jurisdiccionales.

El amplio campo de acción de la interpretación está directamente relacionado con una serie de características propias del Derecho, Guastini<sup>47</sup> señala que los textos normativos son equívocos porque existen múltiples vías para interpretarlos y revisten significados diversos; además dichos textos poseen una característica de vaguedad pues las normas son indeterminadas.

La imprecisión de las normas implica que el intérprete tiene en sus manos la posibilidad de atribuirle los más diversos significados, lo que, efectivamente, implica una función política. Guastini, distingue seis tipos de interpretación, entre los que destacan: la interpretación literal, que implica una acción que atribuye al texto el significado más cercano o intuitivo, su componente lingüístico evidente puede enmarcarse en un contexto originalista o dinámico; 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

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 1

inclusión constituye una prohibición implícita; y aquel busca acudir a la intención de los constituyentes, que coloca el énfasis en la construcción de la voluntad implícita en la Carta Magna, la intención del constituyente.

En este orden de ideas para calificar la labor de los intérpretes de la Constitución, y especialmente de los tribunales constitucionales según el caso que nos ocupa, deberíamos, por recomendación de Guastini, considerar tres aspectos: si se trata de una interpretación estática o dinámica; si los efectos de la interpretación son universalistas o particularistas; y si la labor de los jueces se enmarca en una tendencia al *judicial restraint* o al *judicial activism*<sup>48</sup>. Estas doctrinas nos permiten hablar de jueces, y por tanto de órganos constitucionales, más conservadores o más vanguardistas, como se explica en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2. Dimensiones para evaluar la interpretación de la Constitución**

		Conservador	Vanguardista
<b>Concepción del derecho</b>	<b>del</b>	<b>Doctrina estática:</b> Observa los valores que se decantan en pro de la disciplina jurídica, la certeza del derecho y la necesidad de previsibilidad de de las decisiones judiciales. Es una interpretación estable, fija y diacrónicamente constante. Asociada a la vertiente originalista que se introduce en el significado del texto en el momento de su aprobación o bien la intención del poder Constituyente.	<b>Doctrina dinámica:</b> sostiene que el Derecho tiene el valor de ser continuamente adaptable a las exigencias de la sociedad. Es posible, entonces, cambiar el significado del texto constitucional acorde a las circunstancias. Se trata de una interpretación evolutiva que evita que la constitución envejezca ante la dificultad de su reforma simplemente interpretando los principios implícitos.

<sup>48</sup> Guastini, Ricardo (2008) óp. Cit., p. 13

<b>Alcance de sus decisiones</b>	<b>Particularismo:</b> basada en el calor de la equidad, considera como fundamento que la justicia debe remitirse al caso concreto.	<b>Universalismo:</b> se funda en los principios de igualdad y legalidad, en consecuencia los casos iguales deben tratarse siempre de la misma manera, sin excepciones.
<b>Concepción de su papel</b>	<b>Judicial restraint:</b> considera que los jueces constitucionales no tienen la legitimidad democrática que les permita invadir la esfera de competencias del legislador. Bajo esa lógica se favorece la interpretación literal y/o originalista conservadora.	<b>Activismo judicial:</b> sugiere que los jueces interpreten más allá de los vínculos textuales. Está relacionado con fines ulteriores de distribución de los recursos, protección de derechos ciudadanos y minorías. Implica la creación de derecho constitucional por parte de los jueces con la intención de que ésta se adapte a las necesidades sociales.

*\*Elaboración propia con base en (Guastini, 2005)*

Ahora bien, en un contexto contemporáneo se reconoce que la actividad de interpretación ha abandonado el terreno del formalismo jurídico para ser consideradas decisiones políticas con efectos claros en comunidades políticas, en palabras de Fioravanti: “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.”<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Fioravanti, M., Mora Cañada, A. y Martínez Neira, M. (2014); 2014, Constitucionalismo experiencias históricas y tendencias actuales, Editorial Trotta, Madrid, p. 102

Si las decisiones de los jueces constitucionales deben ser también consideradas acciones políticas es preciso introducir un análisis de tipo politológico para evaluar los alcances y efectos de este fenómeno, como lo han hecho Berruecos (2009), Cortéz (2014), Ríos (2016), Saavedra (2013), entre otros. Aquí aparecen los conceptos de activismo judicial y, su contraparte, restricción judicial; que en las primeras décadas del siglo XX sirvieron para explicar el cambio de paradigma de la Corte norteamericana, mucho más decidida a interpretar de manera amplia los derechos civiles y las libertades constitucionales.

A pesar de lo reciente del tema en México, un poco más de veinte años, se han realizado una serie de aproximaciones al tema del Tribunal Constitucional. Incluso una propuesta realizada por el PRD sostuvo la pertinencia de la división de las funciones de la Corte: Tribunal de constitucionalidad e instancia final de casación, para otorgarle la primera a un órgano de carácter político, como el modelo francés.<sup>50</sup>

Sin embargo, más allá de una reforma de ese calado es oportuno conocer cómo ha funcionado la nueva regularidad orgánica de la Corte y de qué manera, desde este modelo, se puede cumplir mejor con los objetivos de protección constitucional. En ese orden de ideas analizar el papel de los jueces a través de sus decisiones permitirá nuevos horizontes para una mejor vida constitucional de la joven democracia en la que vivimos.

#### TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y SU PAPEL POLÍTICO

La teoría de la separación de poderes, se entiende como aquel “(...) conjunto de ideas, expresadas como una teoría de la política, que sostiene que la libertad sólo puede ser protegida en un sistema político que se adhiera a sus principios.”<sup>51</sup>

Eisenmann nos invita a superar el lugar común que vincula “El espíritu de las leyes” con la separación de poderes, sostiene que en la obra de Montesquieu no existe separación formal ni material de las autoridades estatales, pues “ninguna de las tres

---

<sup>50</sup> Mendoza Flores Roberto, Iniciativa de reforma. Versión electrónica disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070308-I.html#Ini20070308-2>

<sup>51</sup> Bogdanor, V., Alborés, J. y Sánchez, S. (1991), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza, Madrid, p. 665

autoridades es titular de la totalidad de una función, sueña de esa función y especializada en esa sola función.”<sup>52</sup> Ante esa creación conceptual de “separación de poderes” atribuida erróneamente a Montesquieu se opone el sistema de frenos y contrapesos. Bogdanor sostiene que este sistema de frenos y contrapesos es herencia de la conformación estamental de la Gran Bretaña en la que el Rey, los Lores y los Comunes “compartían el ejercicio del Poder Legislativo, pero cada uno tenía poderes independientes con los que frenar a los otros. (...) De este modo cada estamento podía estar seguro de que ninguno de los otros destruiría el equilibrio de la constitución.”<sup>53</sup>

Los padres fundadores de Estados Unidos recuperaron y potencializaron la idea al implementarla en un régimen republicano y federal a la vez, temían al excesivo poder del Legislativo, que impidiera la práctica presidencial ideada y estaban expectantes del poder de los estados que tantos problemas había causado en las épocas de la confederación.

La otra opción, la de la separación de poderes, implica que ninguna persona o corporación concentrará el gobierno completamente en sus manos.

Para estudiar esta tensión, Fioravanti introduce el concepto de constitución radical o monista, que se originan tras revoluciones caracterizadas por identificar a las asambleas como depositarias de la soberanía, decisión que modifica el diseño de las funciones de gobierno “(...) en las constituciones radicales todos son o representantes del pueblo o funcionarios que actúan en nombre de la ley: *tertium no datur*. En el vacío entre la aprobación de la ley y su rígida ejecución no hay lugar para otros poderes distintos al legislativo.”<sup>54</sup>

En la lógica clásica de separación de poderes el Poder Judicial “(...) queda totalmente despolitizado por la revolución y reducido, por lo tanto, a la función de

---

<sup>52</sup> Eisenmann, Charles (1977) “Es espíritu de las leyes y la separación de los poderes” en *Anuario Jurídico*, No. 2, IJ-UNAM, p. 434.

<sup>53</sup> Bogdanor, Óp. Cit., p. 310

<sup>54</sup> Fioravanti, M., Mora Cañada, A. y Martínez Neira, M. óp. Cit., p. 85

mero ejecutor de la ley.”<sup>55</sup> Sustento que explica el funcionamiento del modelo francés, previamente mencionado.

En síntesis, la idea de separación, más no división, de poderes encuentra sustento en dos ideas: las funciones estatales se distribuyen entre diversos órganos (especialización de las funciones); luego los órganos se relacionan entre ellos (independencia recíproca de los órganos).<sup>56</sup>

Es en este tipo de regímenes donde caben cuestiones como el veto, la moción de censura, las facultades legislativas fuera del Congreso y la propia revisión constitucional. En el “(...) modelo de la división del poder, las leyes están sujetas a control jurisdiccional de legitimidad constitucional, de modo que los jueces pueden rechazar la aplicación de la ley inconstitucional (control difuso), o hasta anularla (control concentrado) (...), los actos del Ejecutivo están sujetos a control jurisdiccional de la legalidad, y los actos administrativos ilegales pueden ser anulados (o, al menos, desaplicados).”<sup>57</sup>

Obviamente, la presencia de un sistema de *checks and balances* reconfigura las esferas de actuación de los órganos estatales. ¿Qué tanto satisface los requerimientos de una sociedad? Depende del contexto y de las características específicas de su aplicación. El cuadro 3 contiene algunas de las ventajas esperadas de este tipo de controles políticos.

**Cuadro 3. Efectos esperados de los controles políticos**

A favor	En contra
Hacen más efectiva la separación de los poderes públicos, garantizan el estado de derecho	Politización producto de su composición
Poseen funciones claras en materia de control concentrado	Unida a la legitimidad de los integrantes
Pueden implementar mejores mecanismos en materia de protección de derechos humanos	La discreción afecta a la seguridad jurídica del Estado
La constitución es materia jurídica y política	No necesariamente salvan de un golpe de Estado

<sup>55</sup> Ibídem. p. 85

<sup>56</sup> Guastini, Ricardo. (2001), *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México, p.64

<sup>57</sup> Ibíd., p.68

<b>Son más creativos que los tribunales burocráticos</b>	
<b>Decisiones en materia constitucional avanzadas</b>	

Fuente: Elaboración propia

Desde un punto de vista liberal democrático, la existencia de atribuciones que requieren la presencia de diversos poderes favorece la protección de los abusos de los mismos. Instituciones como el veto del Ejecutivo frente al Legislativo, la participación de este último en la definición de presupuestos o las capacidades del primero para fomentar legislación son propias de un régimen que rechaza la idea de que la soberanía está depositada exclusivamente en el Poder Legislativo.

Fioravanti, denomina a este fenómeno como bifurcación de la soberanía americana, y sobre el mismo sostiene que “(...) quien tiene el poder de hacer la ley y de imponer tributos no puede disponer al mismo tiempo de los medios de ejecución de la ley y tener la responsabilidad de administrar los recursos que derivan de estos tributos; y viceversa.”<sup>58</sup>

El sistema de *check and balances* ha sido retomado, en mayor o menor medida a lo largo de nuestra historia constitucional, por los diversos ordenamientos legales de México. La imposición de esta institución tiene lógica en un sistema federal y republicano, con facciones muy marcadas que disputaban qué rumbo debía tomar la nación recientemente independizada.

En ese orden de ideas, conviene identificar cómo entiende el sistema de división de Poder el sistema mexicano, porque la existencia de un Tribunal Constitucional entra en contacto directa con esta lógica. Así los Tribunales mexicanos aseguran que “La división del ejercicio del poder y del desarrollo de las facultades estatales se estatuyó para equilibrar fuerzas, lograr un control recíproco y determinar las atribuciones de cada poder, a fin de que no fueran realizadas por otro.”<sup>59</sup>

En esa lógica, la actuación de los Tribunales tiene como objetivo “(...) limitar y equilibrar el poder público, de modo que se ejerza autónoma e independientemente

<sup>58</sup> Fioravanti, M., Mora Cañada, A. y Martínez Neira, M. óp. Cit. p. 70

<sup>59</sup> Tesis 2a./J.143/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p.239.

por cada uno de los poderes, sin que ninguno se coloque por encima de otro o que una sola corporación pueda ejercer dos o más de ellos, buscándose en todo momento que cada poder realice sus funciones libremente, sin más restricciones que las previstas en la ley o la Norma fundamental”<sup>60</sup>

Sin embargo, ley y norma fundamental no se encuentran al mismo nivel. Según la teoría del dualismo democrático existen dos tipos de decisiones políticas: las que toma el pueblo mismo en momentos constitucionales y las que toma el gobierno emanado de esa Constitución, es decir la diferencia entre poderes constituyentes, los creadores del sistema, y constituidos, los elegidos como producto de tal sistema. Por lo tanto, “(...) los representantes del pueblo no se pueden arrojar, por el hecho de haber ganado una elección, la atribución de anular o invalidar las decisiones tomadas por el pueblo en momentos constitucionales.”<sup>61</sup> Esta básica distinción que sustenta la idea de la revisión constitucional, sea que se atribuya a todo el Poder Judicial o a un órgano específico como la Suprema Corte, porque las cuestiones de constitucionalidad superan a las autoridades electas. En síntesis “(...) La Corte Suprema tiene como deber básico preservar las decisiones políticas tomadas por el pueblo e impedir que dichas decisiones sean erosionadas por decisiones del gobierno.”<sup>62</sup>

Pero el marco de actuación de los Tribunales Constitucionales ya rebasa el debate clásico de soberanía y se sí se trata, o no, de una actividad legislativa. La existencia de derechos fundamentales, que no presuponen al Estado, sino que existen, incluso, previo, y a pesar de éste. Ese cambio de paradigma explica la posición en la que se coloca la Constitución como piedra fundacional del mismo Estado sobre el que decide poderes, funciones y facultades. A la norma suprema se ha agregado el derecho supranacional que firman las naciones, a través de instancias internacionales, para enarbolar una agenda común que satisfaga las necesidades de la humanidad.

---

<sup>60</sup> Tesis P./J. 39/2003, íbidem, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1377

<sup>61</sup> Ackermman, B. y Rozenkrast, C. Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates Fundamentos y alcances del control judicial de Constitucionalidad, Madrid, 1991, p.17

<sup>62</sup> Ibídem, p.18

## C.II. El cambio político en México

El tránsito del sistema político mexicano, de un sistema de partido hegemónico en el que prácticamente todos los puestos públicos eran ganados por el PRI, a un sistema de competencia electoral con condiciones para respetar los triunfos de la oposición, redimensionó el análisis de los fenómenos políticos en el país. No faltaron las voces que anunciaron el arribo de la democracia como el estadio perfecto al que podía aspirar la nación, inmediatamente la democracia se asoció con desarrollo económico, transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, mejora de servicios públicos y eficiencia de la administración pública<sup>63</sup>. A la distancia, hemos corroborado que la democracia ha sido útil en los campos en los que era posible su ayuda; pero que, con todo y elecciones transparentes y competidas, persistente una serie de problemas añejos que limitan el desarrollo nacional.

Conviene entonces emprender un largo análisis sobre qué podemos, y que no, esperar de la democracia en México. En ese orden de ideas, nos acercaremos al sustrato teórico que sostiene que la instauración de gobiernos democráticos produce ingeniería institucional abocada a promover controles al poder y favorecer los derechos ciudadanos. Inmediatamente después haremos un breve paseo por el proceso de transición mexicana, que generalmente se ha estudiado desde la visión de las reformas electorales, para mostrar cómo ese sistema derivó en el fenómeno de pluralidad y gobiernos divididos. Finalmente, recalcaremos la importancia de la democracia para la activación del sistema de pesos y contrapesos contenido en la constitución, pero anulado por la conformación *sui generis* del régimen en el siglo XX, a través de una serie de estadísticas que demuestran la pluralidad del poder.

No obstante que el inicio de los gobiernos divididos (1997) es posterior a la aprobación de la reforma en estudio queda claro que ambas se inscriben en el mismo proceso, la reforma del Estado Mexicano. Por lo tanto, este ensayo se basa en la premisa de que la competitividad política, reflejada en una conformación

---

<sup>63</sup> Luis F. Aguilar Villanueva hace un resumen de las ideas que se imputaban a la administración pública en este proceso de democratización, en "Recepción y desarrollo de una disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 19, enero-abril 2004, pp. 15-37

multipartidista de los poderes públicos, produjo relaciones más tensas entre los órganos y niveles de gobierno. Sin la existencia del árbitro fuerte que significó el presidente de la República en el esplendor del PRI, en tanto Jefe de Estado, Gobierno y de partido, era necesario que la capacidad de dirimir conflictos y controversias se le atribuyera, legal y reglamentariamente, a uno de los órganos del Estado. Esa facultad recaló en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se convirtió en un Tribunal Constitucional, como veremos en el próximo apartado.

### 2.1 Democracia y control del poder

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. Bajo esta lógica, ofreceremos algunas precisiones sobre la teoría de la democratización.

Definir la democracia ha sido una de las grandes ocupaciones de la teoría y la ciencia política. Una importante cantidad de aproximaciones se ubican entre los extremos minimalistas de democracia de tipo procedimental y aquellos que le colocan una serie de calificativos al régimen de elección popular. Este debate intelectual condiciona la elaboración de una teoría de la democratización y, por lo tanto, los requisitos que necesita un sistema político para atribuirse dicha condición.

En ese orden de ideas Whitehead llama la atención sobre la posibilidad de tener múltiples definiciones de democracia, producto de contextos políticos específicos. Sin embargo, recuerda nueve condiciones procedimentales señaladas por Schmitter y Karll<sup>64</sup>, que pueden guiar la discusión. Desde su perspectiva, la

---

<sup>64</sup> Las nueve condiciones procedimentales para la democracia de Schmitter y Karll son: 1. El control de las decisiones gubernamentales acerca de la política se confiere, constitucionalmente, a los funcionarios públicos. 2. Los funcionarios se escogen a través de elecciones periódicas e imparciales, en las que la coerción es poco frecuente. 3. Todos, o prácticamente todos, los adultos tienen derecho al voto. 4. También tienen el derecho a postularse a cargos de elección. 5. Libertad de expresión sobre asuntos políticos, sin peligro de castigo grave. 6. Los ciudadanos tienen el derecho de informarse por fuentes alternativas, protegidas por la ley. 7. Los ciudadanos pueden formar, por derecho, asociaciones u organizaciones, como partidos políticos y grupos de interés. 8. Los funcionarios elegidos pueden ejercer su poder constitucional sin estar sujetos a la oposición de los no elegidos. 9. La entidad política debe ser autónoma, actúa independientemente de las restricciones de algún otro sistema político que le constriña.

democracia requiere de “(...) “ciudadanos” capaces de hacer responsables a los gobernantes por sus acciones en el ámbito público, a través de la competencia y cooperación de los representantes que han elegido.”<sup>65</sup>

Sin embargo, no es posible una única definición pues “(...) los procedimientos democráticos son indispensables para la permanencia de la democracia, aunque por sí solos no son condiciones suficientes para su existencia.”<sup>66</sup> Por lo tanto la comprensión del régimen político, cobijada en una escala de valores propia, ofrece particularidades que necesariamente deben considerarse cuando se evalúa un proceso democratizador.

