

TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Coordinadores de la obra

Gretchen Helmke

Julio Ríos Figueroa



PODER JUDICIAL
de la Federación

MÉXICO
2010

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

1020.100

T7421

Tribunales constitucionales en América Latina / coordinadores Gretchen Helmke, Julio Ríos Figueroa [obra a cargo de la Dirección General de Relaciones Públicas Nacionales e Internacionales ; traducción y edición en español Yolanda Lamothe Hernández ; preliminar Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2010. xviii, 562 p. ; 26 cm.

Título original en inglés: Courts in Latin America.

ISBN 978-607-468-255-7

1. Tribunal constitucional - América Latina 2. Jueces - Poder judicial 3. División de poderes - Principio de Independencia 4. Corte constitucional - Facultades jurisdiccionales 5. Derechos humanos - Estudio de casos 6. Cortes supremas 7. Interpretación judicial 8. Sistemas de control constitucional 9. Resolución judicial 10. Jueces constitucionales 11. Salas constitucionales 12. Política judicial 13. Democracia 1. Helmke, Gretchen, comp. II. Ríos Figueroa, Julio, comp. III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Relaciones Públicas Nacionales e Internacionales IV. Lamothe Hernández, Yolanda, tr. V. México. Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, próf.

Primera edición: octubre de 2010

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C.P. 06065, México, D.F.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México
Printed in Mexico

El contenido de esta obra corresponde a la percepción e interpretación de los autores, es de su exclusiva responsabilidad y no representa la opinión de la Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana ni la interpretación institucional de la Suprema Corte de Justicia. Éstas únicamente auspician el estudio y análisis de los temas abordados y fomentan su difusión al considerar que contribuyen a la cultura de la legalidad y el Estado de Derecho.

Título original en inglés: Courts in Latin America.

Por publicarse en Cambridge University Press en 2011.

Traducción al castellano: Yolanda Lamothe Hernández
Responsable de la revisión técnica de la traducción: Julio Ríos Figueroa

Esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Relaciones Públicas Nacionales e Internacionales.

Su edición y diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Capítulo 7

*L*egalistas vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México

*Arianna Sánchez**

*Beatriz Magaloni***

*Eric Magar****

* Asociada en el despacho de abogados *Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP*, en Nueva York. Es licenciada en derecho por el ITAM y es maestra y doctora en derecho por la Universidad de Stanford. Su trabajo se centra en transacciones corporativas y financieras con énfasis en México y América Latina. Su tesis doctoral es *Beyond Legalism: The Mexican Supreme Court in the Democratic Era*.

** Profesora en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford. Es doctora en ciencia política por la Universidad de Duke. Es autora de *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in México* (Cambridge University Press, 2006). Sus temas de investigación incluyen el autoritarismo, el combate a la pobreza, elecciones y Estado de derecho. Ha publicado en revistas como *Journal of Theoretical Politics* y *Política y Gobierno*, *Comparative Political Studies*, y diversos capítulos en libros editados.

*** Profesor en el Departamento de Ciencia Política del ITAM en la Ciudad de México. Es doctor en ciencia política por la Universidad de California, San Diego. Sus áreas de investigación incluyen las instituciones políticas comparadas, proceso legislativo, elecciones y sistemas electorales, y los métodos estadísticos avanzados. Su trabajo ha sido publicado en diversos volúmenes editados y revistas como *Party Politics*, *Electoral Studies*, *American Political Science Review*, y la *Revista de Ciencia Política*. Agradece a la Asociación Mexicana de Cultura, A.C., por el apoyo a su investigación

¿Qué vuelve poderosa a una Corte? ¿La expansión de los poderes de la Corte para crear política es únicamente producto de los cambios en el equilibrio de poder entre las ramas electas? ¿O la filosofía de los Jueces sobre la interpretación judicial y sus puntos de vista sobre el papel de la Corte gestionando el orden constitucional también influyen? ¿Podemos responder estas preguntas analizando el papel que la Corte Suprema Mexicana ha desempeñado durante y después de la transición a la democracia?

Rompiendo con una larga tradición de sumisión, la reforma constitucional de 1994 transformó a la Suprema Corte, al menos por escrito, en un Tribunal Constitucional. Al establecer las “controversias constitucionales” no se establecieron en razón de esta reforma y las “acciones de inconstitucionalidad”, la reforma expandió significativamente el poder de la Corte. Por medio de las controversias constitucionales, la Corte puede arbitrar conflictos entre las distintas ramas y niveles de gobierno. A través de las acciones de inconstitucionalidad, puede anular leyes y decretos considerados inconstitucionales. Estudiamos sus resoluciones en tales acciones y controversias de 1994 al 2007, para sacar a la luz los factores políticos que llevaron a la Corte Mexicana a expandir significativamente su papel en la creación de

políticas públicas en el sistema de pesos y contrapesos y trabajar como árbitro del Federalismo.

La reforma de 1994, que precede a la transición a la democracia, tiene como principal objetivo proporcionar un canal institucional para la resolución de conflictos políticos entre los gobiernos estatales y locales y los órganos del gobierno controlados por distintos partidos políticos (Sánchez y Magaloni, 2001; Magaloni 2008). Durante la era autoritaria, estos conflictos fueron resueltos a través de mecanismos informales del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Presidente, que también ejercía como líder de partido durante este periodo. Con el advenimiento del multipartidismo en la década de los noventa, esta forma de arbitraje presidencial de los conflictos políticos se volvió ineficaz y los políticos acudieron a la Corte.