En consecuencia, podemos ubicar un concepto de democratización interpretativa, desde la perspectiva de Whitehead “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.”<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>

Ahora bien, respecto al concepto de transición O’Donell y Schmitter 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 satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos (...).”<sup>69</sup> Esta definición es valiosa, en

---

<sup>65</sup> Whitehead, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y Experiencia*. México, Fondo de Cultura Económica, p.24.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>67</sup> *Ibid.* P. 47.

<sup>68</sup> Sobre democratización procedimental Whitehead (2011: 48) asegura: “Si todos pudiésemos ponernos de acuerdo en una definición de democracia directa, (...) tal democratización podría concebirse como una construcción clara, rápida y racional que termina con un cierre (o se presenta como la adopción de reglas estandarizadas del juego político que de antemano se identifican como generadoras de un equilibrio estable). El cierre o “consolidación” se logra supuestamente a través del acatamiento duradero de las reglas (...).”

<sup>69</sup> O’ Donell, G. y Schmitter, P. (2001), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario 4*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, p. 19

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 las coaliciones derrotadas pugnan, elección presidencial tras elección presidencial, por la revisión de normas que supuestamente han condicionado los resultados poco favorables.

Al respecto cabe recordar la consideración de Whitehead, en torno a la dinámica de las transiciones “El desarrollo típico de un proceso de democratización implica también muchas salidas en falso, errores de juicio, rodeos y consecuencias no intencionales.”<sup>70</sup> Desde esta perspectiva, es posible identificar a la democratización como un proceso de ensayo-error que permanentemente busca las mejores reglas para la sociedad política en la que se ubica.

El objetivo de ese largo proceso es entonces la consolidación de la democracia, entendida, desde la perspectiva minimalista, como el estado en el que “(...) ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones consideren que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos.”<sup>71</sup> No obstante, conviene recordar que el modelo de democracia más acabado no es permanente, ni está a salvo de regresiones autoritarias. Aún más, debe considerarse a la democracia como un sistema en consolidación permanente.

O’Donnell, en el marco teórico de *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*<sup>72</sup>, coloca el énfasis en la necesidad de que las democracias cuenten con controles políticos a través de los poderes constitucionales clásicos. Sostiene que “el control de la política es más eficaz

---

<sup>70</sup> Whitehead, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y Experiencia*. México, Fondo de Cultura Económica, p.49

<sup>71</sup> Linz, Juan (1990), “Transiciones a la Democracia” en *Reis*, No. 51, jul. - sep., 1990, pp. 7-33. Disponible en [http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion3/Linz\\_Transiciones\\_democracia.pdf](http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion3/Linz_Transiciones_democracia.pdf) [Consultado el 05 de diciembre de 2015], p. 29

<sup>72</sup> 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.

cuando existe una verdadera división de poderes, cada uno de ellos legalmente dotado de facultades para controlar y sancionar la conducta de los otros.”<sup>73</sup>

Por otro lado, reconoce que la existencia de un poder judicial independiente favorece el establecimiento de gobiernos más virtuosos y respetuosos de los derechos de los ciudadanos. En ese orden de ideas admite que “muchos países latinoamericanos han realizado reformas constitucionales y legales encaminadas a fortalecer la independencia del Poder Judicial”<sup>74</sup>, en el que México no es la excepción.

Sin embargo, para ponderar la efectividad y autonomía de los Poderes Judiciales, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se pronuncia por considerar aspectos más allá de la formalidad, que podrían sugerir modelos adecuados, y que se recaben indicadores sobre la actuación en contextos reales, “Aún no se cuenta con una buena medida, ampliamente aceptada, respecto del grado de independencia del Poder Judicial. Como surge de diversas encuestas y de las opiniones de expertos, se han logrado en materia de independencia del Poder Judicial algunos avances notables, pero todavía subsisten graves problemas en América Latina.”<sup>75</sup>

Y sintetiza la importancia de los Tribunales Constitucionales en democracia con la siguiente aseveración: “La independencia, el creciente profesionalismo y un adecuado poder de esta rama del Estado adquieren pleno sentido cuando sirven generosamente a la instauración, no ya de un estado de derecho, sino de un estado democrático de derecho.”<sup>76</sup>

En resumen, un proceso de transición se caracteriza por crear condiciones en las que las funciones de los poderes públicos se reforman hacia un estadio más equilibrado que garantice las condiciones para el desarrollo de la democracia. Uno de los poderes públicos en los que más se ha recargado la obligación de defender

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 93

<sup>74</sup> *Ibíd.* p. 93

<sup>75</sup> *Ibíd.* p. 93

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 94

los principios del régimen, por su tarea de protección del sistema constitucional, son los poderes constitucionales, al menos es así en el caso de Latinoamérica. Por lo tanto, el proceso que experimentó la Corte, aunque con sus particularidades, no se distancia de otras experiencias en la región que también buscan la instauración de un sistema democrático en sociedades tradicionalmente autoritarias.

## 2.2 El proceso de democratización mexicana

Los estudiosos del sistema político mexicano han ensayado diversas interpretaciones sobre el proceso de transición a la democracia. La gran mayoría, ha utilizado las reformas electorales como el eje de sus investigaciones, y, a partir de éstas, han explicado los cambios del sistema político. De lo que sí no queda duda es de la naturaleza de la transición que “(...) ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no-competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas.”<sup>77</sup>

No obstante, la periodización del fenómeno si ha sido motivo de disputa entre las obras que estudian el fenómeno, por ello Woldenberg sostiene que “(...) la transición no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más.”<sup>78</sup>

Definir el momento del inicio de la transición está relacionada con el largo debate de qué esperar de la democracia, porque efectivamente se extendió entre políticos y académicos la idea de que “A partir de ella se desataría el crecimiento económico, se atenderían las oceánicas desigualdades que modelan al país, el Estado de derecho sería la casa que daría abrigo a todos (y no solo a unos cuantos), y súmenle ustedes.”<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México, p. 21.

<sup>78</sup> Woldenberg, José, (2002), *La construcción de la democracia* Plaza Janés, México, 2002, p. 21

<sup>79</sup> Woldenberg, José (2015), “La democracia como problema (un ensayo)” de la serie *Grandes Problemas*, El Colegio de México-UNAM, México, 2015, p. 15

Empero, un estudio de la democracia, y los efectos que ha producido, no puede partir de una base ideológica que le considere sólo como solución y no como problema. Porque dicho supuesto estaría sustentado en la idea de que la democracia es un tipo de receta mágica capaz de producir efectos benévolos en cualquier lugar, tiempo y circunstancia.

Woldenberg junto con Becerra desarrolló el término de “mecánica del cambio político en México”, a través de la cual describe el proceso por el cual los partidos políticos participan en elecciones, ganan algunas, y desde posiciones de gobierno promueven reformas encaminadas a garantizar derechos, seguridades o prerrogativas; tras este proceso el ciclo se repite yendo a elecciones nuevamente y elaborando una agenda que permita el triunfo en las urnas.<sup>80</sup>

Frecuentemente, la reforma electoral de 1977, impulsada por Jesús Reyes Heróles, que introdujo el estatus de los partidos políticos como “entidades de interés público”, el reconocimiento de la oposición de izquierda, anteriormente condenada a la clandestinidad y la guerrilla y la representación proporcional, es identificada como el punto de partida de un largo proceso de transformación institucional – legal que encuentra su punto de culminación en las elecciones legislativas de 1997, año en que finalmente el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y el primer proceso en el que se pusieron en práctica las reformas electorales de 1996, que incluían: autonomía del órgano encargado de la organización de las elecciones, establecimiento de tribunales especializados en la materia electoral y medidas de equidad, es el caso de Woldenberg y Ugalde.

Otros autores como Lujambio, sin embargo, discrepan de Woldenberg y ubican el inicio de la transición en la elección de 1988, dada su competitividad y las irregularidades evidentes que derivaron en un conflicto poselectoral y el cuestionamiento a la legitimidad del gobierno emanado del proceso.

En el fondo del análisis del proceso de transición también se encuentra el principio según el cual la existencia de elecciones limpias y poderes compartidos entre

---

<sup>80</sup> Woldenberg, José (2002), Óp. Cit., p. 22

partidos políticos, sería benéfico para la ciudadanía, que, empoderada, podría asistir a la conformación de gobiernos más eficaces y cercanos. En palabras de Lujambio “que el poder se someta cabalmente al juicio ciudadano en las urnas, y que el poder público compartido someta a contrapesos y controles el ejercicio de la función pública.”<sup>81</sup>

Este entorno de elecciones competidas y configuración multipartidista de los poderes no sólo se presentó a nivel nacional, Lujambio llama la atención sobre las etapas de democratización subnacionales, recalcando cómo el número de espacios conquistados por la oposición se incrementó exponencialmente entre 1988 y 1999: de 39 municipios con el 1.62% de la población se pasó a 583, en los que vivía el 46.46% de los mexicanos; de ningún gobernador no priísta en 1988 a 10 entidades federativas que corresponden al 32.5% de mexicanos.<sup>82</sup>

Otro problema está relacionado con el fin del proceso. El año 2000, motivó diversas reacciones en torno a en qué etapa se encontraba el proceso de transición. Algunos aseguraron que las condiciones de conformación del poder público garantizaban su pluralidad y por tanto su estatus de democráticos, la transición estaba acabada. Por otro, quienes se enfocaron en las instituciones políticas y el régimen democrático como conjunto señalaron que la transición apenas comenzaba, estaban convencidos de que el nuevo gobierno debía desmontar la maquinaria que durante años había hecho efectivo al sistema político.

Incluso Ugalde precisa que antes de 2000 una serie de acontecimiento detonaron la democracia en el país, que constituyen los cimientos del cambio político en México: el triunfo del primer gobernador de oposición (Baja California, 1989); la reforma judicial de 1994 y, con ella, el reconocimiento de la SCJN como tribunal constitucional; y los gobiernos divididos, pérdida de mayoría en el Congreso por el PRI (1997).<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Lujambio, Alonso. Óp. Cit., p.13

<sup>82</sup> *Ibíd.* P. 14

<sup>83</sup> Ugalde, Luis (2012), *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012*, Santillana, México, p. 37

Por su parte, en una visión crítica del proceso de transición mexicana, Merino identifica tres diferencias de la transición mexicana respecto del modelo clásico de transiciones inaugurado por Samuel Huntington: en lugar de ser una transición pactada ha sido una transición votada; no ha habido una ruptura con el régimen anterior sino una apertura gradual y continua del mismo; en vez de transformar las reglas de juego diseñando nuevas instituciones, se han adaptado las existentes.<sup>84</sup> Y su crítica no para allí, desde la lógica electoral según la cual la normatividad produce per se efectos virtuosos señala que la transición mexicana es sui generis porque“(...) No ha producido un pacto fundacional, ni otro destinado a afianzar la gobernabilidad democrática, ni se ha ocupado de la reforma de las instituciones políticas para acoplarlas a los nuevos signos de la pluralidad partidaria. Ha sido, por lo tanto, una transición votada.”<sup>85</sup>

Es naturaleza, desde la perspectiva de los críticos limita los efectos de la democracia mexicana, que lucha contra una serie de factores que evitan su consolidación, a saber: la vigencia del régimen presidencial, es decir el papel preponderante del titular del ejecutivo; la incapacidad de gobernar en un marco de pleno respeto a la ley, de apego a la constitucionalidad y de respeto a las instituciones; la cultura política de la sociedad mexicana.

En ese mismo orden de ideas Ugalde señala que los principales problemas del sistema político son: “(...) la limitada rendición de cuentas, la impunidad, el clientelismo, la escasa cultura de la legalidad y de la participación, sí como la fragilidad fiscal.”<sup>86</sup> Lamentablemente, para esta perspectiva, los gobiernos emanados de la transición no atinaron a desarmar esas estructuras, ni a atacar esas prácticas, por lo tanto la culminación democrática no pudo completarse; pues a pesar de los avances legales e institucionales los gobiernos democráticos no han cubierto las expectativas depositadas en ellos y, por lo tanto, alimentan el creciente desencanto con la democracia.

---

<sup>84</sup> Merino, Mauricio (2003), La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. Fondo de Cultura Económica, México, p. 15

<sup>85</sup> *Ibíd.* P. 8

<sup>86</sup> Ugalde, Luis. *Óp. Cit.*, p. 43

A pesar de las fuertes críticas a la clase política, responsable de implementar acciones para fortalecer la democracia, y de los saldos negativos que en ese rubro presenta México todos los autores coinciden en señalar la importancia de los cambios electorales en el último cuarto del siglo XX. Sin esas adecuaciones hablar de los problemas que ahora plantea la democracia sería imposible. Aún más, se reconoce que gozamos de un escenario de alta competitividad electoral en la que los partidos participan sin certezas sobre vencedores y vencidos, en una arena regulada por un organismo ciudadano que vigila el cumplimiento de la normatividad en la materia.

Además, a pesar de que los efectos en materia de desarrollo aún estén lejos de ser alcanzados, no se puede controvertir que la democratización del gobierno ha dejado saldos interesantes en materia de control del poder y la activación de mecanismos para la participación ciudadana, como es el caso del Tribunal Constitucional estudiado en este ensayo.

El proceso de transición a la democracia en México, como en todos los países que lo han experimentado en fechas recientes, ha presentado características propias del contexto que exigen estudiarlo y analizarlo desde perspectivas locales. En el caso de México, un marcado optimismo sobre los supuestos beneficios de la democracia movilizó a millones de personas y también motivó estudios académicos importantes que, desde una visión minimalista y procedimental, aseguraron que la sola presencia de elecciones libres y competidas garantizaría gobiernos más capaces y eficientes, que acabarían con los problemas más profundos del país.

Sin embargo, la historia ha tirado por tierra esa visión romántica. Se precisa entonces conocer cuáles han sido las particularidades de nuestro proceso de reforma política, para encontrar y remediar las falencias.

Otra 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. Una de esas instituciones es el antiguo Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), ente encargado de la organización y

vigilancia del proceso electoral. Un IFE arraigado permitió sortear la primera alternancia en el año 2000 y una cerrada competencia en 2006.

### 2.3 Efectos de la democratización: activación de separación de poderes

Las reformas electorales encontraron su cúspide con la conformación de un organismo autónomo ciudadanizado que organizara las elecciones, que se sustentó en la serie de condiciones creadas por el IFE previo, tales como la actualización del padrón electoral, la credencialización y el desarrollo de prácticas innovadoras en institutos locales.

La existencia de un árbitro imparcial de la contienda sumado al estatus de los partidos políticos como entidades de interés público, lo que les permitía acceso a la bolsa presupuestaria, así como las dinámicas políticas locales que en muchos municipios y, paulatinamente, algunas gubernaturas favorecieron a las opciones de oposición favorecieron el establecimiento de un mercado electoral competitivo.

En ese orden de ideas 1997 constituye un momento de inflexión porque en la elección intermedia el PRI perdió, por primera vez, la mayoría absoluta en la Cámara de diputados, (el 50% más 1). La cuestión cobra relevancia si consideramos que uno de los pilares del sistema presidencialista de partido hegemónico fue el control de todos los poderes públicos, integrados por miembros del partido o afines a él, quienes respondían a la figura del jefe de partido que recaía, también en la figura del Presidente de la República.

Por lo tanto, las funciones de contrapeso del Poder Legislativo quedaron anuladas por la conformación del mismo. Dada su capacidad de presentar proyectos legislativos el Presidente se convirtió en el gran legislador y en no pocos ejemplos las cámaras jugaron el papel de comparsa del Ejecutivo.

En consecuencia, la pérdida de mayoría planteaba un escenario imprevisible e inédito en el México contemporáneo que por lo menos permitía dos hipótesis: en primera instancia el presidente dejaría de ser el gran legislador; en segundo lugar, se activaría la discusión parlamentaria que haría más compleja la aprobación de un cuerpo legal o reglamentario. Como señala Casar: "(...) 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.”<sup>87</sup>

El cuadro 4 da cuenta del número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión y su porcentaje de éxito, claramente podemos ver que, aunque el número se ha mantenido más o menos en el mismo nivel, representan un porcentaje muy bajo del total, un 1.5% para el periodo 2012-2015.

**Cuadro 4. 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
<b>LVII (1997-2000)</b>	56	760	7.4	49	87.5	239	47.8
<b>LVIII (2000-2003)</b>	86	1644	5.2	71	82.6	207	41.4
<b>LIX (2003-2006)</b>	76	3694	2.1	50	65.8	203	40.6
<b>LX (2006-2009)</b>	71	4314	1.6	60	84.5	206	41.2
<b>LXI (2009-2012)</b>	76	3694	2.1	50	65.8	142	28.4
<b>LXII (2012-2015)</b>	81	5356	1.5	65	80.2	241	42.4

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

<sup>87</sup> Casar, María, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México” en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, p.350.

Por otro lado, el porcentaje de éxito de las iniciativas presidenciales nunca ha sido menor a 65.8%, para el periodo estudiado, encontrando sus niveles más bajos en las segundas legislaturas de las presidencias de Fox y Calderón, pero gozando de tasas de éxito relativamente altas en sus primeros tres años de gobierno, producto, en buena medida, de contar con bancadas de tamaño considerables.

El cuadro 4 también da cuenta de la evolución del proceso legislativo en México, queda claro que en la actualidad diputados y senadores han empezado a medir su trabajo en términos de iniciativas presentadas, que ascendieron hasta 5,356 en la LXII Legislatura. El centro de la discusión legislativa, y el proceso desde el origen, ahora sí recae en las Cámaras, lo que constriñe la actividad del Ejecutivo que, en algunas ocasiones se ve obligado a aplicar normatividad que no ha sido aprobada en los términos que hubiera deseado. Como bien lo observó Casar en 2002: “Fortalecido el Congreso, se puede esperar que éste órgano compita con el presidente en lo relativo a la fijación de la agenda, a la toma de decisiones de política pública y a su función de control sobre los actos del Ejecutivo.”<sup>88</sup>

Pero los efectos de la competencia electoral no se circunscribieron a las Cámaras Legislativas. Desde que Ernesto Ruffo ganó en 1989 la gubernatura de Baja California, una serie de entidades han experimentado sus propias transiciones en algunos casos, como Tlaxcala y Morelos, han ensayado gobiernos de los tres principales partidos, instituciones recientes como el Partido Verde o Movimiento Ciudadano han alcanzado gobiernos en Chiapas y Oaxaca respectivamente. Al 2015 sólo 9 entidades han elegido siempre a los candidatos del PRI.

La diversificación de las gubernaturas también ha tenido efectos importantes en la relación con los poderes federales, máxime si consideramos el tema de la recaudación fiscal y las amplias participaciones federales que pueden ser gastadas a discreción por los gobernadores estatales. En el cuadro 5 podemos observar como los gobiernos panistas tuvieron que convivir con más del 70% de los gobiernos estatales en manos de partidos opositores, factor que ayuda a entender algunas de

---

<sup>88</sup> *Ibíd*, p. 365

las medidas de estas administraciones en materia de administración de recursos, miscelánea fiscal y programas federales.

**Cuadro 5. 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](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)

Otro de los niveles de gobierno que han experimentado de modo más vívido el proceso de democratización han sido los municipios. La constitución Federal los reconoce como la base del federalismo mexicano y ese estatus no es ocioso porque es a través de ellos que las personas sienten, de manera más cercana al gobierno, al ocuparse de servicios básicos y cotidianos como el agua, los drenajes, los parques, los mercados, la basura y un largo etcétera.

Los Ayuntamientos han sido protagonistas de la nueva realidad política mexicana. Más adelante veremos que son el actor que más controversias constitucionales promueve ante la Corte, y la razón es muy obvia, sus facultades frecuentemente se hallan invadidas por niveles de gobierno superiores, que a la vez mantienen el poder de la bolsa, limitando la actuación de municipios controlados por la oposición. Datos de la Federación Nacional de Municipios señalaban que para 2013 el PRI

gobernaba 1,538 ayuntamientos, el PAN 391, el PRD 254, la alianza PAN-PRD 75, y el resto de los partidos 187 municipios.<sup>89</sup>

Esta nueva conformación es relevante en la medida en que el fin del sistema de partido hegemónico era inaplicable para este contexto. En esa circunstancia estaba claro que surgirían nuevos problemas, actitudes e instituciones, muy diferentes del pasado en el que “(...) los conflictos políticos 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.”<sup>90</sup>

Por lo tanto, el cambio político hacía necesaria la existencia de un ente encargado de proteger la regularidad de la constitución y que todos los poderes se apegaran a su marco. Como señala Silva-Herzog “Mientras no haya una autoridad imparcial encargada de trazar el hasta aquí a los poderes Legislativo y Ejecutivo, no viviremos en un Estado constitucional.”<sup>91</sup>

En síntesis “Los mecanismos que ha concebido el constitucionalismo clásico – división de poderes, federalismo, instrumentos de defensa constitucional, rigidez constitucional- pueden encenderse cuando funciona el switch del pluralismo electoral.”<sup>92</sup> Y en esa lógica se explican las reformas legales impulsadas por Ernesto Zedillo, denominadas reforma del Estado.

Es decir, las reformas electorales rápidamente impactaron en la conformación de poderes públicos, el fenómeno de gobiernos divididos es sólo uno de los aspectos de la competencia política en el país a todos sus niveles. Es natural que existieran, en el ejercicio de sus atribuciones conflictos de interpretación constitucional o legal

---

<sup>89</sup> Federación Nacional de Municipios de México, Geografía política municipal, [http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=187&Itemid=123](http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123) [consultado el de octubre de 2015]

<sup>90</sup> Silva, Jesús. “El fin de la siesta constitucional” en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, p.371.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p.370

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p.370.

que requerían un arbitraje autónomo, encontrado en la Suprema Corte a través de sus funciones de Tribunal Constitucional explicadas en el apartado siguiente.

### C.III La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional

El año de 1994 fue convulsó en múltiples aspectos y sus efectos fueron decisivos en los cambios que el país experimentó en las postrimerías del siglo XX y los inicios del nuevo milenio. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, producto de un largo esfuerzo de la administración salinista para estrechar los lazos económicos con Estados Unidos, se vio eclipsada por un levantamiento armado de tipo guerrillero, como hacía casi dos décadas no se veía en México, dejaba ver los grandes saldos negativos con amplios sectores de la población, condenados a la desigualdad y el subdesarrollo.

El terreno electoral, naturalmente, resintió el efecto de una sociedad en cambio. Claramente se pudo observar cómo el candidato oficialista, Luis Donald Colosio, se alejó, al menos discursivamente, de la administración de Carlos Salinas. La oposición, fortalecida por los elementos dudosos de la elección de 1988, presentaba candidatos fuertes y capaces de imponer agenda en el proceso.

El ambiente, ya de por sí crispado por la posibilidad cercana de que Manuel Camacho reemplazara a Colosio, alcanzó niveles graves cuando un atentado acabó con la vida del segundo en el mes de marzo. El magnicidio planteaba una situación de inestabilidad política que Carlos Salinas y su grupo político no habían previsto y que, sumado a los ajustes económicos, el escenario social y la modernización de la comunidad, constituían el paso a un nuevo orden.

Ernesto Zedillo Ponce de León, coordinador de la campaña de Colosio y otrora secretario de Educación y Programación y Presupuesto, fue elegido candidato sustituto por el PRI y, a la postre se convertiría en Presidente de la República con un 48.5% de los votos. Inmediatamente, una serie de condiciones en el manejo de la economía heredadas de la administración anterior más un pésimo manejo de la situación por el gabinete en la materia derivaron en una crisis económica de grandes

proporciones que, dados los efectos que produjo en el resto del mundo, tuvo que ser rescatada con el apoyo, y préstamo de Estados Unidos y organismos internacionales.

Naturalmente los esfuerzos de la administración debieron concentrarse en el manejo, y la superación, del desastre económico. Sin embargo, Zedillo también era consciente de los cambios políticos que el país estaba experimentando y de que las Instituciones políticas debían reformarse para ser funcionales en este nuevo contexto.

Existe una fuerte disputa en torno a cuándo comenzó el proceso de Reforma del Estado Mexicano porque, aunque sea patente la relevancia de reforma política de 1977 lo cierto es que el proceso responde a la crisis del modelo de estado a inicios de la década de los ochenta. Lora asegura que esa crisis del estadio intervencionista derivó en un cambio que se caracterizó por tres fenómenos: “democratización, la estabilización macroeconómica (es decir la reducción de la inflación y el control de los grandes desórdenes fiscales a ella asociados) y la apertura de los países al comercio internacional mediante la reducción de aranceles y otras trabas al comercio.”<sup>93</sup>

Esos fenómenos son propios de la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid, la administración de Carlos Salinas y la de Ernesto Zedillo, cada uno con un foco de atención diferente pero enmarcados dentro del mismo contexto. Así, mientras Salinas se empeñó en la instauración de un modelo de desarrollo económico diferente al que denominó “liberalismo social”, Zedillo se esforzó más por profundizar los cambios constitucionales y legales para facilitar la democratización del sistema político mexicano.

Bajo esa lógica Zedillo entendió la Reforma del Estado como una Reforma del poder, concepto que “(...) significaba mantener una Presidencia ceñida a las facultades conferidas por la ley, dejando de lado el uso tradicional de los poderes

---

<sup>93</sup> Lora, Eduardo (ed.) (1997), *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá, Banco Mundial – Mayol Ediciones, p. 3

meta constitucionales; pero también, permitir que otros actores –básicamente, la oposición– llenaran los espacios antes ocupados por el poder presidencial.”<sup>94</sup>

La reforma “(...) se circunscribió a cuatro elementos: un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión; el impulso a un nuevo federalismo; una reforma electoral definitiva y la difusión de una nueva cultura política.”<sup>95</sup> El objetivo era construir un sistema político adecuado para las elecciones democráticas porque la aprobación de un IFE ciudadano, en 1996, naturalmente produciría resultados plurales, cuyos gobiernos difícilmente podrían trabajar en el viejo régimen del partido hegemónico.

Uno de los aspectos de la reforma del poder incluía la del Poder Judicial, que antaño había estado atrofiado por el protagonismo presidencial, que limitaba su marco de acción, independencia de origen y cumplimiento cabal de las instrucciones constitucionales. Pero este panorama no era único de México, en toda América Latina “(...) politólogos, diseñadores de políticas y la opinión pública en general consideraban a los sistemas judiciales latinoamericanos como poco importantes, débiles y en gran parte dominados por el ejecutivo.” <sup>96</sup> Hay, por lo menos, tres hipótesis sobre por qué los regímenes autoritarios de la región instrumentan reformas judiciales, Finkel (2008) y la teoría de la póliza de seguro, Ríos y Pozas (2010) con la idea de vetos mutuos e Inclán (2009) que la imputa a factores externos, esta investigación se enfocará en el contexto interno y el papel del actor para explicar los resultados.

### 3.1 Reforma de 1994

El proceso legislativo de la Reforma Judicial comenzó como una iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 5 de diciembre de 1994 ante la Cámara de Senadores, sólo cuatro días después de haber tomado posesión del cargo. En la exposición de motivos de la iniciativa Zedillo recalca la importancia de dar pasos en

---

<sup>94</sup> Valentín, Romeo. “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI” en *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril 2012, México, UAM Azcapotzalco, p. 53.

<sup>95</sup> *Ibíd.* P. 53

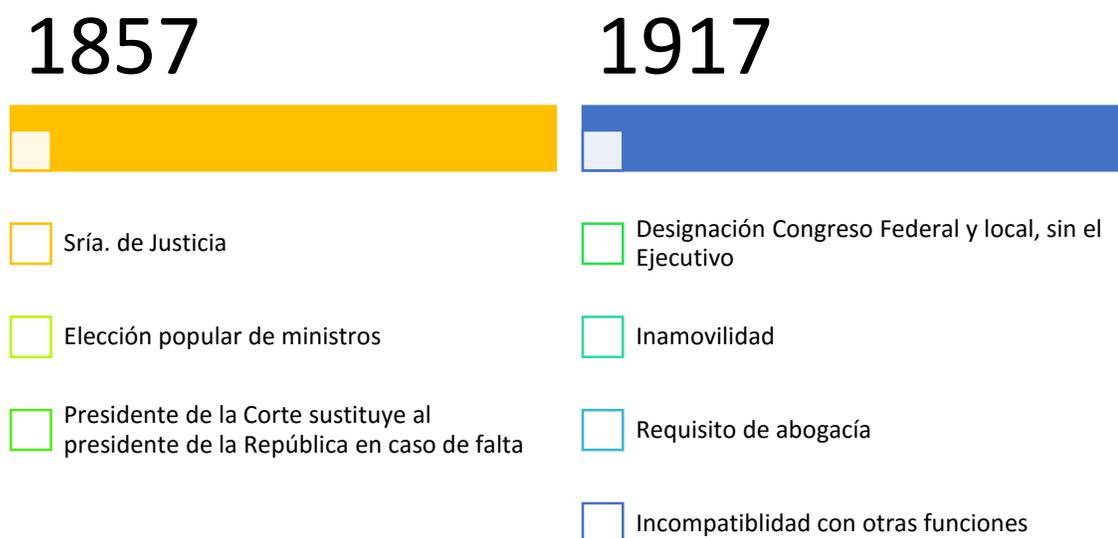
<sup>96</sup> Sousa, Mariana. “Breve panorama de la reforma judicial en América Latina: objetivos, desafíos y resultados” en Lora, Eduardo (ed.). *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá, Banco Mundial – Mayol Ediciones, 1997, p. 100

el cumplimiento cabal de los principios constitucionales. “El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley da seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades.”<sup>97</sup>, asegura

La reforma al poder Judicial empata con el fin del sistema de partido hegemónico, caracterizado por una serie de condiciones que limitaron el papel de la Corte, a saber:

- a) No se conocen conflictos en materia política: el juicio de amparo no procede respecto a la violación de derechos políticos.
- b) Procedencia del amparo judicial generó una enorme carga de trabajo; la Corte se convirtió en tribunal de casación, es decir en aplicador del control de la legalidad, en detrimento de su función de interpretación constitucional.
- c) Intervención del Ejecutivo causa inestabilidad en los integrantes del cuerpo judicial.

**Figura 3. Espíritu del constituyente de 1917 respecto de la relación Ejecutivo-Judicial**



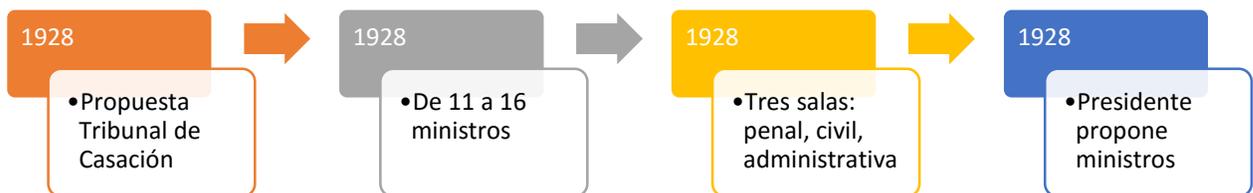
<sup>97</sup> Zedillo, Ernesto. Iniciativa de reforma judicial, 5 de diciembre de 1994, p.2

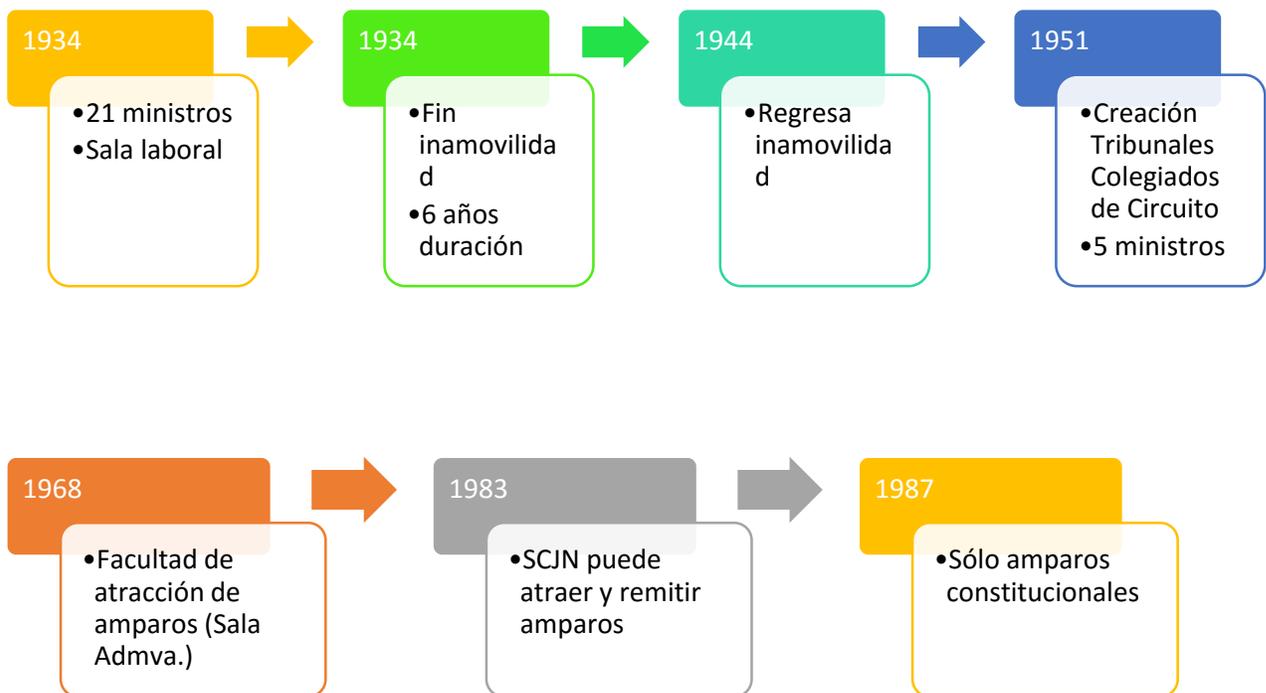
*Fuente: Elaboración propia con base en los textos originales de las constituciones de 1857 y 1917*

Esas condiciones no correspondían al espíritu del constituyente de 1917, antes bien se buscó fortalecer al Poder Judicial y hacerlo coparticipe de actividades gubernamentales, en tanto guardián de la legalidad. En la figura 3 podemos observar cómo el constituyente del 17 eliminó la secretaría de Justicia, que servía de acceso a la intervención del Ejecutivo en el Poder Judicial, sustrajo la conformación de los ministros de la vía electoral para liberarlos de presiones y profesionalizar su actividad

Sin embargo, este andamiaje ideado en el texto original rápidamente se vio modificado por la práctica y una serie de reformas constitucionales que tendieron, en general, a incrementar el número de ministros, diversificar la sala y, en menor medida, a buscar alternativas para desahogar el importante número de pendientes concentrado en la SCJN, en su mayoría amparos en materia de legalidad. Las reformas también se convirtieron en una oportunidad de influir en los nombramientos, desde la Presidencia, paradigmático es el caso de Cárdenas quien en 1934 removió a todos los ministros, en el contexto del fin del Maximato. Un resumen de dichas reformas puede observarse en la figura 4, en el que queda claro que si bien la Corte era reconocida como un actor importante en la resolución de amparos su facultad de arbitraje entre poderes simplemente quedó en el olvido.

**Figura 4. Reformas constitucionales al Poder Judicial 1917-1987**





*Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Cámara de Diputados [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).*

Sirva este brevísimo resumen de la historia de la Corte en las épocas del dominio priista para ponderar, con mayor justicia, la importancia de la reforma aprobada en 1994. Nos encontramos ante un Tribunal con graves rezagos en la resolución de los juicios de amparo, sin reglamentación adecuada para cumplir con el resto de sus funciones y concentrando la administración del resto del poder.

De esa manera, la reforma del Poder Judicial se enmarca en una reforma del sistema de administración de justicia y de los cuerpos policiales encargados de combatir el delito, se busca la instauración del Estado de derecho, el acceso expedito a la justicia y la certeza de la actuación de las instituciones. Todos estos objetivos necesitan, como condición indispensable, la existencia de “(...) mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor

capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.”<sup>98</sup>

Zedillo está convencido, entonces, de la necesidad de renovar y fortalecer la Corte para satisfacer las exigencias que la actualidad plantea, y asegura que “(...) una Suprema Corte de Justicia Libre, autónoma fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que elle consagra.”<sup>99</sup>

La propuesta de reforma de 1994 parte del reconocimiento de la Suprema Corte, en tanto poder estatal al nivel del legislativo y el ejecutivo, con facultades específicas que necesitan ser aseguradas para, con ello, garantizar la buena marcha, permanencia y crecimiento del Estado mexicano. A diferencia de las anteriores legislaciones que buscaban hacer más sencillo su trabajo la de 1994 se preocupa por dotarle de fuerza y herramientas para, por primera vez, contar con un verdadero Tribunal Constitucional, de esa manera la iniciativa reconoce:

“En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apege estrictamente al orden que la Constitución consagra.”<sup>100</sup>

Esta lógica es compatible con los deseos democráticos, cada vez más manifiestos, de la sociedad de finales del siglo XX. También es complementaria con el resto de las reformas impulsadas por Zedillo, la más importante, ya abordada, que tiene que ver con la ciudadanización del organismo encargado de realizar los procesos electorales, el IFE en 1996.