La reforma constitucional de 1994 no hizo cambios a las instituciones para el arbitraje y la interpretación de los derechos fundamentales que habían prevalecido durante la era autoritaria —en especial el juicio de amparo. De acuerdo con Ana Laura Magaloni (2007) “desde la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia ha sido capaz de resolver conflictos políticos. Sin embargo, la segunda mayor tarea de la jurisdicción constitucional, y tal vez la más importante —la protección de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos— ha sido prácticamente olvidada en los últimos trece años” (p.1). Por tanto, en esta clasificación y también en aquella establecida por Helmke y Ríos Figueroa en la introducción de este libro, la Corte Mexicana ha expandido significativamente sus poderes en la resolución de conflictos políticos entre las ramas electas y los gobiernos locales y estatales, pero ha jugado un papel menos trascendente en la expansión e interpretación de los derechos fundamentales.¹ Los ciudadanos tienen un acceso limitado a la Corte, que puede atraer juicios de

¹ Cfr. Ana Laura Magaloni (2007) para un análisis inicial y más incisivo de por qué la Suprema Corte mexicana no ha tenido un papel en la defensa de los derechos fundamentales. Cfr. también Ana Laura Magaloni y Ana María Ibarra (2007) para un análisis claro sobre la falta de tradición de interpretación “basada en los derechos” en México.

amparo a través de su derecho de *certiorari*. Aunque pocos casos importantes relacionados con los derechos humanos han llegado meticulosamente a la Corte a través de este camino, su principal función durante y después de la transición a la democracia se relaciona con la resolución de conflictos políticos, que son la parte central de este capítulo.

Proponemos un modelo espacial del desempeño de la Corte, utilizado en gran medida por las teorías sobre separación de Poderes (*cfr.* Chávez *et al.*, en este libro), que especifica las condiciones que harían a la Corte mexicana más poderosa y dispuesta a involucrarse en la creación de políticas públicas. Luego, complicamos este modelo añadiéndole una segunda dimensión sobre lo que motiva las decisiones de los Jueces, principalmente su *filosofía judicial*, el grado en que consideran que las Cortes deberían hacer leyes a la par de las otras ramas del gobierno, en oposición al grado en que evitan resolver de acuerdo a una estricta interpretación de la Constitución y de las leyes. Nuestro modelo presupone que la Corte se encuentra dividida a lo largo de una segmentación ideológica de izquierda a derecha que va de la intervención estatal en la economía a una política más dirigida al *laissez faire td*. También presupone una segunda línea divisoria dentro de la Corte que está basada en la filosofía judicial. Los Jueces que están a favor de lo que llamamos "interpretativismo" legal —enfoque según el cual las Cortes deben expandir su jurisdicción modificando los límites del papel del Poder Judicial, incluyendo una estricta interpretación de los actores legitimados para interponer una demanda, y tomar en consideración las consecuencias políticas sociales y económicas de sus fallos— se encuentran al extremo de esta segunda línea divisoria dentro de la Corte. En el otro extremo, están los Jueces que son partidarios del "legalismo" judicial, que dan mayor peso a la interpretación limitada de la jurisdicción de la Corte como a las reglas para interponer demandas, y que son escépticos respecto de la habilidad de los Jueces para fundar sus decisiones en un razonamiento que no sea legal.

La teoría produce numerosas predicciones sobre el comportamiento de la Corte Mexicana y su papel en el sistema de peso y contrapesos. La fragmentación política del poder en funciones probablemente conduzca al activis-

mo de la Corte sólo si 1) hay dispersión ideológica entre el Presidente y el Congreso y 2) la Corte está posicionada entre ambas ramas. Si la Corte está posicionada a la derecha (izquierda) cerca del Presidente o a la izquierda (derecha), cerca del Congreso, no deberíamos esperar una expansión significativa de sus Poderes aun bajo un gobierno dividido.

La segunda predicción de nuestra teoría se refiere al grado en que la expansión de los poderes de la Corte puede ir más allá de lo que los funcionarios electos están dispuestos a aprobar. Los modelos de separación de Poderes no predicen un conflicto entre los funcionarios electos y la Corte. En estos modelos se presume que la Corte dirige la política hacia una posición céntrica que es invariablemente preferida por el statu quo de una de las ramas. Nuestro modelo predice que la Corte establecerá una política poco problemática de este tipo, sólo si el Juez mediano leal apoya una filosofía "legalista" de interpretación judicial. Pero si la Corte es "interpretativista", dominada por una filosofía legal que aboga por otorgar poderes legislativos a la rama judicial, el espacio constitucional de la Corte se vuelve significativamente mayor, provocando pérdidas entre los funcionarios electos que no desean que la Corte expanda sus poderes legislativos más allá de un cierto límite.

Seguimos tres pasos para evaluar nuestro argumento empírico. En primer lugar, evaluamos si la alternancia del poder político en el 2000 efectivamente aumentó los poderes de la Corte para crear leyes. Luego, evaluamos la posibilidad empírica de nuestro análisis espacial al observar las segmentaciones ideológicas dentro de la Corte. A través del análisis del registro de los votos de todos los Jueces, estimamos las dimensiones que subyacen a las decisiones de la Suprema Corte utilizando técnicas bayesianas a través de sus métodos tipo Cadenas de Markov Monte Carlo. Terminamos con narraciones analíticas de diversas resoluciones clave para dar sentido a la dimensionalidad del espacio de política de la Corte.

Encontramos sólido apoyo empírico para nuestro enfoque teórico. Nuestros resultados revelan que la Corte mexicana se volvió significativamente más propensa a declarar la inconstitucionalidad de las leyes después del

2000; esta propensión para expandir los poderes para crear leyes de la Corte está presente principalmente en las acciones de inconstitucionalidad, no en controversias constitucionales. El cálculo del punto ideal además revela que la Corte puede ser caracterizada dentro de un espacio bidimensional —interpretativistas *vs.* legalistas, e izquierda *vs.* derecha. Nuestros resultados sugieren que la mayor parte del tiempo, y especialmente en las controversias constitucionales, un “bloque legalista” ha dominado la Corte. En la esfera del federalismo, más relevante en las controversias constitucionales, como en el debate clásico Vallarta-Iglesias del siglo XIX, esta línea divisoria define el grado en que la Federación puede intervenir en los Estados.