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p.3

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p.4

Aunque la reforma no otorga beneficios directos a las personas, pues son entes gubernamentales los calificados para iniciar los procedimientos de acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional, sí se enmarca en una condición de pluralidad electoral: equilibrio de poderes, garantía de la defensa de la constitución y protección de los derechos de las personas son objetivos claros en la propuesta de reforma.

La reforma al Poder Judicial incluyó un importante número de aspectos, aunque por convenir a los propósitos de esta investigación se colocará especial atención en los instrumentos de defensa constitucional: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

**Figura 5. Nuevas condiciones para los ministros de la Corte (1994)**

Integración	Requisitos
<ul style="list-style-type: none"><li>• Reduce de 26 a 11 ministros</li><li>• Elegidos por 2/3 del Senado a propuesta del Presidente</li><li>• 15 años de duración</li><li>• Sustitución escalonada</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mínimo seis meses sin cargos públicos</li><li>• Diez años de título de abogado</li><li>• No edad máxima de ingreso</li><li>• Prohibición de cargos gubernamentales por 2 años</li></ul>

*Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma.*

En la figura 5 se observan los cambios propiciados por la reforma del 94 en torno a los integrantes de la Suprema Corte, cada uno de estos aspectos está enfocado a fortalecer la independencia y garantizar la efectividad de las funciones de la Corte, más allá de los contextos políticos.

Como se ha señalado la Reforma del Poder Judicial no se limita a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad (figura 6). La más cara tradición del constitucionalismo mexicano (juicio de amparo) también sufrió modificaciones para garantizar su aplicación. La larga demanda de la Corte de desprenderse de las funciones administrativas de todo el Poder Judicial también fue atendida a través de la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Por otro lado, acorde a los objetivos de fortalecimiento del Estado de derecho, la persecución de los delitos y el acceso a una justicia expedita esa reforma también incluyó aspectos que impactaron al Ministerio Público y crearon el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Figura 6. Otros aspectos de la Reforma al Poder Judicial**



*Fuente: Elaboración propia*

La propuesta no estuvo exenta de controversia, dicha iniciativa solo fue apoyada por PRI y PAN y entre sus acciones más discutidas estuvo la forzada renuncia de sus 26 miembros para reducir el tamaño de la Corte a 11 ministros bajo sospechas de corrupción.

Como ya se señaló la Cámara de Senadores actuó como cámara de origen y la de Diputados como revisora. Los dictámenes aprobados tuvieron leves modificaciones, que en ninguno de los casos modificaron la sustancia de la iniciativa.

### 3.2 Nuevas herramientas en la defensa de la constitución

Dentro del amplio catálogo de modificaciones incluidas en la reforma judicial de 1994 destacan, por su importancia, dos métodos para la defensa del orden constitucional: la invención de la acción de inconstitucionalidad y la reforma de la controversia constitucional. La relevancia de estos mecanismos de control constitucional radica en el hecho de que a través de ellos se garantiza que el espíritu de la Carta Magna se respete: la división de poderes, el Estado de derecho, el sistema federal, la seguridad jurídica y las libertades y derechos de los individuos son sólo algunos de nuestros principios constitucionales, protegidos, desde ese entonces, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 105 consideró, desde su redacción original, en 1917, la facultad de la Corte para conocer de las controversias suscitadas entre dos o más estados, entre los Poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los que sucedieran entre la Federación y uno o más estados, o en los que la federación fuese parte. Sin embargo, la práctica, e incluso una reforma en 1967, el papel de la Corte en materia de resolución no fue exclusivo.

De esa manera, y acorde con José Ramón Cossío, consideramos como controversia constitucional a “los procesos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional que tienen como principal función permitir a la Suprema Corte de Justicia 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.”<sup>101</sup>

De esa definición podemos sostener que, a través de este medio, la Corte tiene como propósito la vigilancia de la permanencia del sistema federal y de la división de poderes. Por ello el artículo 105 considera los casos de controversia que deberá

---

<sup>101</sup> Cossío, José (2008). *La controversia Constitucional*, México, Porrúa, p.1

conocer la Corte (figura 7), la redacción sostiene que esta figura, en tanto arbitro de conflicto entre órganos o poderes de gobierno, sólo podrá ser promovida por uno de éstos, de cualquiera de los tres niveles, en contra de una norma general, incluidos Tratados internacionales, una acción positiva o negativa, o una omisión.

**Figura 7. Disposiciones sobre la fracción I del artículo 105 constitucional**

Actores	Efectos	Particularidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Federación y un estado</li> <li>•Federación y un municipio</li> <li>•Ejecutivo y Legislativo</li> <li>•Entre estados</li> <li>•Distrito Federal y un municipio</li> <li>•Dos municipios de diversos estados</li> <li>•Dos poderes de un mismo estado</li> <li>•Un estado y uno de sus municipios</li> <li>•Un estado y un municipio de otro estado</li> <li>•Dos órganos de gobierno del D.F.</li> <li>•Dos órganos constitucionales autónomos o con uno de los poderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Efectos generales de invalidez, respecto de disposiciones generales de estados o municipios impugnados por la Federación o de estados impugnados por municipios, cuando hubiera sido aprobada por mínimo ocho votos</li> <li>•En el resto de casos sólo efectos sobre las partes de la controversia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Competencia exclusiva de la SCJN</li> <li>•Promovida por poderes u órganos de gobierno de los tres niveles</li> <li>•Sigue un proceso judicial ordinario (demanda, contestación, pruebas, alegatos, sentencia)</li> <li>•No procede en materia electoral</li> <li>•Puede referirse a normas generales, tratados, actos positivos - negativos u omisiones</li> <li>•Sólo aplica en actos consumados</li> <li>•Su finalidad es declarar invalidez de normas u actos</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La fracción I reconoce a los órganos de todos los niveles y contempla, incluso, controversias entre poderes u órganos, de dos entidades federativas diferentes. Además, establece los límites de las resoluciones en la materia, definiendo que éstas sólo serán aplicables a las partes, a menos que la materia de las controversias se refiera a disposiciones generales de estados o municipios disputados por la Federación, o de aquellas que un municipio controvirtiera sobre una disposición del nivel estatal.

La reglamentación de la controversia constitucional es clave en la distensión de los conflictos intergubernamentales; por lo tanto, se trata de verdaderamente funciones políticas encargadas a la Corte para resolverse por una vía jurídica como lo señala

la ex ministra Olga Sánchez Cordero: “En la resolución de Controversias Constitucionales se equilibra la ya de por sí difícil relación entre derecho y política de la que hemos venido hablando. Así 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.”<sup>102</sup>

Esta posibilidad de resolver las disputas entre los poderes es uno de los aspectos que ha permitido a la corte reconocerse como un poder del Estado. Así pues, la Controversia Constitucional es un medio por el cual la Corte es su papel de garante de la Constitucionalidad avala la actuación de los poderes, un recurso de una importancia incuantificable en el escenario democrático y plural que el país intenta construir.

La segunda herramienta introducida es la acción de inconstitucionalidad, descrita en la fracción II del artículo 105, que, a diferencia de la controversia, no precisa de un agravio y que se refiere a un control abstracto de la constitucionalidad de las leyes. Respecto de los actores legitimados para presentarla se reconocen a una serie de sujetos, como minorías legislativas, partidos políticos y la PGR, para que soliciten a la Corte el examen de constitucionalidad de leyes y tratados, es decir su posible contradicción.

La acción de inconstitucionalidad está inspirada en el modelo de control de constitucionalidad europeo, explicado en el primer apartado de este ensayo, al colocar a la Suprema Corte como el intérprete legítimo de los principios contenidos en la Carta Magna.

Así pues, podemos sostener que la acción de inconstitucionalidad se define como: “un medio de control constitucional a través del cual los sujetos expresamente legitimados para ello pueden plantear, ante la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>102</sup> Sánchez Cordero, Olga. 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>

Nación, la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con miras a que se declare la invalidez, con efectos generales, de la norma declarada inconstitucional.”<sup>103</sup>

La acción de inconstitucionalidad es un control de constitucionalidad ex post, a diferencia de modelos como el francés, que limita a los actores legitimados para iniciarlas, entre ellos:

- a) 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,
- e) 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Partidos políticos nacionales, y locales, en contra de leyes electorales;
- g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, y las locales, en contra de leyes que vulneren la materia;
- h) El INAI, y los organismos de transparencia estatales, en contra de leyes que afecten el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales;
- i) El titular de la PGR respecto de leyes en materia penal y procesal penal.

Esta lista contempla no sólo los actores, sino el tipo de leyes, y el nivel, que pueden atacar a través de este medio. Se trata de asegurar que, acorde al principio de

---

<sup>103</sup> SCJN (2011), *Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad*, México, Poder Judicial de la Federación, p.74.

supremacía constitucional, ninguna ley contravenga los principios que dan vida al Estado mexicano. Esta función, en tanto actividad de interpretación judicial, es más cercana a las funciones de una cabeza de un Poder Judicial. Empero, no deja de tener un componente político al significar una función de legislador negativo, que puede anular instrumentos legales creados por los órganos constituidos, por poner en riesgo el espíritu de la constitución.

Gracias a la presencia de estas figuras jurídicas, ministros con independencia garantizada, la Corte ha sido capaz de solucionar, en estricto apego a derecho, las disputas entre poderes y la normatividad contraria a la Constitución, para asegurar la regularidad del Estado.

Al reconocimiento de los actores debe sumársele la actuación de los ministros que acordes a la reforma de 1994, y a las siguientes modificaciones de 1996, 1999 y 2011, han impulsado y potenciado el carácter de la Suprema Corte como tribunal constitucional, el árbitro jurisdiccional que por muchos años le faltó a este país.

Para ponderar la importancia que para la democracia en México ha tenido la Corte, en tanto Tribunal Constitucional, como menciona Sánchez Cordero: “Visto está que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sufrido un cambio radical, tanto en su diseño institucional como en la evolución de su interpretación, que la han convertido en una especie de fiel de la balanza en esta nueva separación de poderes”<sup>104</sup>

Sánchez, reconoce en los jueces constitucionales a los “(...) guardianes de las promesas democráticas, pues este florecimiento de los derechos del ciudadano ha generado una mayor actividad en las funciones que desempeñan los Poder Legislativo y Ejecutivo y, en consecuencia, se ha requerido de un contrapeso y un control que sólo el Poder Judicial puede proporcionar.”<sup>105</sup>

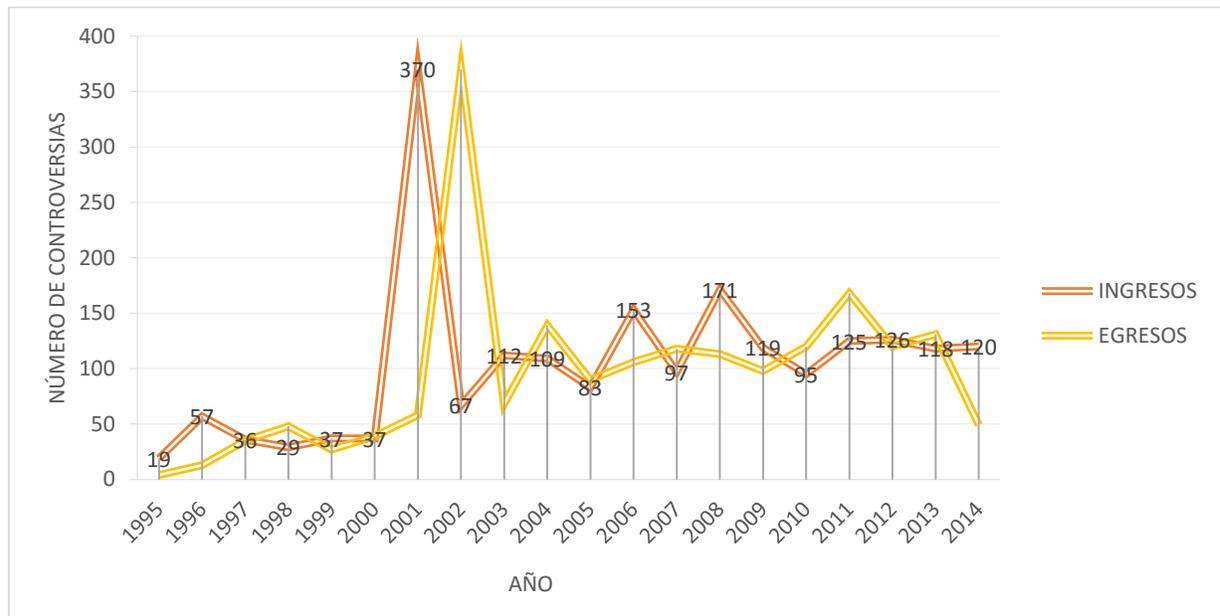
---

<sup>104</sup> Sánchez Cordero. Óp. cit. Pág.20.-21

<sup>105</sup> Sánchez, Olga (2005). *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*. México, IJ-UNAM, 345 pp.

Los efectos de estos dos mecanismos de protección constitucional son palpables en los números totales de demandas presentadas ante la Corte, como se puede ver a continuación.

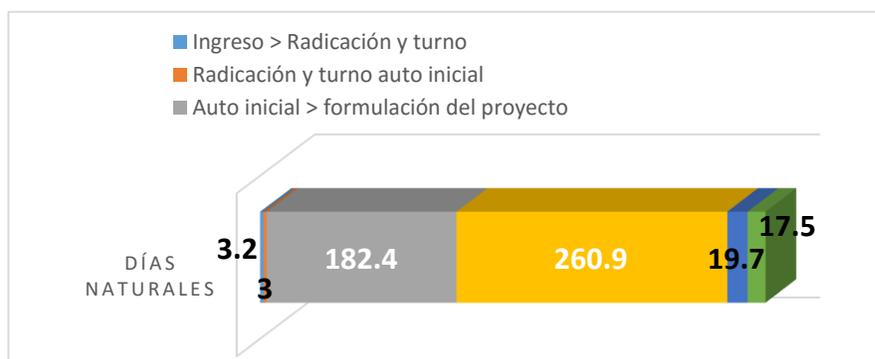
**Gráfica 1. Controversias Constitucionales por año (1995-2014)**



Fuente: elaboración propia con base en los datos de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/analisisControversias.aspx>

De modo muy interesante, la gráfica 1 muestra como 2001, el primer año completo de un gobierno federal surgido de la oposición es también el momento con mayor número de controversias constitucionales,

**Gráfica 2. Duración promedio de las etapas del proceso (1995-2014)**



Fuente: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/analisisControversias.aspx>

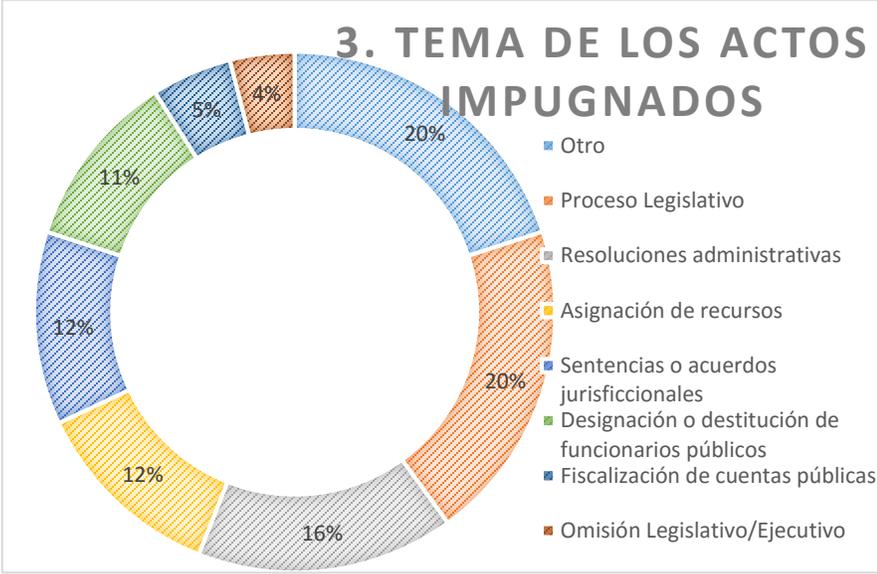
con el cuadro de porcentaje de oposición que anteriormente se ha señalado. La

número de controversias constitucionales, 370, a partir de ese momento en 9 de 14 años las controversias rebasaron el centenar. Las cifras son coincidentes

gráfica 2, por su parte es útil para ponderar la duración de un proceso promedio de controversias constitucionales.

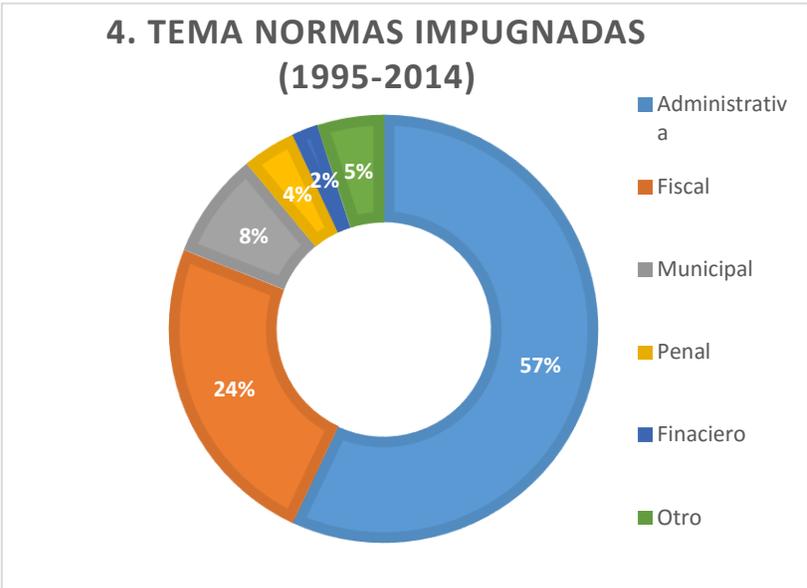
Sobre la materia de las controversias constitucionales, entre 1995 y 2014, uno de cada cinco se refirió a la impugnación de actos del proceso legislativo. Seguidos de temas

administrativos y de asignación de recursos, que juntos sumaban 28% de las controversias relacionadas con actos. El incumplimiento de sentencias



judiciales y las omisiones de alguno de los poderes representaron 16% de las controversias; mientras que el nombramiento o destitución de funcionarios, que se quejaban ante la corte ascendió a 11%.

Por otro lado, respecto del tipo de norma impugnada, la materia administrativa fue



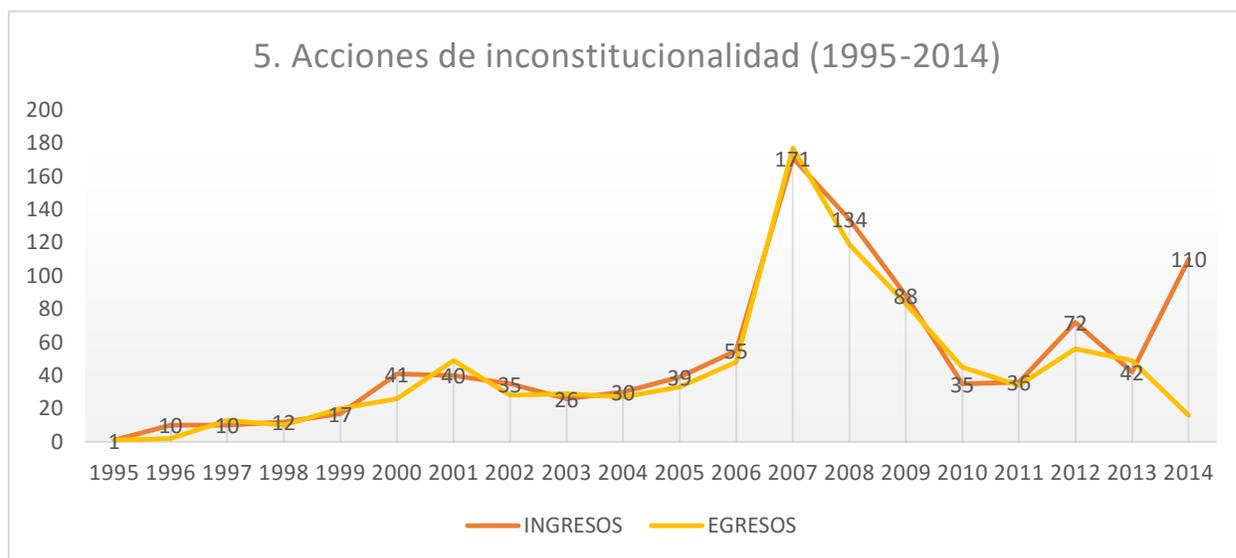
la más socorrida, prácticamente en 6 de cada 10 casos. Dada la preponderancia de los municipios en este mecanismo las cuestiones fiscales y las que propiamente tienen que ver con administración

municipal sumaron un 32%.

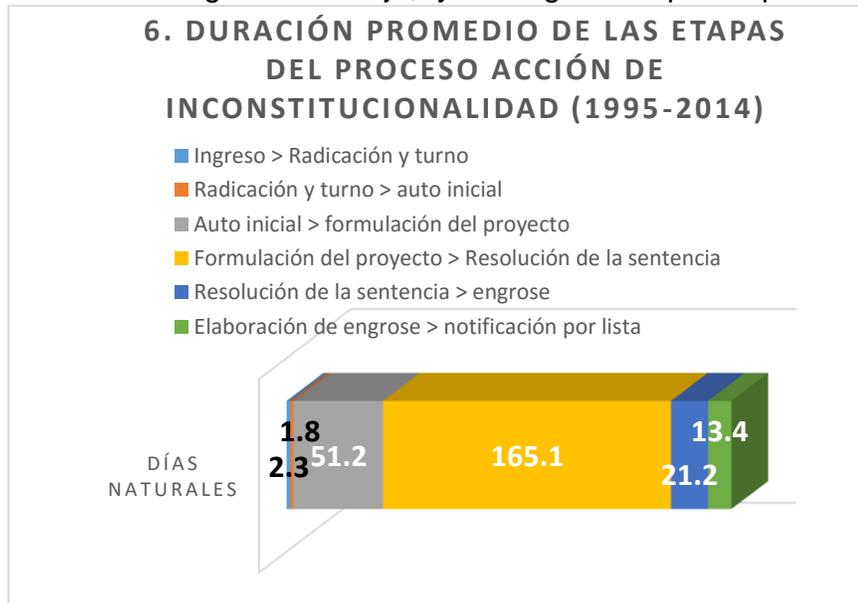
En síntesis, podemos decir que la controversia constitucional ha sido una herramienta fuertemente utilizada por los distintos niveles de gobierno, especialmente municipios, para atacar decisiones administrativas, frecuentemente relacionadas con el tema de recursos o con la invasión de atribuciones. A pesar, de la larga duración del proceso los actores acuden a la Corte en búsqueda del único arbitraje legitimado por la Constitución para la salvaguarda del equilibrio de los poderes.

Si bien, en los cuatro años más recientes considerados en el estudio (2011-2014) el número de controversias constitucionales parece haberse estabilizado, y estar muy lejano del récord de 2001, lo cierto es que la validez del Estado, en un contexto democrático y plural, está salvaguardada en la medida en que un árbitro capaz y reconocido tiene las atribuciones para tomar las decisiones adecuadas y la legitimidad para que estas sean respetadas.

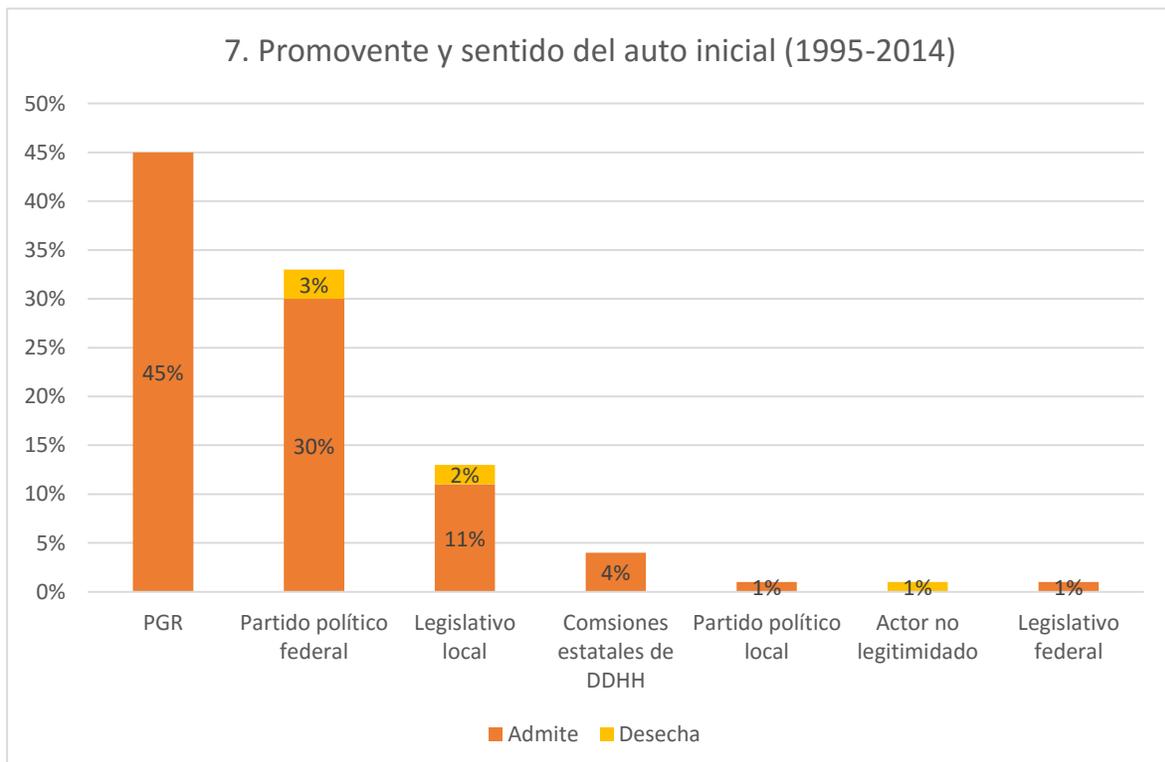
Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad, aunque menores en cantidad con relación a las controversias, han experimentado una dinámica diferente, pero recientemente revitalizada según la gráfica. Es natural que esta herramienta será más utilizada en la medida en que la actividad legislativa se incremente, por referirse a la constitucionalidad de normas y tratados.



A consecuencia de la menor carga de trabajo, y la urgencia que implica el pronunciamiento en torno a la constitucionalidad, o no, de un cuerpo legal, el tiempo promedio de trámite de una acción de inconstitucionalidad es considerablemente menor a la de las controversias, según se observa en la gráfica 6.



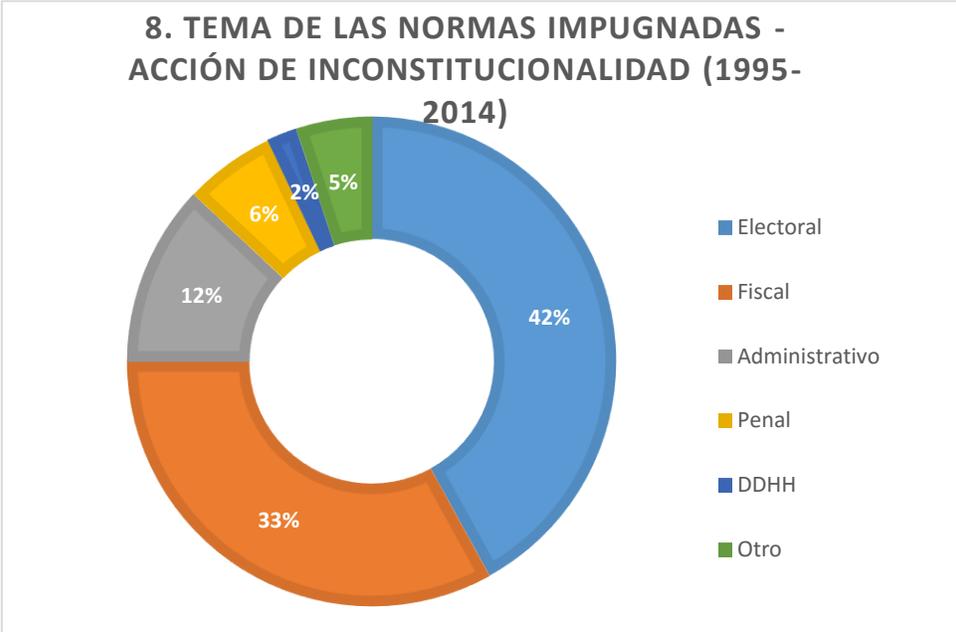
Respecto del origen de los recursos de acción de inconstitucionalidad nos puede, también, dar una idea de cuáles son los actores que más han utilizado su facultad de actor promovente. En ese orden de ideas la Procuraduría General de la República se coloca como el más activo de los órganos reconocidos, con una tasa



total de éxito respecto de acciones presentadas, mientras que el Congreso de la Unión Federal es el menos activo, pues sin ellos quienes avalan leyes federales y tratados internacionales.

Dado que la redacción de la fracción II, del 105 constitucional, contempla actores legitimados en materias específicas es importante señalar cuáles han sido los temas de las normas controvertidas ante la Corte. Llama la atención que la materia electoral sea la más recurrida, generalmente por partidos políticos nacionales, en cada 4 de 10 acciones inconstitucionalidad.

Al igual que en la controversia la materia fiscal y la administrativa, 33% y 12% respectivamente, permanece como una de las que más conflictos provocan en el

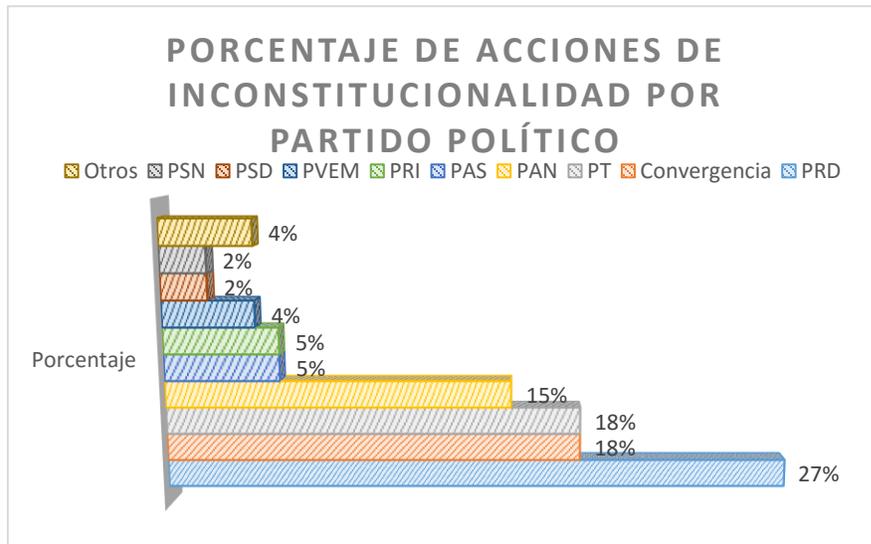


Estado mexicano, el poder de la bolsa es muy importante en un contexto en el que cada uno de los niveles de gobierno lucha por su legitimidad

ante los electores y en el que, llevando el análisis más allá de lo legal, niveles estatales y municipales frecuentemente sufren grandes problemas para recaudar recursos, dependiendo, en buena medida, de las participaciones federales.

Respecto de la materia electoral es importante llamar la atención sobre las acciones de inconstitucionalidad presentadas por partidos políticos nacionales, porque se entiende que los partidos de oposición minoritarios, incapaces de obtener el apoyo de 33% de una de las cámaras legislativas transitarán por la vía partidista. En ese sentido, el PRD ha presentado casi 3 de cada 10 de las acciones promovidas por

los partidos políticos, seguidos de otros partidos de izquierda como el PT y Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano, con 18% cada uno.



En consecuencia, podemos afirmar que “La Suprema Corte de Justicia es un tribunal de constitucionalidad, y como tal su función es atribuirle significado a la Constitución como fuente de derecho,

pero también como fuente de derechos.”<sup>106</sup>

Por lo tanto, “(...) (los tribunales) contribuyen a la transformación de las decisiones de los órganos políticos en decisiones jurídicas, válidas y validadas para toda la sociedad a la que rigen.”<sup>107</sup> Es decir, la Corte se coloca como el intérprete de los deseos de la comunidad política, expresados en la Constitución. Al estar depositada esta función en un órgano especializado evita que se caiga en los excesos que los órganos democráticamente elegidos pudieran asumir.

La cuestión es importante porque, para algunos, colocar a la Corte encima de los otros dos poderes es atentar contra la idea de soberanía popular y otorgarle poder excesivo a los integrantes del Judicial, que no siempre están en concordancia con los deseos de las mayorías, y que en ocasiones pueden pecar o de muy conservadores o de excesivamente progresistas.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 172

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 228

### 3.3 La Suprema Corte como árbitro del conflicto: entre la judicialización y la politización

Como se ha adelantado, el reconocimiento del valor que la actividad del Tribunal Constitucional conlleva también trae consigo una serie de cuestiones que merecen análisis y estrategias para su mejor funcionamiento o para evitar perversiones. Por un lado, debe asegurarse que las facultades otorgadas efectivamente favorezcan el establecimiento y la defensa de un estado constitucional de derecho: con un poder acotado por la ley y unos ciudadanos gozando, a plenitud, los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna.

Por otro lado, ante la relevancia ganada por los jueces constitucionales, se teme que este amplio espectro de acción derive en un activismo judicial que termine por invadir esferas de competencia, especialmente la facultad legislativa del Congreso de la Unión. El tema de activismo judicial no es novedoso en la teoría jurídica, de hecho, puede decirse que este nace con la facultad de revisión constitucional (*Marbury vs. Madison*, 1803). Sin embargo, la introducción del concepto de derechos civiles, ahora intensificados y agrupados bajo la categoría de humanos, impulsó a los jueces a interpretaciones más amplias en aras de la protección de los miembros de la comunidad política.

Es aquí donde el papel de la Suprema Corte, que pudiera circunscribirse como un asunto de materia de estudio jurídico, requiere el estudio desde la ciencia política. Sobre todo, en un contexto como el mexicano en el que la reforma constitucional de 2011 obliga a todos los agentes del estado mexicano a la adopción de un principio *pro persona* de máxima protección de sus derechos.

Cox recuerda la decisión del caso Watergate, un escándalo político que incluía corrupción y acoso a la oposición por parte de las más altas esferas de poder de Washington D.C., entre las que estaba incluido el presidente Nixon, y la posibilidad de que el presidente decidiera desafiar la decisión de la Corte, que le instruía a entregar las cintas que probaban su vínculo con el caso, dado el apoyo popular manifestado en las urnas un año antes del escándalo; pese a las condiciones, Nixon terminó por acatar la decisión de los Tribunales. En ese orden de ideas se plantea

tres preguntas en torno al papel de la Suprema Corte en el panorama político norteamericano: en primer lugar qué da validez a la actuación de dicho órgano en un escenario de relación compleja de poderes públicos; en segunda instancia en qué se sustenta, a falta de una redacción específica en el texto constitucional, que el Ejecutivo está sometido a un bloque de leyes constitucionales y tratados internacionales que en última instancia han de ser interpretados por la instancia judicial; finalmente plantea cuáles son los límites de la presunta devoción del pueblo americano al constitucionalismo.<sup>108</sup>

El papel preponderante de la Corte se origina en la propia génesis de su Constitución, que instituyó una separación de poderes que concibió una serie de funciones y facultades que implicaban el concierto de dos o más poderes y que, naturalmente, implicaban la posibilidad de conflicto. “Algunas controversias pueden asumir contornos de litigios para determinar si una rama ha hecho valer una facultad que la Constitución no le otorgó a ella sino a la otra, de modo que su pretendida acción configure una nulidad legal.”<sup>109</sup>

Entonces, ¿cómo evitar que la Corte se llene de resoluciones de carácter político? La respuesta está en la posibilidad de garantizar la independencia de los jueces, que respondan a las expectativas de la población, como señala Cox “La función de la Corte se ilumina por contraste con las ramas políticas. Sus decisiones son legítimas sólo cuando busca disociarse de intereses individuales o de grupo, y juzgar según normas desinteresadas y más objetivas.”<sup>110</sup>

Sin embargo, puede ocurrir el caso contrario en el que la política marque la pauta de la actuación del Poder Judicial, como pasó, de alguna manera en México, en el régimen de partido hegemónico. Al respecto Sánchez coincide en observar un fenómeno de politización de la justicia que se está revirtiendo.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Cox, A. (1987), "Role of the Supreme Court: Judicial Activism or Self-Restraint?", Maryland Law Review, vol. 47, p. 80

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 41

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 131

<sup>111</sup> Sánchez, Olga, *Óp. Cit.*, p. 227

Si, queda claro que necesitamos un poder Judicial fuerte debemos comenzar a buscar mejores condiciones para una acción intachable de la Corte, empezando por la garantía de independencia e ideando, a futuro, nuevos mecanismos para cumplir cabalmente con la defensa constitucional. Sánchez dice que “la expansión del Poder Judicial es un proceso irreversible en todas las democracias modernas y, por tanto, se debe comenzar a pensar en esas condiciones y exigencias a que me refiero para controlar alguna posible consecuencia negativa de la judicialización.”<sup>112</sup>

#### C.IV. El papel de la Suprema Corte de Justicia como árbitro del conflicto entre poderes públicos: controversia constitucional 109/2004

El uso de los estudios de caso en ciencias sociales siempre ha sido tema de controversia, porque, desde cierta perspectiva son incapaces de mostrar regularidades que permitan el tránsito hacia la adopción de teorías y leyes. Empero, las características de los fenómenos estudiados a veces precisan un grado de intensidad y profundidad que los estudios de N grande son incapaces de hacer. En ese orden de ideas, este ensayo acude a la elección de un caso central, es decir que posee características que hacen necesario su análisis, en la medida en que:

- a) Se trata de un conflicto horizontal de poderes, en este caso entre el Legislativo y el Ejecutivo;
- b) Versa sobre la materia presupuestal, que es clave en el estudio de los sistemas presidenciales, pues los presupuestos son la forma en la que un Ejecutivo materializa su plan de gobierno;
- c) Revela cuestiones importantes del fenómeno de gobiernos divididos en México, pues una de las funciones que los legisladores se han arrogado se refiere a la gestión de recursos del presupuesto federal, esta característica hace más intenso el proceso de negociación del mismo;

---

<sup>112</sup> *Ibíd.* P. 254.