Las resoluciones de la Corte en las acciones de inconstitucionalidad son un asunto más complejo. Aquí, se pide a la misma que resuelva una amplia gama de temas como la regulación económica, los derechos fundamentales, o el aborto. Nuestros resultados revelan que la expansión de los poderes legislativos de la Corte se encuentra precisamente en estos fallos donde hay una mayor propensión de ésta a declarar inconstitucional la legislación y a poner en marcha políticas.

El resto del capítulo se indica a continuación. La primera sección discute la reforma constitucional de 1994 que transformó la Suprema Corte Mexicana en un Tribunal Constitucional. La segunda presenta nuestro modelo de la Corte. La tercera sección desarrolla un análisis econométrico de sus decisiones, evaluando si el cambio en el poder político aumentó su propensión a crear políticas públicas. La cuarta analiza el registro de votos de todos los Jueces que comprende dos Cortes parcialmente diferentes. Esto nos permite elaborar inferencias relativamente precisas sobre los puntos ideales de los Jueces en un espacio político bidimensional. La quinta estudia las decisiones de la Corte. La sexta sección concluye.

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Durante todos los años del régimen autocrático del PRI, las decisiones de aquellos que poseían el poder no enfrentaron restricciones de una Cons-

titución maleable y de Cortes serviles (Magaloni, 2003; 2008). El sistema político autoritario durante la era del partido hegemónico, gobernado por el PRI, estuvo caracterizado por un fuerte presidencialismo, un fuerte dominio del jefe del Ejecutivo sobre las otras ramas del gobierno, proveniente de fuentes más allá de la Constitución (Carpizo, 1978; Weldon, 1997; Casar, 2002). El presidencialismo también implicó la ausencia de controles a la actividad del Ejecutivo (Domingo, 2000; Magaloni, 2003). El Presidente ejerció un fuerte control sobre los nombramientos y despidos, y muchos Jueces tendieron a seguir *carreras políticas* antes o después de dejar la Corte.

Antes de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte tuvo poderes muy limitados de control constitucional. El Poder Judicial Federal podía interpretar la Constitución a través del juicio de amparo en contra de las violaciones del Estado a los derechos de los ciudadanos o de la aplicación de leyes en contra de la Constitución. El discurso oficial sostenía que la Constitución mexicana establecía las condiciones necesarias para limitar al gobierno, y que las Cortes federales estarían a cargo de hacerla valer. En la práctica, aquellos que confrontaban al régimen, o que se enfrentaban con la policía o las burocracias estatales, a menudo se encontraban a merced de las Cortes que, en casi todo, atendían los intereses de esos funcionarios. Las Cortes siguieron principalmente un criterio legalista de interpretación judicial que consentía el abuso del Estado en lugar de expandir o proteger los derechos de los ciudadanos.

La reforma de 1994 transformó a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional. Redujo el número de Jueces de 25 a 11. Los nombramientos de por vida fueron sustituidos por periodos de 15 años. Al establecer las “controversias constitucionales” y las “acciones de inconstitucionalidad”, la reforma expandió significativamente el poder de la Suprema Corte, que desde entonces pudo arbitrar todo tipo de conflictos político-constitucionales.

A través de las *controversias constitucionales*, la Corte arbitra conflictos entre las distintas ramas y niveles del gobierno respecto de la constitucionalidad de sus actos. Ahora puede resolver conflictos entre los poderes Ejecutivo

y Legislativo; entre los gobiernos estatales y locales y la Federación; y entre las municipalidades y los gobernadores. Las *acciones inconstitucionales* son una forma de control constitucional. Una acción de constitucionalidad puede ser promovida por una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados o el Senado en contra de leyes o tratados internacionales; por un tercio de los miembros de las asambleas locales en contra de las leyes estatales; por el Procurador General en contra de leyes federales y estatales o tratados internacionales; y por el jefe de cualquier partido político registrado ante el Instituto Federal Electoral en contra de leyes electorales federales. Los partidos políticos locales también pueden promover una acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales locales. El PRI originalmente se negó a la jurisdicción de la Corte en temas electorales. Los Jueces no adquirieron el derecho de controlar las resoluciones del Tribunal Federal Electoral y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes electorales hasta 1996.