- d) Aborda el tema de los límites del veto presidencial a las decisiones del Congreso, esta herramienta del Ejecutivo le permite espacio de negociación en las discusiones del Legislativo, sin embargo, aún hay un largo debate sobre los espacios en los que puede actuar y los que no;
- e) Ejemplifica el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la nueva realidad política de México, en tanto decisor de conflictos entre instancias de poder público enfrentadas, también muestra la forma en la que los ministros interpretan las normas y los principios bajo los cuales se pronuncian en favor de uno u otro sentido de la normatividad;
- f) Se trata de un caso que, si bien fue discutido y se tomó una decisión en su momento, no alcanzó los suficientes votos entre los Ministros para sentar regularidad, esta no decisión implica que un caso similar puede regresar a la Corte y exigir, nuevamente, un análisis profundo sobre la figura del veto.

#### 4.1 Modelo de frenos y contrapesos. Importancia del veto.

No es el objetivo de este trabajo realizar un profundo análisis en torno a la teoría de la división de poderes, el sólo hecho de identificar y señalar las aportaciones de los filósofos en la materia puede ser objeto de una empresa ardua. Sin embargo, consideramos valioso mencionar algunas fuentes que sirvan de guía en el camino que emprendemos hacia la explicación de la labor de un tribunal constitucional.

El concepto de división de poderes puede considerarse como un término relativamente moderno, pues es unido al pensamiento liberal que encuentra su punto máximo para enfrentarse a la tradición monárquica absolutista de la Europa del siglo XVIII y la Inglaterra del siglo XVII. En consecuencia, parece obvio relacionar autores como Hobbes, Locke y Montesquieu a la idea de separación de poderes como la conocemos ahora.

Dicha idea es correcta, pues el concepto que ahora retomamos de cara a nuestros análisis contemporáneos es clara herencia del pensamiento liberal de la Ilustración, empero no podemos ignorar que existe una rica historia respecto al concepto en comento.

De esta manera, la primera aparición de la idea de división de poderes puede ser identificada en la obra de Aristóteles *La Política*, en la que, tras el análisis de las Constituciones de su época, afirma: “En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial”<sup>113</sup>.

Más tarde, en los albores del pensamiento liberal Thomas Hobbes señala lo que puede interpretarse como los pilares sobre los que se funda el Estado liberal, que como ya mencionamos está íntimamente relacionado con la idea de poderes separados; pensamiento que más tarde será potenciado por John Locke.

Sin embargo, corresponde a Montesquieu la gloria de ser reconocido como el primer pensador occidental en establecer la división de poderes como la conocemos actualmente, a través de un estudio sobre la Constitución Inglesa y la obra de John Locke, señalando puntualmente: “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”<sup>114</sup>.

Para los objetivos del trabajo no conviene realizar un análisis histórico profundo acerca de la relación entre los poderes y el papel de la Corte en ello, solo basta mencionar que es claro que durante todo el siglo XIX el espíritu soberano y los poderes fácticos trataron de idear sistemas que garantizaran con prestancia el equilibrio de poderes, a veces cayendo en extremos como la instauración del “Supremo Poder Conservador”<sup>115</sup> por medio de las 7 leyes de 1836.

---

<sup>113</sup> Aristóteles, *La política*. Ed Gernika, México, 2004.

<sup>114</sup> Montesquieu (2007), *El Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, p.145

<sup>115</sup> El Supremo Poder Conservador fue un órgano creado por la Constitución centralista de 1836, en su segunda ley, su función era sostener el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, mantener o restaurar el orden Constitucional en caso de ser turbado. Entre sus atribuciones estaban la de declarar nulas las

El temor a la figura de un Poder Ejecutivo fuerte, en tanto centro del sistema político, que brindaba margen de maniobra para instaurar regímenes más autocráticos motivó la incorporación de otros mecanismos para atemperarle. Es importante señalar que los términos en los que se aprobó la constitución de 1857, que incluían la desaparición del Senado, la ratificación de los miembros del gabinete, así como la moción de censura, deben considerarse como el ensayo más cercano al parlamentarismo. Ese orden constitucional, prácticamente inaplicable en tiempos de guerra, derivó en una situación en la que el presidente gobernó por decreto, hasta la muerte de Juárez y durmió bajo el régimen de Díaz.<sup>116</sup>

Ahora bien, los Constituyentes de 1917 retomaron las premisas asumidas por los Congresos anteriores y establecieron un modelo de separación de poderes en su artículo 49, al tiempo que delimitaron las funciones y facultades, de cada uno de los tres poderes, en el título tercero, junto con un sistema de pesos y contrapesos que en esencia busca impedir el atropello de un poder sobre otro.

Sobra decir, que pese a la presencia de estos mecanismos que buscaban evitar que un poder se posicionara por encima de los otros dos, de facto la presencia de un partido que prácticamente controlaba todos los cargos de elección popular y consideraba al presidente en turno como su principal líder anuló el sistema, generando un súper – ejecutivo capaz de influir en las decisiones tanto de Legislativo como de Judicial.

Es en los últimos años, y gracias a la creciente expresión de la pluralidad mexicana y su materialización en reformas electorales e institucionales que permitieron elecciones limpias y con ello un acceso más transparente al poder, así como el fenómeno de los gobiernos divididos, que estos mecanismos se han activado.

---

disposiciones legales y actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución y algunas más peligrosas como la declaración de incapacidad del presidente o la de declarar la voluntad de la Nación. Para información sobre el tema véase: Pantoja Morán, David. *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*. El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, México, 2005.

<sup>116</sup> Vid. Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 2011, 246 pp.

Es lógico saber que la mayoría de los textos normativos no posee un solo significado, ni todos los supuestos, en el caso de la Constitución el único tribunal autorizado para realizar su interpretación es la Suprema Corte.

Por eso conviene analizar un poco el espíritu del Constituyente de 1917, es decir la intención que se tuvo al redactar los artículos que conciernen a la Controversia Constitucional 109/2004: en primer lugar, el artículo 72 que confiere al Ejecutivo la capacidad para realizar observaciones a todo proyecto de ley emanado por el Congreso de la Unión.

Es importante resolver, entonces, las siguientes preguntas, ¿por qué se dotó del poder de veto al ejecutivo en la Constitución de 1917? ¿Cuál era la intención? Para ello es preciso regresar al discurso que Carranza que presentó al Congreso Constituyente el 1° de Diciembre de 1916, inspirado en las propuestas y el análisis de Emilio Rabasa en su texto “La Constitución y la dictadura”, destinado a defender y explicar las propuestas contenidas en la “Circular Convocatoria del 14 de Agosto de 1867”, entre las que se incluía la del veto presidencial y la necesidad de restringir la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

El veto ya había sido discutido en el contexto de la aprobación de la Constitución de 1857, no faltaron las voces que señalaron la inoperancia de las relaciones ejecutivo – legislativo, dada la estructura mucho más parlamentarista de dicho ordenamiento, y en consecuencia la necesidad de establecer un veto parcial para el Ejecutivo dada su responsabilidad en la aplicación de la ley.

Otro afluente al pensamiento de Carranza, para sostener esta arma en la relación entre poderes de la Constitución fue el sistema “liberal-conservador” propuesto por Justo Sierra que buscaba corregir los excesos del liberalismo contenidos en la Carta Magna de 1857 para “facilitar la estabilidad política y dar mejores bases constitucionales al progreso”<sup>117</sup> proponiendo no solo el veto presidencial sino la

---

<sup>117</sup> Marván Laborde, Ignacio. *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. Tomo II. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.p. 1586

irresponsabilidad constitucional del presidente, así como un sistema de sustitución del ejecutivo.

Rabasa vaticinó todos los problemas que la conformación plural del Congreso provocó en la relación con el Ejecutivo: amenazas de juicio político, incapacidad para sostener el veto sobre el presupuesto o las presiones del Legislativo para imponer miembros afines en el gabinete. Esas condiciones se observaron claramente en la presidencia de Madero, y a su vez se ubicó como ejemplo claro para los constituyentes de 1917 de la necesidad de fortalecer al Ejecutivo.

Por cuanto a la discusión de la propuesta de Carranza se refiere es preciso decir que la Segunda Comisión de Constitución reafirmó las ideas originales del presidente y en referencia al veto señaló en un dictamen específico para el artículo 72 inciso C, el 5 de Enero de 1917 que: “El Ejecutivo debe intervenir en el proceso legislativo, porque tiene la imprescindible necesidad de vigilar y considerar otros puntos de vista”<sup>118</sup> y, al tiempo, restablecer el equilibrio de poderes alterado por la Constitución de 1857. Con ello se propuso la dinámica con la que actualmente funciona el veto: “Todas las observaciones a una ley o decreto deberán regresar a la discusión y contar con la aprobación de 2/3 partes de los votos para superar el veto del Ejecutivo.”<sup>119</sup>

Esa misma comisión consideró en su dictamen otorgar la facultad de revisión de la cuenta pública a todo el Congreso de la Unión y no solo a la Cámara de Diputados, sin embargo, si reservó para ésta la facultad de aprobar el presupuesto de egresos, sin mayor explicación y pese a que se trataba de una función peligrosa en su relación con el Ejecutivo.

Así pues, la presencia del veto presidencial es una respuesta a la exacerbada desconfianza del Constituyente de 1857 que despojó al Ejecutivo de facultades que le pertenecían (el veto estuvo contemplado desde la Constitución de 1824) apelando

---

<sup>118</sup> *Ibíd.* Pág. 1591

<sup>119</sup> Esta condición que exige que para la superación del veto presidencial se necesite una mayoría calificada es la diferencia más clara respecto a la Constitución de 1857 y su reforma de 1874 que solo pedían una mayoría simple para superar las observaciones.

a la representación de la soberanía que la Cámara de Diputados encarnaba, arreglo que resultó funesto para los Ejecutivos que se apegaron a la ley, como el caso de Madero y que orilló a otros al despotismo.

Ahora bien, en lo que se refiere a la fracción IV del artículo 74 que dota a la Cámara de Diputados de la facultad exclusiva para aprobar el presupuesto se respetó la enmienda hecha a la Constitución del 57 en 1874 que al restablecer el Senado consideró esta función para la Cámara Popular, pero que al tiempo intentó contenerle con la creación del artículo 75 que le obliga a señalar las retribuciones por los cargos públicos.

Otro de los problemas que al interpretar la Constitución se identifican es conocer en qué materias está capacitado el Ejecutivo para enviar sus observaciones (vetar). En el artículo 70 (Ley orgánica del Congreso) y en el artículo 72 fracción J señalan las materias que no son susceptibles de veto, sin embargo, muchos doctrinarios del derecho consideran que existen otras resoluciones que deben escapar de la intervención del Ejecutivo dada su naturaleza aun cuando no estén expresadas claramente en la Carta Magna.

Con ello podemos identificar la labor del Constituyente al establecer la relación entre el Ejecutivo –Legislativo, la aventura vivida en la Constitución de 1857 y los mecanismos que los de 1917 crearon para evitar un desajuste al sensible equilibrio de poderes.

En síntesis, la existencia del veto se sostiene en que tiene como objetivo equilibrar la relación entre los poderes. Silva – Herzog considera que el veto mexicano es especialmente fuerte por dos razones: “(...) en primer lugar, el veto puede ser total o parcial, y, en segundo término, para la superación del veto presidencial no basta una mayoría simple (...)”<sup>120</sup>

Sin embargo, el veto no es una herramienta absoluta ni completamente eficaz. En primer lugar, porque es un hecho reactivo, no activo, es decir surge sólo como

---

<sup>120</sup> Silva, Jesús. “El fin de la siesta constitucional” en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, p.379.

amenaza; en segundo lugar, porque el texto constitucional es ambiguo respecto de su interpretación; en tercera, porque refleja la composición partidista de las Cámaras y no un real termómetro de la opinión pública nacional. Como afirmó Silva en 2002: “Su efectividad dependerá de la composición del Congreso y de la interpretación que de esta facultad constitucional se haga, pues es de todos sabido que esta facultad no está bien reglamentada y no opera para casos en que la ley es materia exclusiva de una Cámara”<sup>121</sup>

#### 4.2 Descripción el caso: trámite, resolución

A través del estudio de una controversia constitucional se busca sostener el papel político de la Suprema Corte, en tanto tribunal constitucional, en el sistema político actual. Con el caso de la controversia constitucional 109/2004 señalaremos cómo la reforma a las atribuciones de la Suprema Corte de le permite ser partícipe de este tipo de debates, pues como señala Carpizo: “La función primordial de un tribunal constitucional es la defensa de la Ley Suprema, por ello sus atribuciones y competencias, así como por los efectos de sus resoluciones, lo colocan en una posición jerárquicamente superior a los tres poderes tradicionales los cuales están obligados a acatar sin excusa las resoluciones del tribunal constitucional ya que su fuerza es la fuerza misma de la Constitución, del orden jurídico, del Estado de derecho”<sup>122</sup>

Aunque se puede controvertir la idea de un “poder jerárquicamente superior” sostenida por Carpizo, lo cierto es que se trata de un poder que ha comenzado a aplicar el poder que históricamente le corresponde y dada su validez y calidad ante los ojos de los otros actores un árbitro seguro y cada vez más activo, es decir cuya función primordial es garantizar el equilibrio de los poderes públicos, en el marco de observancia constitucional. En consecuencia, en un escenario de profundización del pluralismo político, dicha instancia tenderá a hacerse más importante en el porvenir.

---

<sup>121</sup> Casar, María, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México” en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, p.366.

<sup>122</sup> Carpizo, Jorge. “Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de Diciembre de 1994” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. No. 83, IJJ- UNAM, versión electrónica en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/el14.htm>

Como ya se ha señalado, la controversia constitucional es un instrumento otorgado a la Suprema Corte, desde la Constitución de 1917, empero la conformación del sistema político mexicano en la etapa posrevolucionaria y la consecuente característica fundamental del partido hegemónico, así como su no reglamentación legal, explican que dicha herramienta haya sido poco usada en la historia de México.

La importancia de dicha facultad de la Corte radica en que su naturaleza reconoce, de manera implícita, la existencia de tensiones entre los poderes en los que se divide el gobierno mexicano para su ejercicio, situación cotidiana entre representantes populares emanados de distintas fuerzas políticas con apoyos sociales distintos y agendas de gobierno diferentes. Ante el previsible conflicto en torno a las facultades legales de las diferentes instancias de gobierno surge la figura de la cabeza del Poder Judicial brindando certeza a los conflictos en torno a la interpretación de funciones y facultades.

En consecuencia, la función para resolver controversias constitucionales brinda a la Corte el papel de equilibrio de poderes; por lo tanto, se evaluará su labor en una importante controversia constitucional: la 109/2004, porque se refiere a un conflicto entre poderes federales, el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, en el que el primero, ante la negativa de la segunda de aceptar las observaciones hechas por el Presidente de la República luego de que su propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) fuera modificada de manera sustancial, alegó que el veto presidencial era también aplicable a decisiones de una sola de las Cámaras.

Se discutió entonces acerca de la facultad o no del veto presidencial al presupuesto, procediendo a un arduo análisis constitucional y procedimental expresado en un importante debate al interior de la Corte, reflejado en una votación muy dividida que apenas alcanzo en mayoría simple para aprobar su resolución el 17 de mayo de 2005.

Por lo tanto, este caso puede ser un ejemplo muy ilustrativo de la forma en la que la Corte ha manejado su papel de árbitro entre poderes; de las posiciones de los ministros que en ese momento se encontraban desempeñando el cargo; y, al

tiempo, del marco de independencia tan amplio que permitió disensos claros y discusiones álgidas pero enriquecedoras.

Así pues, planteamos este acercamiento a la función de equilibrio de poderes del Poder Judicial a través del fallo de una Controversia Constitucional.

#### POSICIONAMIENTOS

La disputa por los cambios realizados al proyecto de presupuesto de egresos de la federación en los años de gobiernos divididos estaba ya bastante previsible, desde el año 2002 el Ejecutivo había propuesto establecer en la Constitución la capacidad del Ejecutivo para vetar el PEF.

Sin embargo, no fue sino hasta el año 2004, cuando se discutía el proyecto para el siguiente ejercicio fiscal, cuando por fin explotó la bomba que tantos años había sido alimentada. Cuando la propuesta presentada por el Ejecutivo el 9 de septiembre de 2004 fue modificada sustancialmente y aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 2004 con una votación de 323 votos a favor (los de la oposición), 137 en contra (PAN) y una abstención.

Rápidamente, el Ejecutivo, encabezado por Vicente Fox Quesada, rechazó los cambios que a su propuesta había realizado la Cámara de Diputados, devolviendo a esta, con sus observaciones, el PEF 2005, el día 30 de noviembre mediante el oficio N° SEL/300/4599/04. Con esta acción Fox vetaba la decisión de la Cámara sobre el PEF, entonces sustentó esa decisión en el contenido del inciso C del artículo 72 y del supuesto de que el artículo 72 Constitucional en su fracción J que prevé los casos en los que no procede el veto no considera el presupuesto.

El debate se trasladó a la Cámara de Diputados que discutió si se aceptaba o no el veto, en la dividida sesión del día 14 de diciembre de 2004. El grupo parlamentario del PAN apeló a la idea de que el primer párrafo del artículo 72 no condiciona todo el resto del artículo como lo señalan aquellos que sostienen que el veto es solo aplicable en las resoluciones de ambas Cámaras, también adujo que el espíritu del constituyente definió claramente los casos en los que veto era inaplicable, por ello si el presupuesto no se incluyó en el inciso J era claro que no había intención de

salvaguardarlo. Además, las observaciones por el Poder Ejecutivo al Presupuesto (materia exclusiva de la Cámara de Diputados según el artículo 74 fracción IV) no viola dicha disposición y por el contrario abona a la discusión del destino de los recursos públicos, debate en el cual el Ejecutivo, en tanto ente que presentaba el proyecto, tenía papel preponderante.

En ese orden de ideas se señalaba la congruencia de la Constitución al otorgar el derecho de iniciativa y de promulgación del presupuesto y, por tanto, a cuidar de su modificación; es decir, el presupuesto es el medio para que el Ejecutivo cumpla con sus labores y no puede quedar fuera de la discusión de este. Finalmente, se recordó la existencia de un antecedente de veto presupuestal en el gobierno de Carranza de 1919, en el que el Congreso aceptó las observaciones<sup>123</sup>. Y que, al ser una legislatura integrada por algunos diputados constituyentes, les calificaba para interpretar el espíritu de la ley.

En el mismo sentido los diputados a favor del veto mencionaron que por principio general del derecho “el que puede los más puede lo menos” y, por lo tanto, al reconocer la Constitución la facultad exclusiva del ejecutivo para presentar la iniciativa del presupuesto le otorga el derecho a revisar lo aprobado.

Las voces opositoras aducen al principio bajo el cual ninguna autoridad puede realizar sino lo que está expresamente contenido en una norma, en consecuencia, la posibilidad de detener el presupuesto sería desastrosa para el país. Además, según la constitución el veto es aplicable sólo a proyectos votados por ambas Cámaras y dado el PEF es facultad exclusiva de la de Diputados, según la fracción IV del artículo 74, que al tiempo constriñe la facultad del ejecutivo exclusivamente a la presentación de la iniciativa.

Finalmente, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la mesa directiva que negaba al Ejecutivo la facultad para hacer observaciones al

---

<sup>123</sup> La Comisión de puntos Constitucionales presidida por Enrique Suárez, constituyente de 1917, a través de su dictamen, rechazó que el Ejecutivo tuviera el poder del veto (entendido como la negación de la sanción para promulgar las leyes) pero sí reconoció la capacidad para hacer observaciones a las leyes que para su promulgación enviara al Congreso o alguna de las Cámaras.

Presupuesto de Egresos, en tanto función exclusiva de una Cámara. Con 332 votos a favor y 146 en contra se pronunció a favor de que el ejecutivo promulgara *ipso facto* el PEF para el ejercicio fiscal 2005.

La reacción del presidente Fox ante el rechazo de sus observaciones derivó en un mensaje, en cadena nacional, el 21 de diciembre de anunciando que interpondría una controversia constitucional para que fuera la Corte la instancia final que resolviera la disputa.

De esa manera el conflicto Ejecutivo vs. Legislativo escalaba a un nivel en el cual sólo la Corte Suprema había de ser árbitro eficaz para destrabarlo, ahora estaba en sus manos la resolución de un tema de importancia extraordinaria pues en el escenario político la disputa de poderes públicos en torno a la interpretación del cuerpo legal se antoja como una regularidad.

#### TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA

El 21 de diciembre de 2004 Daniel Cabeza de Vaca, ostentado como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, fue el encargado de promover una controversia constitucional demandando la invalidez de los actos llevados a cabo por la Cámara de Diputados., en el proceso de discusión y aprobación del PEF 2005.

Los actos que la Controversia pretendía como inválidos eran:

1. El acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el pleno y notificado al Ejecutivo por el oficio DGPL 59-II-0-1276.
2. El Decreto del presupuesto de egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.

Además, consideraba como violación a la Constitución que, tras el acuerdo del 14 de diciembre, se haya devuelto al Ejecutivo el primer presupuesto aprobado; claro está, sin discutir las observaciones y sin superar las 2/3 partes que el veto exige.

Sin embargo, en cumplimiento al artículo 87 de la Constitución, Presidencia publicó el Diario Oficial de la Federación el decreto PEF 2005 el 20 de diciembre de 2004

“sin que ello implique consentimiento alguno de los actos que aquí se impugnan”<sup>124</sup> y basándose en el criterio dictado por la Corte, en el caso de un gobernador al que fuera rechazado su veto y que, por fuerza de las disposiciones constitucionales, debe promulgar y publicar, más no por su consentimiento, y luego agotar las instancias de inconformidad. Además de la consideración del grave estado que la no publicación del presupuesto acarrearía.

Los argumentos para controvertir el acto, por el cual la Cámara de Diputados había rechazado la posibilidad de que el Ejecutivo hiciera observaciones al presupuesto aprobado, planteados por la demanda eran los siguientes:

1. El presupuesto de Egresos de la Federación sigue el proceso legislativo, por tanto, no era correcto hacer una lectura del texto constitucional simple como aquella que pretendía que el primer párrafo del artículo 72 condicionara a todo el artículo, incluido el inciso C. Proponía una visión integral de los artículos 70 al 72, según la cual la Constitución regulaba el proceso legislativo, en sentido amplio, o sea tanto para las resoluciones en las que intervinieran ambas cámaras como aquellas que hablaran de facultades exclusivas. Desde esa lógica, no se encontraba en la Constitución un procedimiento específico para los actos unicamerales.

Además, en el artículo 144 del Reglamento Interior para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se encontraba una interpretación del legislador sobre el artículo 72 y su validez en actos unicamerales.

2. El primer párrafo del artículo 72 no califica a los apartados de dicho artículo, en ese orden de ideas la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” se refiere única y exclusivamente al proceso que una iniciativa de ley ha de seguir para su aprobación y no a cómo se organizan los mecanismos en el resto del proceso.

3. Las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución, por el inciso J del artículo 72 que señala claramente

---

<sup>124</sup> Controversia Constitucional 109/2004 incluida en la Ejecutoria de la SCJN, en [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC\\_109\\_04\\_EJECUTORIA.pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Transparencia/OrganosEncargadosAccesoInformacion/ComiteAccesoInformacion/InforOtorgPartClasInfo/Jurisdiccionales/CC_109_04_EJECUTORIA.pdf)

las excepciones al veto, además de las que el artículo 70 sobre la Ley Orgánica del Congreso contiene.

4. La facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones garantiza un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión, es decir, orientar la interpretación constitucional hacía la garantía del equilibrio de poderes, considerando que el veto no es absoluto y que, dada su trascendencia, exige la participación del que será encargado de ejercer la normatividad.

5. La formulación de observaciones al Presupuesto de Egresos no contradice al mandato constitucional de anualidad, el procedimiento que exige que el PEF deba estar aprobado a más tardar el 15 de noviembre da tiempo para la formulación y discusión de las observaciones, no debe olvidarse que la finalidad del veto es propiciar el diálogo y no simplemente paralizar.

6. Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, necesariamente implican la facultad de observaciones, entendida tras la reciente reforma que permitió a la Cámara de diputados la facultad de “modificar” el proyecto del presupuesto, en aras del equilibrio de poderes, lo que supondría, al tiempo, la posibilidad de hacer observaciones por el Ejecutivo a lo modificado.

7. La facultad del Ejecutivo de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación es acorde con su facultad exclusiva de iniciativa, entonces si puede intervenir en las entradas es natural que tenga injerencia en las salidas.

8. La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos, dado que no puede dejar sin presupuesto a un rubro específico u organismo autónomo.

9. Menciona siete casos de veto al presupuesto de egresos de la Federación, de los cuales concluye que: las observaciones al presupuesto han sido aplicadas bajo la Constitución de 1917; en ninguno de los casos la Cámara de Diputados ha cuestionado la capacidad del Ejecutivo para hacerlo y dio trámite a las observaciones; en la mayoría de los casos se aceptaron; el mecanismo no fue eliminado, sino que se olvidó dada la configuración política de las últimas décadas.

Es interesante señalar que en la XXVIII Legislatura, la primera en recibir observaciones al presupuesto por parte de Carranza, había 56 diputados constituyentes y que conocían la intención del Congreso del 17.

10. Conforme al artículo 126 constitucional, en relación con el 72, el presidente de la República tiene la facultad de observar normas en materia presupuestaria.

11. El derecho de veto debe ser tanto para la Ley de Ingresos como para el Presupuesto de Egresos.

12. La evolución histórica del procedimiento legislativo respalda la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al presupuesto de egresos.

Además, por cuanto a la modificación del presupuesto, la Controversia señala que al modificar el PEF 2005, la Cámara de diputados se arrogó una serie de actos administrativos competencia del Ejecutivo Federal transgrediendo la división y equilibrio de poderes derivados de los artículos 49, 74 fracción IV, 89 en su fracción I, 90 y 133 constitucionales .

En consecuencia, el Ejecutivo solicitó la invalidez de anexos, rubros y disposiciones del PEF 2005 en las que la cámara invadía sus facultades:

1. Construcción y ampliación de caminos. - anexo 4 7 anexo 19 A
2. Subsidios para obras y servicios en entidades federativas y municipios
3. Áreas naturales protegidas
4. Construcción de instalaciones y adquisición de equipo para la Armada de México
5. Distribución de “Tiempos de Estado”
6. Robos de combustible
7. Celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas.
8. Creación del “Instituto Nacional de Capacitación Musical”

Entonces, además de arrogarse facultades administrativas, la Cámara de diputados generó leyes secundarias cuya creación debe ser exclusivamente por las dos

Cámaras, además la Jerarquía de normas fue también vulnerada pues al ser aprobado el presupuesto por una sola Cámara este tendrá menos jerarquía que una ley secundaria y que la Constitución naturalmente, además de la violación a leyes secundarias también se contempla la violación al artículo 26 Constitucional.

Sin embargo, es importante aclarar que para fines de este trabajo nos abocaremos sobre todo a la parte que implica la facultad de vetar el presupuesto por parte del Ejecutivo.

Así, el 22 de diciembre de 2004 los Ministros Integrantes de la Comisión de Receso ordenaron formar y registrar el expediente relativo a dicha Controversia a la que le correspondió el número 109/2004 designando como instructor del procedimiento al Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia. Por ese conducto se admitió la demanda y se emplazó a la parte demandada (Cámara de Diputados) para que formulara su contestación y se notificó al Procurador General de la República para que manifestara lo que su representación correspondiera.

La Cámara de Diputados en su contestación a la demanda afirmó que Daniel Cabeza de Vaca carecía de personalidad jurídica para presentar la Controversia y que el representante debiera ser el procurador general de la república y por cuanto a causales de improcedencia señaló:

I. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos no tiene facultades para hacer observaciones al PEF, ello aduciendo a las ideas ya antes expresadas: facultad exclusiva, veto solo en actos de bicamerales.

II. El decreto del PEF, es un acto consumado, por lo que el acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 2004, es un acto concluido.

III. Los actos que impugna la actora son actos consentidos, al no haber realizado las observaciones a la ley de ingresos de la federación, por la incongruencia que anular actos del presupuesto de egresos tendría con los ingresos aprobados. A juicio de la Cámara el Ejecutivo debió vetar los ingresos para no permitir el desequilibrio presupuestal.

También es preciso señalar que la Suprema Corte a través de su ministro instructor reconoció como terceros afectados en la disputa a 20 estados, 89 municipios y tres delegaciones y, con ello, la posibilidad para participar en el juicio.

El 30 de marzo de 2005 se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del 105 Constitucional para relacionar las constancias de los autos, y admitir las pruebas de las partes, al tiempo, mediante el oficio PGR/185/2005, el Procurador se pronunció a favor de atender las peticiones del Ejecutivo. Respecto de los terceros en disputa todos, excepto el municipio de León, se pronunciaron por respetar el decreto PEF.

De esta manera al establecer la litis de la demanda la Suprema Corte optó por centrarse en los aspectos:

- Conocer si el Titular del poder Ejecutivo está o no facultado para realizar observaciones al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución para modificar el Proyecto del PEF tiene alguna limitación constitucional o es absoluto.
- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados en el PEF 2005 transgreden o no la División de Poderes y la Supremacía Constitucional instituidos en los artículos 49, 74 fracción IV, 89 fracción I, 90 y 133 de la Constitución

#### RECURSOS DE RECLAMACIÓN DE PARTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los primeros dos recursos (23/2005 y 24/2005) fueron interpuestos por la Cámara de Diputados contra el auto de fecha seis de enero de dos mil cinco en el que se desechó, por improcedente, el incidente de nulidad, sostenido por el Legislativo, de las actuaciones propuesto en la controversia constitucional 109/2004. El 24/2005 mencionaba que al desechar el incidente el Ministro Instructor dejó de analizar si los ministros integrantes de la comisión de receso fundamentaron o no la urgencia para aceptar la controversia, así como su actuación. El 23/2005 se dirigía a revisar la actuación del ministro instructor.

El recurso 372/2004 también fue interpuesto por la Cámara de Diputados en contra del auto de admisión dictado por la comisión de receso del segundo periodo de sesiones del año dos mil cuatro el 22 de diciembre del mismo año a la Controversia 109/2004. El 371/2004 se formuló en contra del proveído en el que se concedió la suspensión solicitada por la parte actora, dictada también por la Comisión de Receso.

La Corte en la resolución al recurso de reclamación 24/2005 consideró que, acorde al artículo 52 de la Ley reglamentaria del 105 Constitucional en sus fracciones I y II, esta era procedente, al ser presentado contra un auto que desechaba un punto que podía ser trascendental en la secuela procesal, porque estuvo a tiempo y además porque fue presentado por un representante claro de la parte legitimada para ello. Sin embargo, se resolvió que este era infundado, confirmando por tal el acuerdo del 6 de enero de 2005, con una votación unánime.

A través del recurso 23/2005 la parte quejosa (Cámara de Diputados) señaló que los ministros integrantes de la Comisión de receso no argumentaron suficientemente la urgencia que los autorizó para habilitar los días del segundo periodo de receso del 22 de diciembre al 2 de enero y nuevamente se pronunció en contra del Acuerdo 12/2004 que facultaba a la comisión de receso de la corte para admitir controversias urgentes y que, a juicio de la Cámara, eran contrarios a los artículos 29 y 50 de la Constitución. La Corte al igual que en caso anterior consideró procedente el recurso, pero infundado, y, por tanto, ratificó por unanimidad el acuerdo del 06 de enero.

El recurso de reclamación 372/3004 controvertía el auto de admisión a la controversia, por parte de los ministros de la Comisión de receso (Aguirre Anguiano y Gudiño Pelayo). Tras dos sesiones en las que se discutió el dictamen elaborado por la Ministra Olga Sánchez Cordero, la resolución incluyó las razones de porque la corte podía procesar esta controversia en épocas de receso, así como las leyes en que se basaba su decisión, aprobándose por una mayoría de 8 votos.

Finalmente, por cuanto a los recursos de reclamación de la Cámara de Diputados, la 371 que se pronunció en contra del auto concedido por los ministros de la comisión de receso que solicitó el Ejecutivo Federal tras la Controversia 109/2004,

este ocupó cinco sesiones para su análisis y discusión. También se consideró infundado el recurso, sin embargo, se modificó el acuerdo impugnado para establecer un requisito que permitiera que la suspensión otorgada siguiera surtiendo efectos, aprobada por 7 votos.

De esa manera podemos observar como la mayoría de los ministros otorgó un espaldarazo a las decisiones tomadas por el Ministro Instructor y por la Comisión de Receso, al rechazar todos los recursos de Reclamación interpuestos por la Cámara de Diputados.

#### POSICIONAMIENTO DE LOS MINISTROS

La discusión sobre la resolución de la Controversia Constitucional 109/2004 dividió, las posturas de los ministros. Se necesitaron 6 sesiones públicas para poder resolver, por medio de votaciones divididas en demasía, la procedencia del veto por 6 votos de los 11 totales. Como los perfiles que integran las instituciones son decisivos para el rumbo de las mismas, sobre todo en aquellas de reciente creación o reforma, se mencionarán a *grosso modo* las posturas de algunos de los ministros<sup>125</sup>.

Las opiniones encontradas pueden considerarse como una muestra de la independencia de los jueces y, por supuesto, como reflejo de la pluralidad de los perfiles de los ministros en ese momento.

El Ministro Genaro Góngora Pimentel encabezó el grupo de aquellos que rechazaban que Ejecutivo tuviera la facultad del veto sobre el Presupuesto. Al igual que los doctrinarios Tena y Herrera y Laso consideró que el artículo 72 rige solo los actos del Congreso, y no los de las facultades exclusivas de cada Cámara. Igualmente sostuvo que el inciso J era excesivo pues las disposiciones que señala de cualquier modo no pueden ser vetadas, y asegura: “Conviene mencionar que por lo que refiere al inciso j) del artículo 72 [...] no implica que sólo en esos casos el

---

<sup>125</sup> Para un adentramiento profundo en el tema, recomendamos revisar las versiones estenográficas de las sesiones públicas que pueden encontrarse en el libro del ex – ministro Góngora Pimentel, *El veto al presupuesto de Egresos de la Federación* de Editorial Porrúa, México, 2005.

veto sea improcedente, pues debe atenderse a la naturaleza de las facultades exclusivas”<sup>126</sup>.

Además, el ministro Góngora esgrimió que aceptar el veto al presupuesto constituiría un grave error dado el principio de anualidad que le Presupuesto tiene. Respecto a la naturaleza jurídica de este, opina que el PEF se trata de una norma general y no de un acto administrativo porque la historia constitucional lo considera así, y porque surge de un procedimiento legislativo especial entre otras.

El ministro Gudiño Pelayo fue otra de las voces adscritas a la imposibilidad del veto presupuestal, entre sus razones sostuvo que no hay norma expresa que faculte en ese sentido al Ejecutivo, “las autoridades solo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas”<sup>127</sup> (principio de seguridad jurídica) recordó. Al tiempo fue claro en que no existía la posibilidad de fragmentar la parte del PEF vetada y la no vetada, en caso de reconocerse el veto contra el que el argumenta. La ministra Olga Sánchez Cordero también se adscribió a la línea contraria a la del criterio mayoritario pues se pronunció en pro de una interpretación literal, sosteniendo en su participación del 10 de mayo de 2004 la idea del principio de legalidad y apego estricto a la ley por las autoridades, en el mismo sentido que el ministro Gudiño.

Por su parte Luna Ramos declaró que, pese a que ella es partidaria, en aras de mejorar la salud del sistema democrático, de que existiera el veto, no observaba condiciones en la Constitución para señalar esta facultad. Le preocupaba que, de aceptarlo, la fracción D del artículo 72 Constitucional que preveía que todo proyecto de ley que no supere el veto debe ser guardado para el siguiente año, lo cual no cabría dada la anualidad del presupuesto.

El argumento central de los ministros que se pronunciaron a favor de la procedencia del veto al presupuesto de egresos de la Federación considera que, dado que no existe un proceso específico para la creación del PEF, se debe acudir al artículo 72;

---

<sup>126</sup> Góngora Pimentel, Genaro. *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Porrúa, 2005, pág. 759.

<sup>127</sup> Sesión del 10 de mayo de 2005 en Góngora Pimentel. Op. cit. pág. 462

en él, aunque la fracción J no deba interpretarse a *contrario sensu*, existe una especie de regla de clausura que permite la aplicación del veto a actos unicamerales. Por cuanto a la posición de Sánchez Cordero de interpretación literal, señalaron que el asunto estaba en la corte por ser un problema de interpretación Constitucional. En ese orden de ideas el ministro Silva Meza propone, dada la naturaleza de la controversia referida a “atribuciones de los poderes”, la interpretación de los artículos por el método de viabilidad democrática, que atiende a las atribuciones interpretadas, y, tras ello, asegura la procedencia del veto.