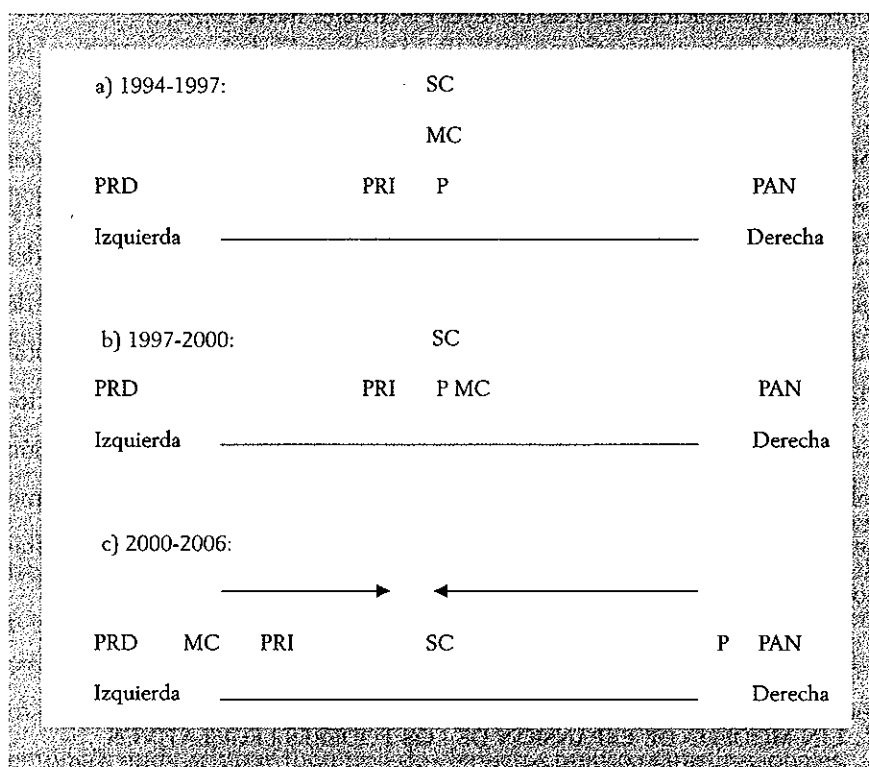
La reforma estableció que las decisiones de la Corte sobre acciones de inconstitucionalidad no tendrían el efecto de anular la legislación a menos de que 8 de 11 Jueces votaran en contra de la inconstitucionalidad de una ley. La reforma también estableció que la constitucionalidad de las leyes podrá ejercitarse dentro de treinta días naturales contados a partir de la fecha de publicación. La reforma además redujo el interés en las controversias al establecer que las decisiones de la Suprema Corte sobre controversias constitucionales sólo tendrían efectos *inter partes* (limitando los efectos de la acción solamente a las partes), cuando un nivel más bajo del gobierno actúa como demandante en contra de un nivel más alto; en controversias entre dos Estados; y en controversias entre dos municipalidades de diferentes Estados.

2. UN MODELO DE EXPANSIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LA CORTE

Basada en los modelos de separación de Poderes (Spiller y Gely, 1990; Ferejohn, 1999 y 2002; Bednar, Eskridge, y Ferejohn, 2001; Ferejohn y Weingast,

1992; Epstein y Knight, 1998; Graber, 1998; Epstein *et al.*, 2001; Iaryczower *et al.*, 2002; Ríos Figueroa, 2007; y Bill Chávez *et al.*, en este libro), en la gráfica 1 utilizamos un modelo espacial para mostrar nuestras expectativas sobre cómo los poderes de la Corte debían expandirse en respuesta al cambio de equilibrio de poder entre el Presidente y las ramas legislativas en el periodo 1994-2007. El modelo asume que la Corte no puede actuar en contra de los deseos políticos del Presidente ni del Congreso porque la decisión sería anulada, o porque los mismos Jueces pueden ser sancionados de otra forma (la Corte puede estar compuesta por un bloque de Jueces leales, sus salarios reducidos, etcétera.).

Gráfica 1
Expansión del Espacio de la Corte Constitucional, 1994-2007



Una decisión es anulada cuando los políticos están dispuestos a ignorarla o a reformar la ley o la Constitución para eliminar la ambigüedad que diera espacio a los Jueces para interpretarla. En otros modelos, la Corte solamente

puede influenciar la política cuando el Presidente y el Congreso difieren sobre política. El modelo asume un espacio político unidimensional a lo largo de un eje que representa los cambios en las preferencias sobre la intervención estatal en la economía (izquierda) a políticas más cercanas al *laissez faire* económico (derecha). Identifica el punto ideal del Presidente como P, el del legislador mediano en el Congreso como MC, y el de la Suprema Corte como SC. La gráfica también identifica el punto ideal de los tres partidos políticos mayoritarios. Estos actores también son relevantes porque, como dijimos arriba, pueden promover acciones de inconstitucionalidad a través de sus líderes nacionales, o pueden promover controversias constitucionales por medio del control de sus sedes estatales y locales. Una forma de interpretar esta gráfica es que debería haber más espacio para el activismo de la Corte en las acciones inconstitucionales cuando hay dispersión ideológica entre P y MC, y lugar para dicho activismo en controversias constitucionales cuando hay fragmentación de poder a nivel estatal y local, que se traduciría en una dispersión ideológica entre PAN, PRD y PRI.

Para simplificar, en este modelo asumimos que la Corte es un actor unitario. En 1995, el PRI tuvo la mayoría necesaria de dos tercios en el Senado para nombrar por sí sola a la Corte completa. Aunque el presidente Zedillo optó por negociar el nombramiento de algunos Jueces con el PAN, para otorgar legitimidad a la nueva Corte, asumimos que la misma está en el centro-derecha y muy cerca de las preferencias políticas del Presidente Zedillo. Después de que el PRI perdió la Presidencia en el 2000, el Presidente Vicente Fox (2000-2006), del PAN, se vio obligado a negociar todos los nuevos nombramientos con el PRI y con el ala izquierda PRD, que creemos ha provocado un ligero movimiento de la Corte hacia la izquierda.²

Como lo ilustra la gráfica 1, la configuración prevaleciente en México durante la era autoritaria y hasta 1997, cuando el PRI perdió por primera

² En 1994, cuando la reforma fue aprobada y la nueva Corte nombrada, el 74% de los escaños del Senado estaban controlados por el PRI, el 20% por el PAN, y el 6% por el PRD. El PRI vio disminuir su contingente a 60% en las elecciones a mitad del periodo presidencial, pero incluso después de perder la Presidencia a manos del PAN en el 2000, siguió controlando el 45% del Senado.

vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados, ubica los puntos ideales del Presidente, Congreso y Corte muy cerca entre sí. Si bien la Corte había estado dispuesta a influenciar las políticas públicas a través de la interpretación legal, resolviendo las controversias constitucionales entre los gobiernos estatales y locales controlados por distintos partidos durante el periodo 1994-1997, debía permanecer cautelosa debido a la alineación de las otras ramas. La concentración del poder político entre las ramas del gobierno obliga a los Jueces a replegarse ante aquellos que sustentan el poder y a comportarse servilmente a fin de evitar que sus decisiones sean anuladas. Pero, en asuntos nacionales, la misma Corte estaba alineada con las otras ramas, así que además no estaba dispuesta a cambiar la política de los funcionarios electos.

Solamente cuando el poder político nacional está fragmentado, y asumiendo que los Jueces tienen preferencias políticas que divergen suficientemente de las del gobierno, es probable que las decisiones antigobierno tengan lugar y se espera que la Corte se involucre en la creación de leyes. Aunque las elecciones de mediados de periodo presidencial de 1997 trajeron consigo un gobierno dividido en México, la gráfica 1b muestra que el espacio para el activismo de la Corte en acciones constitucionales permaneció limitado en el periodo 1997-2000 porque las preferencias del Presidente, la Corte y la mayoría en el Congreso no difirieron considerablemente. El PRI perdió la mayoría en la Cámara Baja pero la oposición permaneció fragmentada, lo que significó que la legislación casi invariablemente contó con el apoyo del partido del Presidente y del partido de derecha PAN. Por tanto, a pesar de que el PRI no tuviera la mayoría legislativa después de 1997, continuó pasando leyes junto al PAN y esto movió el MC sólo ligeramente hacia la derecha del Presidente, aumentando marginalmente el espacio de la Corte. La historia de este periodo es diferente para las controversias constitucionales; hubo más espacio para el activismo de la Corte en la resolución de conflictos entre los gobiernos locales y estatales controlados por distintos partidos políticos. El papel más importante de la Corte en este periodo fue, por tanto, fungir como árbitro del federalismo.

El cambio real que aumentó el activismo de la Corte en acciones de inconstitucionalidad vino después del 2000, cuando el PAN ganó la Presidencia al PRI, mientras que el poder permaneció fragmentado en la Cámara de Diputados porque ningún partido controlaba la mayoría de los escaños. Después de perder la Presidencia, el PRI se movió hacia la izquierda en gran medida porque sus legisladores ahora eran libres para votar de acuerdo con sus verdaderas preferencias ideológicas en lugar de, como durante en la era del partido hegemónico y el control del gobierno unificado, tener que seguir las directrices del Presidente (Weldon, 1997; Casar, 2002). Indicamos el cambio en la balanza de fuerzas en la gráfica 1c al cambiar la P a la derecha y el PRI y el MC a la izquierda. La flecha indica el "espacio de creación de políticas públicas constitucionales" para la Corte —el intervalo entre P y MC dentro del que es probable emitir una decisión que cambie el statu quo político y que cuestione a las otras ramas.

Por tanto, el modelo espacial predice una importante expansión de los poderes legislativos de la Corte en acciones inconstitucionales después del 2000, pero no después del 1997. El cambio en el comportamiento de la Corte es resultado de la fragmentación del poder político a nivel nacional y de un cambio en las preferencias políticas del Presidente relativo al Congreso y a la Corte. El aumento de la polarización entre las ramas ejecutiva y legislativa y entre las facciones mayoritarias y minoritarias en el Congreso, bajo condiciones de fragmentación política, es lo que condujo a los políticos a llevar sus desacuerdos a la Corte y de ahí a la expansión de los poderes legislativos de la Corte (Gates, 1987; MacDonald y Rabinowitz, 1987).

Una limitación del modelo espacial es que presupone que el incremento en el activismo de la Corte no resultará en decisiones que cambiarán la política en formas inesperadas. El modelo predice que ésta tomará decisiones "conciliadoras" que cambiarán las políticas en el centro, entre P y MC. Sin embargo, como nuestro examen de ella en este trabajo hace explícito, hay mucha más imprevisibilidad *ex ante* en su comportamiento que el previsto en el modelo. Además, como es evidente en el trabajo de Helmke y Staton

(en este libro), a menudo hay muchas más confrontaciones entre las ramas electas del gobierno y la Corte y los modelos de separación de Poderes no pueden explicarlo.

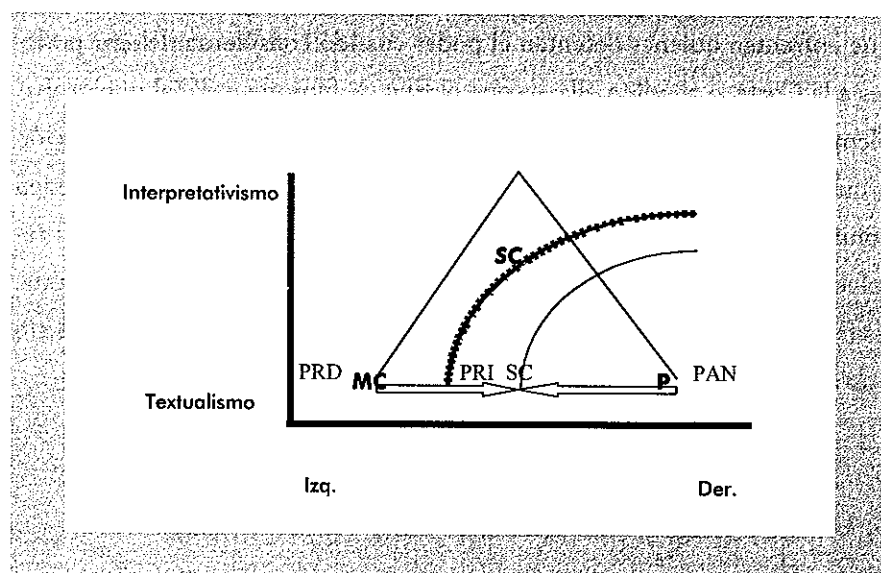
Una limitación común de los modelos de separación de Poderes es que no toman en cuenta que las elecciones de los Jueces pueden estar influenciadas por otros factores además de la política y de conservar sus cargos, incluyendo un deseo de expandir el poder de la Corte y jugar un papel en la dirección del orden constitucional del Estado (Ginsburg, 2003; Helmke y Staton, en este libro). Estas motivaciones pueden hacer las relaciones de la Corte con las otras ramas electas del gobierno más conflictivas de lo previsto por estos modelos espaciales. Para incorporar algunas de estas críticas en los modelos de separación de Poderes, permitimos que los Jueces estuvieran motivados por una ideología que comúnmente divide a los partidos políticos, y por consiguiente a las ramas electas del gobierno, y por una *filosofía judicial o teoría legal de interpretación* que únicamente corresponde al Poder Judicial. Los Jueces que apoyan lo que llamamos “interpretativismo” creen que las Cortes deben hacer leyes y que el papel del Poder Judicial es servir a la comunidad política al otorgar sustancial peso a las consecuencias políticas, sociales y económicas de las interpretaciones alternativas de las leyes. Los Jueces que apoyan el “legalismo” otorgan el principal peso al texto y estructura de la Constitución y son escépticos de la habilidad de los Jueces para hacer leyes y basar sus decisiones en un razonamiento que no sea jurídico.