Las intervenciones de ministro Guillermo Ortiz apuntaron a sostener el proyecto elaborado, a través del cual se dotaba al Ejecutivo de facultades para observar el presupuesto. Para ello realizó una atinada descripción de las funciones de un tribunal Constitucional y su trascendencia: “(...) tenemos la potestad de colmar lagunas constitucionales y se han dado casos en este sentido, particularmente en los Estados Unidos de América”<sup>128</sup>. Al tiempo llama la atención sobre el papel de la Corte en ese momento y el tipo de interpretación al que debía atender: “La interpretación Constitucional no es igual a la interpretación de la ley [...] (la interpretación constitucional) es mucho más libre y obedece en gran parte a principios, como lo ha señalado el ministro Silva Meza (equilibrio de poderes)”<sup>129</sup>. Por lo tanto, asegura que, dado que las voces al interior de la Corte consideran esencial la salvaguarda del equilibrio de poderes, es necesario declarar la validez del veto presupuestal en ese caso. El ministro Ortiz también urgió a tomar posiciones definidas, pues al ser una ley anual pueden surgir más casos y, naturalmente, debe existir congruencia, pues si se puede vetar los presupuestos de ingresos los egresos deben poderse también.

En el mismo sentido Valls Hernández señaló que el principio de división de poderes no opera en forma rígida, dado que existe un sistema de cooperación entre ellos, y, por tanto, el veto es consecuente a ese principio. Aguirre Anguiano votó también a

---

<sup>128</sup> *Ibíd.* pág. 481

<sup>129</sup> *Ibíd.* pág. 481

favor del veto, pero sus participaciones son pocas y no dejan ver las razones en las que edificó su voto.

De esa manera se procedió a la votación para considerar la facultad de veto o no del presidente de la república, en torno al PEF.

#### 4.3 Saldos del caso 109/2004

##### TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN

El 17 de mayo de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la resolución respecto a la Controversia Constitucional 109/2004

Para la resolución se aplicaron métodos de interpretación sistemática, histórica y genético - teleológica, por tanto, la sentencia de que el presidente posee facultad de veto al presupuesto de egresos no es una interpretación a *contrario sensu* de la fracción J del artículo 72 Constitucional. Sino que se deriva de un examen por el cual la figura del veto es exaltada como mecanismo para asegurar el equilibrio de Poderes.

La resolución sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación, si bien contemplado su trámite de aprobación en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, no puede llamarse ley sino hasta su publicación y entrada en vigor; por lo tanto, declaró inválido el acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado el 14 de diciembre de 2004, por ser violatorio a los artículos 72 y 72 en su fracción IV. Al tiempo que mandó la nulidad de dicho presupuesto, únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda a la mayor brevedad posible.

Por la interpretación histórica reconoció que desde las reformas de 1874 ha existido la intención de reconocer la capacidad de veto respecto a leyes y decretos. Desde el punto de vista genético – teleológico se recogen las causas y el contexto en que se aprobó el derecho de veto dadas las constantes crisis que un desequilibrio de poderes.

Pero, estableció límites al señalar que las partes no suspendidas no eran susceptibles de modificación pues la resolución no producía efectos retroactivos. Es decir, no se podía modificar lo no controvertido.

#### LECCIONES, PENDIENTES Y PORVENIR

La discusión del veto al Presupuesto de Egresos de la Federación al interior de la Corte reveló dos posturas, entre los ministros, claramente enfrentadas en torno a la función de un tribunal constitucional. Algunos se decantaron por interpretaciones literales en las que la posibilidad de llenar vacíos queda, automáticamente, descartada. Otros, los más, consideraron que la labor fundamental en cuestiones de constitucionalidad debe ser brindar certeza a los integrantes del Estado de la regularidad de sus acciones, y por lo tanto, están facultados para decidir, con el objetivo de salvaguardar los principios contenidos en la Carta Magna.

Aunque, en un principio existió cierta reticencia al caso por parte de algunos ministros que sostenían que no era sino una disputa política que, por falta de negociación, había escalado hasta los tribunales, lo cierto es que la materia del proceso no es fútil. Por el contrario, la redimensión del sistema de relación entre poderes es un asunto pendiente en el México democrático; en ese orden de ideas, ante la imposibilidad de realizar reformas profundas en la materia del poder la presencia de una Corte activa puede ser muy útil para la funcionalidad del sistema político.

Queda claro que la discusión de esta cuestión en un Tribunal Constitucional hubiera sido no sólo imposible, por las restricciones legales, sino innecesaria en un contexto de partido hegemónico. Estas y otras cuestiones serán regulares en la medida en que la pluralidad, incluso más allá de los tres partidos tradicionales, se afiance en el país.

Llama poderosamente la atención que los argumentos señalados por los ministros se mantuvieron siempre en el terreno propio de un tribunal constitucional: teorías de interpretación, espíritu del constituyente, etc. Esta cuestión es efecto de la composición de la Corte en ese momento, con jueces de amplia experiencia y destacados en el campo académico. Este hecho debiera advertir del peligro de

incluir perfiles más políticos en un sistema como el mexicano; si bien hay otros modelos que le arrojan al tribunal constitucional funciones más políticas éstos se encuentran completamente aparte del Poder Judicial, y no es el caso de México.

La resolución 109/2004 es muestra también de un sistema político en evolución, en el cual la Corte ya tiene un papel preponderante. Por lo tanto, es útil discutir cuál debe ser el futuro de la SCJN y cómo dotarle de herramientas que garanticen el cabal cumplimiento de sus funciones, sin perder de vista las siempre buscadas condiciones de independencia y autonomía.

## Conclusiones

Este ensayo se ha abocado a la tarea de mostrar cómo la reforma al Poder Judicial de 1994 fue clave para asegurar la permanencia y regularidad del Estado Mexicano en la época de elecciones democráticas y conformación de gobierno pluripartidistas. Por principio de cuentas se han esgrimido argumentos en torno a la pertinencia de analizar este asunto desde la ciencia política y a la necesidad de superar las tajantes barreras, en las que impera el recelo, entre derecho y política.

Además, se ha ofrecido un breve análisis de la protección constitucional y los modelos clásicos que se han adoptado en el mundo para su defensa, entendiendo que es en este instrumento donde se depositan los más caros deseos de las comunidades políticas, que en el caso de las que son de carácter democrática guardan, celosamente, la idea del equilibrio de los poderes y la defensa de los derechos de los ciudadanos frente al Estado. En ese mismo orden de ideas se considera que las naciones han ideado una serie de mecanismos para asegurar que los poderes se detengan, que no se concentren en una sola persona y que no terminen afectando a la población.

También se ha estudiado la manera en la que México transitó hacia un sistema democrático, entendido como aquel en el que existe una competencia real entre opciones de partidos para ocupar cargos gubernamentales. Al respecto se colocó especial interés en los cambios que un sistema democrático desató para el funcionamiento del sistema político, entre los que destaca el ocaso de la figura

presidencial que, durante años, se destacó como el gran árbitro de todos los conflictos del país en tanto la cantidad de funciones legales y meta legales que concentraba.

Posteriormente se acudió, con detalle, a la reforma constitucional, al Poder Judicial de la Federación en el año de 1994, dentro del contexto de reforma del Estado. Se sostuvo que esta reforma se explica junto con otra serie de modificaciones legales que hicieron de la democracia la regularidad en el país y se explica que la creación de un Tribunal Constitucional preveía la conformación plural de poderes que necesitaba un árbitro legítimo capaz de proteger los intereses nacionales. Bajo estas consideraciones, la importancia de una reforma judicial para la ciencia política queda de manifiesto al ser esta clave en la solución de los conflictos por venir. Aún más, el análisis estadístico que muestra las materias más controversiales y los entes más activos en el uso de las herramientas de control de constitucionalidad nos invitan a encontrar explicaciones respecto a este estado de las cosas y a crear mecanismos que permitan hacer más eficiente la cuestión de constitucionalidad en nuestra normalidad democrática.

Finalmente, a través del estudio del caso de la controversia constitucional 109/2004 nos acercamos un hecho que replanteó los límites las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo federal en uno de los temas más candentes en la época de los gobiernos divididos respecto de la pregunta ¿quién controla los recursos? De esa manera se recordó, brevemente la importancia del veto presidencial a las leyes aprobadas por el Congreso en un sistema político como el mexicano, pero también, a la luz de la sentencia de la Suprema Corte se reconocieron los límites al mismo.

Este ejemplo es útil en la medida en que nos muestra la nueva regularidad de las relaciones entre poderes en México, en este caso a nivel federal, pero que es muy similar a nivel estatal en los casos en los que la pluralidad se ha vuelto lo normal. En segunda instancia, nos muestra cómo la Suprema Corte se encuentra en posibilidad de interpretar la Constitución, con amplia libertad, y redefinir algunas de las instituciones originarias del Estado mexicano, como es el caso del veto. La resolución es también una perfecta oportunidad para hablar en torno a los límites y

alcances de la Corte, sobre todo en un escenario en el que cada vez, en la medida en que es una Institución exitosa, se le imputan más funciones, como la recientemente facultad de calificación de las preguntas de las consultas populares.

En tanto que la Corte Mexicana no ha sido una institución lo suficientemente estudiada y que, ahora, los politólogos nos planteamos la pregunta de cómo hacer eficaz la normalidad democrática instaurada en el país, es importante comenzar por descubrir cómo han operado, hasta el momento, las instituciones responsables de la instauración democrática. El propósito es potenciar esas instituciones y adecuarlas a una nueva realidad que cada vez pugna, y con razón, por resultados concretos que se traduzcan en condiciones adecuadas de vida para los habitantes del país.

Sirva este esfuerzo para motivar más estudios en torno a la Corte desde su papel político, máxime cuando algunas voces, en el marco del Centenario de la Constitución, promueven la necesidad de renovar, por completo, al sistema político mexicano. En todo caso, sería oportuno reconocer las cosas que se han hecho bien, como la protección constitucional y las mejoras que se podrían considerar, como la separación de las funciones jurídicas y políticas de la Corte: la bifurcación del Tribunal de Casación y el Tribunal Constitucional.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis. "Recepción y desarrollo de una disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 19, enero-abril 2004, pp. 15-37
- Aguirre Anguiano, S.S. (2005), *Relaciones entre el poder judicial y tribunales constitucionales*, 1a ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.
- Aragón Reyes, M. (2002), *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Berruecos, Martha. *Separation of powers in New Democracies: Federalism and the Judicial Power in Mexico*, tesis, Londres, London School of Economy, 2009.
- Biebrich Torres, C.A. y Spindola Yañez, A. (2009), *Diccionario de la Constitución Mexicana jerarquía y vinculación de sus conceptos*, 1a ed., Cámara de Diputados, LX Legislatura Instituto Mexicano de Estrategias Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Bobbio, Norberto (1985), *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985.
- \_\_\_\_\_ (2003) *Teoría General de la Política*. Edición de Michelangelo Bovero, Madrid, Trotta, 779 pp.
- Bogdanor, V., Alborés, J. y Sánchez, S. (1991), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza, Madrid.
- Campderrich Bravo, R. (2003) *Derecho, política y orden internacional en la obra de Carl Schmitt (1919-1945)*, Tesis Doctoral, Universitat De Barcelona. Departament De Teoria Sociològica, Filosofia Del Dret I Metodologia De Les Ciències Socials; Estévez Araujo , José A. (Director) Versión electrónica disponible en <http://www.tdx.cat/handle/10803/2964> (Consultada el 5 de diciembre de 2015)

- Carbonell, M. (editor) (2002), *Diccionario de derecho constitucional*, Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Cárdenas Gracia, J.F. (1996), *Una constitución para la democracia propuestas para un nuevo orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Casar, María y Marván, Ignacio (Comps.) *Gobernar sin mayoría México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- Córdoba Vianello, L. (2009), *Derecho y poder Kelsen y Schmitt frente a frente*, 1a ed., Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F.
- Cortéz Salinas, Josafat. *La Suprema Corte de Justicia en México. ¿Cuándo vota contra el presidente?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 94 pp., 2014.
- Cossío Díaz, J.R. (1998), *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontamara, México.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La Suprema Corte y la teoría constitucional*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Derecho, México.
- \_\_\_\_\_ (2002), *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Fontamara, México.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Bosquejos constitucionales*, 1ª ed., Porrúa, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ *La controversia Constitucional*, México, Porrúa, 2008
- Cossío, J.R. & Pérez de Acha, L.M. (1997), *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México.
- Cox, A. (1987), "Role of the Supreme Court: Judicial Activism or Self-Restraint?", *Maryland Law Review*, vol. 47, pp. 118. Recuperado de <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2695&context=mlr> el 31 de julio de 2015.

- Cox, Archibald, El rol de la Suprema Corte en el gobierno americano, Edisar, Buenos Aires, 1980
- Eisenmann, Charles (1977) "Es espíritu de las leyes y la separación de los poderes" en Anuario Jurídico, No. 2 , IIJ-UNAM, pp. 429-450.
- Ferrajoli, Luigi (2004) Jurisdicción y Democracia en Carbonell, Miguel; Fix-Fierro, Héctor; Vázquez Rodolfo. (Comps.) Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos, México, Porrúa-UNAM, PP. 101-112.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2002), *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, 1a ed., Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, Santiago de Querétaro, Querétaro, México.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Interpretación constitucional*, 1a ed., Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Crónica de tribunales constitucionales en Iberoamérica*, 1a ed., Marcial Pons Argentina, Universidad Nacional Autónoma de México, Buenos Aires.
- Finkel, Jordi. *Judicial reform as a political insurance: Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*, University of Notredame Press, 2008
- Fioravanti, M. & Martínez Neira, M. (2001), *Constitución de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid.
- Fioravanti, M., Mora Cañada, A. y Martínez Neira, M. (2014); 2014, *Constitucionalismo experiencias históricas y tendencias actuales*, Editorial Trotta, Madrid.
- Fix-Zamudio, H. y Cossío Díaz, J.R. (1996), *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Guastini, Ricardo. (2001), *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México.
- \_\_\_\_\_ Teoría e Ideología de la interpretación judicial, Madrid, Trotta-IIJ-UNAM, 2008.
- Gil Villegas, Francisco. (1989) "Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt", *Foro internacional*.

- México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. vol. 30, no. 1 (117) (jul.-sept. 1989), p. 129-152
- Heller, Hermann. (1992) *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 341 pp.
  - Headrick, W.C. (2007), *El control judicial de las leyes*, 1a ed., Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Facultad de Derecho, México D.F.
  - Inclán, Silvia. “Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or Political Legitimacy?”, *Political Research Quarterly*, Vol. 62, no. 4, pp. 753-766, 2009.
  - Jellinek, Georg. (1936) *Compendio de la Teoría General del Estado*, México, M. de J. Nucamendi, 281 pp.
  - Kelsen, Hans (1941) *La teoría pura del derecho: introducción a la problemática científica del derecho*, Buenos Aires, Losada, 213 pp.
  - Langer, L. (2002), *Judicial Review in State Supreme Courts : A Comparative Study*, State University of New York Press, Albany.
  - Linz, Juan (1990), “Transiciones a la Democracia” en *Reis*, No. 51, jul. - sep., 1990, pp. 7-33. Disponible en [http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion3/Linz\\_Transiciones\\_democracia.pdf](http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion3/Linz_Transiciones_democracia.pdf) [Consultado el 05 de diciembre de 2015]
  - Lora, Eduardo (ed.). *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá, Banco Mundial – Mayol Ediciones, 1997.
  - Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México, 2000. 191 pp.
  - Marcou, Jean, (1997), *Justice constitutionnelle et systèmes politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 162 pp.
  - México, Suprema Corte de Justicia (2003) *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1a edn, Poder Judicial de la Federación, México, D.F.

- \_\_\_\_\_ (2007), *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, 1a ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.
- Nohlen, D. (2009), "Constitutional Jurisdiction and the Consolidation of Democracy", *Politics & Policy*, vol. 37, no. 1, pp. 3-30.
- O' Donell, G. y Schmitter, P. (2001), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario 4*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.
- 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.
- Pozas-Loyo, Andrea y Ríos, Julio. "Enacting Constitutionalism. The origins of Independent Judicial Institutions in Latin America", *Comparative Politics*, Vol. 42, no.3, 293-311, 2010.
- Price, Polly J. Natural Law and Birthright citizenship in Calvin's case (1608) en *Yale Journal of Law and Humanities*, 1997. Disponible en: <http://www.uniset.ca/naty/maternity/9YJLH73.htm>, revisado el 4 de mayo de 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Alfaguara, Buenos Aires, 287 pp.
- Ríos, Julio. *Constitutional Courts as Mediators. Armed Conflict, Civil-Military Relations and the Rule of Law in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Saavedra-Herrera, Camilo. *Democracy, judicialisation and the emergence of the Supreme Court as a policy maker in Mexico*, tesis, Londres, London School of Economy, 2013.
- Sánchez Cordero, Olga. (2005) *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*. México, IIJ-UNAM, 345 pp.
- Schmitt, C. (1998), *La defensa de la Constitución*, 2a edn, Tecnos, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Teoría de la constitución*, Alianza, Madrid.

- Schneider, H.P. (1991), *Democracia y constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Shapiro, M.M. (1981), *Courts, a comparative and political analysis*, University of Chicago, Chicago, Ill.
- Troper, Michel. “*Fonction juridictionnelle ou Pouvoir Judiciaire?*” en *Pour une Théorie juridique de l’Etat*. Paris, PUF, 1994. (Versión abreviada al español Pantoja Morán, David.)
- Troper, Michel (2004). *Ensayos de Teoría constitucional*, Fontamara, México, 230 pp.
- \_\_\_\_\_ “L’interpretation constitutionnelle” en *L’ interpretation constitutionnelle*. (Dir. Ferdinand Mellin-Soucramanien), Paris, Dalloz, 2005. (Versión abreviada al español Pantoja Morán, David.)
- Ugalde, Luis. (2012) *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012*, Santillana, México, 190 pp.
- Valadés, D. (2002), *Constitución y democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Whitehead, Laurence (2011). *Democratización. Teoría y Experiencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 407 pp.
- Valentín, Romeo. “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI” en *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril 2012, México, UAM Azcapotzalco, pp.52-59.
- Witt, Elder (Ed.) (1994) *The Supreme Court A to Z: a ready reference encyclopedia*, Washington Congressional Quarterly, 528 pp.
- Woldenberg, José. *La construcción de la democracia*” Plaza Janés, México, 2002.
- Woldenberg, José. “La democracia como problema (un ensayo)” de la serie *Grandes Problemas*, El Colegio de México-UNAM, México, 2015.
- Zoller, Elisabeth, *Estados Unidos Cultura Política en Denis, Allard y Stephanie Rials* (Directores) *Dictionarie de cultura juridique*, Paris, Lamy-PUF, 2003. (Versión abreviada al español de Pantoja Morán, David.)