En la gráfica 2 incorporamos la filosofía judicial en el modelo espacial al agregar una segunda dimensión al espacio político que se refiere a la filosofía judicial. Los Jueces que apoyan el legalismo están en el origen del eje vertical y aquellos que apoyan el interpretativismo están mucho más alejados del origen. Nuestro supuesto es que el Presidente, junto con la rama legislativa, tiene fuertes preferencias para nombrar Jueces que aprueben el legalismo, aunque este supuesto no es necesario. Creemos que los funcionarios electos probablemente prefieren tener Cortes que sigan la letra de las leyes que estos actores promulgan en lugar de tener Cortes que hagan

esas leyes. Esto significa que cualquier movimiento alejado del origen a lo largo del eje vertical genera falta de utilidad para P y MC.

Gráfica 2

Poderes de creación de política de la Corte
en un espacio de dos dimensiones



La gráfica 2 muestra el espacio de política constitucional para dos tipos de Cortes: una legalista y otra interpretativista, denotadas como SC y SC, respectivamente. Como en el periodo 2000-2006 en la gráfica 1c, P está hacia la derecha, MC está hacia la izquierda y la Corte está en el centro del espacio político a lo largo de la dimensión izquierda-derecha. La gráfica muestra que si la Corte es interpretativista desafiará a las otras ramas al elegir su punto ideal, SC. La gráfica muestra que al elegir SC, P y MC empeoran lo que no sucede con la elección de SC, que es la política pública elegida por la Corte legalista. La pérdida de utilidad de tener una Corte interpretativista para uno de los actores, digamos P, puede ser medida a partir de las curvas de indiferencia para este actor que pasan a través de SC y SC —el área entre las curvas de indiferencia punteada y recta es lo que P pierde por tener una Corte interpretativista.

Ésta sería capaz de expandir sus poderes a un “umbral de aceptabilidad” (la punta del triángulo en la gráfica 2) donde tanto P como MC preferirían hacer caso omiso de las decisiones de la Corte (o simplemente no acudir a ella). Es claro en este análisis que tanto P como MC empeoran si los Jueces son interpretativistas en lugar de legalistas. Creemos que permitir que la filosofía judicial juegue un papel en los análisis formales y empíricos de las Cortes es un camino prometedor para la investigación. Una dificultad clave que enfrentan quienes detentan el poder cuando consideran delegar poderes a la Corte, o acudir a ella, es que el tipo de filosofía judicial que probablemente prevalezca es incierta particularmente en periodos de transición o cuando las Cortes vuelven a ser creadas. Los políticos *ex ante* pueden voluntariamente delegar poderes a la Corte, o acudir a ese cuerpo para resolver un conflicto, aunque los *ex post* pueden terminar confrontando a esta. La famosa decisión sobre la generación de electricidad que exploramos abajo ilustra la lógica de ese dilema.

3. UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE³

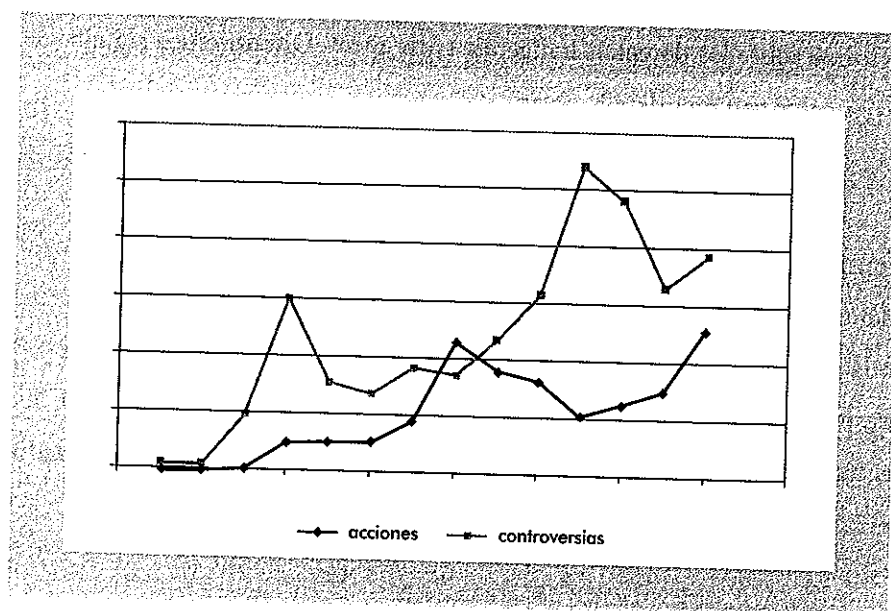
Evaluamos nuestras expectativas teóricas a través del análisis de la totalidad de las decisiones publicadas por la Suprema Corte sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad hasta agosto del 2007. Los datos provienen de Sánchez (2008). De las 1358 decisiones de la Corte, 75% fueron controversias constitucionales y 25% fueron acciones de inconstitucionalidad. Casi la mitad de esas decisiones fueron tomadas antes de que el PRI perdiera la Presidencia en el 2000, mientras que el resto de los casos fueron decididos después.

A través de las controversias constitucionales la Corte está definiendo y vigilando los límites de los poderes políticos de los otros actores. Las decisiones sobre batallas constitucionales entre municipalidades y Estados, y

³ Esta sección proviene de Sánchez (2008).

entre gobiernos locales y estatales y la Federación, tiene efectos *inter partes* más a menudo ya que los gobiernos municipales actúan como demandantes en cerca del 70% de estos juicios. Al resolver las controversias entre los niveles inferior y superior del gobierno, la Corte se ha convertido en el nuevo árbitro del Federalismo. Magaloni (2008) argumenta que resolviendo estos tipos de conflictos a través de canales institucionales en lugar de costosos tratos políticos y algunas veces violencia, fue uno de los objetivos centrales de la reforma constitucional de 1994.

Gráfica 3
Número de acciones y controversias constitucionales
interpuestas*



* No incluye las controversias sobre derechos indígenas. Fuente: Sánchez, 2008.

Clasificamos las controversias constitucionales en tres grandes categorías, que a su vez están divididas en diversos subgrupos. Las controversias sobre *municipalismo* representan el 74.4% de los casos. Éstas constan, entre otros, de controversias sobre responsabilidad de los funcionarios en el cargo incluyendo juicios de responsabilidad en contra de los presidentes municipales; conflictos sobre recursos económicos, y conflictos sobre el establecimiento

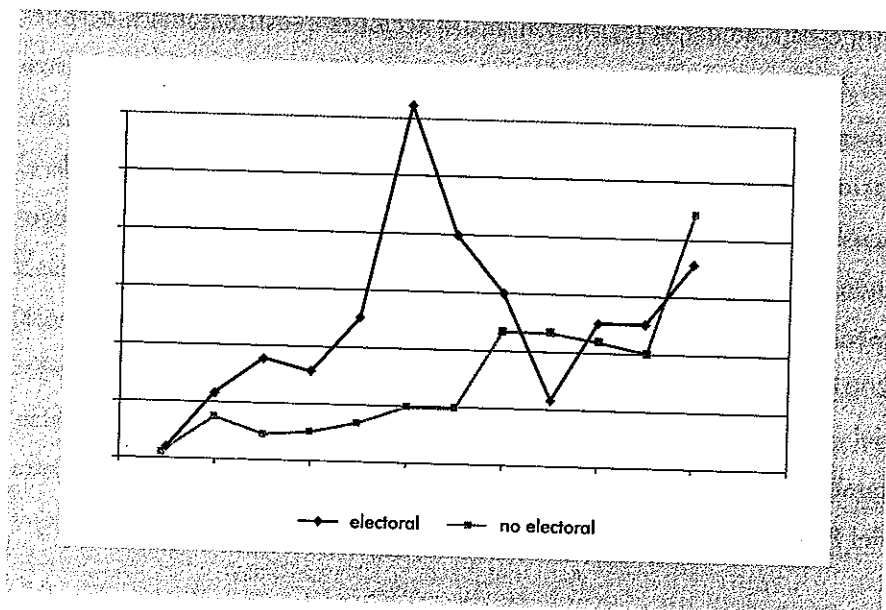
de "autoridades intermedias" entre las municipalidades y el Estado. Las controversias de *separación de Poderes* representan el 71% de los casos y éstos incluyen conflictos entre los Poderes del Estado y los Poderes de la Federación. Las controversias de separación de Poderes más comunes a nivel local son incursiones en contra de la Suprema Corte de un Estado y a nivel federal predominan las demandas presidenciales en contra de la mayoría en el Congreso. Las controversias sobre *federalismo* representan el 8.6% de los casos. Éstas incluyen conflictos sobre la distribución de los fondos presupuestarios compartidos entre la Federación y los Estados, la cláusula de comercio interestatal, la malversación de los recursos federales en las elecciones locales; la descentralización de las escuelas públicas en los Estados; y conflictos sobre la legislación federal, incluyendo el presupuesto federal, y la reforma sobre los derechos indígenas, entre otros. Discutiremos algunos de estos casos con más detalle abajo.

La Corte ejerce su poder de interpretación constitucional abstracta de forma más clara en las acciones inconstitucionales. Antes de la transición democrática del 2000, el 83% de las acciones de inconstitucionalidad estaban relacionadas con las leyes electorales. Sin embargo, como la gráfica 4 muestra, después de que el PRI perdiera las elecciones presidenciales en el 2000, los actores políticos comenzaron a impugnar cada vez más leyes sin contenido electoral.

Clasificamos las acciones constitucionales en tres grandes categorías. Las acciones *electorales* representan el 58.5% de los casos. Las más comunes de éstas eran: financiamiento de campaña; límites electorales; redistribución electoral o administrativa; distribución de la representación proporcional de los escaños legislativos, y violaciones al debido proceso en la promulgación de reformas electorales locales. Las acciones de *derechos fundamentales y cumplimiento de la ley* representan el 20% de los casos. Éstos constan, entre otros, de controversias sobre el consumo de tabaco, derecho del trabajo y

leyes sobre difamación; asuntos penales como la presunción de responsabilidad por complicidad, violencia doméstica, multas excesivas y sentencias de por vida. Las acciones sobre *recursos económicos y servicios públicos* representan el 21% de los casos e incluyen los conflictos sobre la distribución de los fondos presupuestarios compartidos entre la Federación y los Estados, así como los conflictos sobre el suministro de servicios públicos como la factura del agua, la ley notarial, y las bases para las ofertas del sector público, entre otras.

Gráfica 4
Tipo de acciones constitucionales



Fuente: Sánchez, 2008.

Las primeras hipótesis que surgen de nuestro análisis teórico son que la alternancia del poder político en el 2000 provoca una importante expansión de los poderes legislativos de la Corte en las acciones constitucionales y que la alternancia no debería tener un impacto significativo en el comportamiento de la Corte en las controversias constitucionales.

Para evaluarlas empíricamente, nos preguntamos si después de la alternancia del poder político aumentó la propensión de la Corte *para decidir en contra de la constitucionalidad de las leyes o de los actos de autoridades estatales*. Realizamos un modelo de sus decisiones sobre controversias constitucionales y acciones constitucionales de forma separada. Nuestra variable dependiente está codificada como 1 para los casos donde la Corte decidió la inconstitucionalidad de la ley o acto y como 0 si sucedió lo contrario (excluyendo los casos que, por distintas razones, no decide). Para evaluar si la Corte cambió su comportamiento después de la alternancia del poder político, incluimos una variable dicotómica que indica los casos decididos después de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del 2000 (*Alternancia*). Nuestra expectativa es que la Corte se vuelva más propensa a anular la legislación en las acciones constitucionales después del 2000, y por tanto la variable *Alternancia* debía tener un signo positivo en estos casos. Una segunda variable independiente de interés son las acusaciones en contra del PRI, una variable dicotómica para casos donde el acusado era un órgano estatal controlado por el anterior partido hegemónico. Si esta variable es positiva, significaría que la Corte decide más a menudo en favor del PRI (Sánchez y Magaloni, 2001; Ríos Figueroa, 2007). Para descartar la posibilidad de que exista una tendencia en favor del acusado en la Corte, independientemente de las tendencias partidistas, también agregamos una variable dicotómica para las acusaciones en contra del PAN.

Si tanto las acusaciones en contra del PRI como en contra del PAN son negativas y estadísticamente significativas, esto revelaría una tendencia en favor del acusado sin tomar en cuenta el partido del que provenga. Para verificar si hay un cambio en la propensión de la Corte para decidir a favor del PRI después de la alternancia en el poder, multiplicamos las acusaciones en contra del PRI y del PAN por la variable *Alternancia*. Si el signo de los coeficientes cambia, esto indicaría que la propensión a favor del PRI o del PAN cambió después del 2000.

Agregamos una serie de controles. Para las controversias constitucionales, agregamos una variable dicotómica que indica si el demandante fue una municipalidad que procede como demandante en la aplastante mayoría de las controversias constitucionales. También incluimos variables dicotómicas para los conflictos donde un nivel más bajo de gobierno (municipalidad o Estado) interpuso una demanda en contra del gobierno federal (*Municipal vs. Federal* y *Estado vs. Federal*). Nuestro modelo para acciones constitucionales examina las que se refieren a las leyes electorales (*Electoral*). El cuadro 1 presenta los resultados.

Los resultados de los modelos muestran que la Corte tiene patrones distintos de comportamiento respecto de las acciones y controversias constitucionales. Como se esperaba, después del 2000, la propensión de la Corte para anular las leyes aumentó pero solamente sucedió para las acciones, no para las controversias. Un segundo resultado importante de nuestros análisis empíricos es que la Corte tiende a posicionarse a favor del PRI pero sólo en las controversias. En las acciones constitucionales los modelos revelan una tendencia en favor del acusado independientemente del partido (tanto los acusados del PRI y del PAN son negativos y estadísticamente significativos). En tercer lugar, nuestros resultados indican que la alternancia en el poder en el 2000 no implicó ningún cambio estadístico discernible en la tendencia priista de la Corte respecto de las controversias constitucionales.

Aunque la variable *PRI-acusado*alternancia* sea positiva, esto no es estadísticamente significativo. Podemos entonces concluir que la Corte ha tendido a posicionarse en favor del partido hegemónico —especialmente de sus gobernadores— y que esa tendencia ha permanecido sin cambios después de que ese partido perdiera la Presidencia. Por tanto, nuestros resultados refutan parcialmente a Ríos Figueroa (2007) en que *la Corte continúa favoreciendo al PRI*, incluso antes de que se fragmentara el poder; pero esto sólo sucede en controversias constitucionales.

Cuadro 1
Resoluciones de inconstitucionalidad de la Corte

Controversias Constitucionales					Acciones Constitucionales				
	Modelo I		Modelo II			Modelo I		Modelo II	
	Coef.	SE	Coef.	SE		Coef.	SE	Coef.	SE
Alternancia (2000-2006)	0.32	0.23	-0.53	0.63	Alternancia (2000-2006)	0.76***	0.22	1.48**	0.70
PRI-acusado	-0.98***	0.32	-1.77***	0.61	PRI-acusado	-1.18***	0.27	-0.44	0.70
PAN-acusado	0.17	0.31	-0.53	0.65	PAN-acusado	-0.80**	0.32	-0.20	0.75
Alternancia* PRI-acusado			1.05	0.69	Alternancia* PRI-acusado			-0.93	0.77
Alternancia* PAN-acusado			0.85	0.58	Alternancia* PAN-acusado			-0.63	0.85
Controles					Controles				
Municipal	1.85***	0.26	1.80***	0.26	Electoral	1.90***	0.27	1.86***	0.27
Estatal vs. Federal	1.10*	0.68	0.95	0.70					
Municipal vs. Federal	-1.32*	0.75	-1.27*	0.77					
Constante	-1.60***	0.31	-0.86*	0.58	Constante	-0.93***	0.31	-1.56**	0.66
	N=500 R2 = .11	Pseudo	N=500 R2 = .11	Pseudo		N=500 R2 = .13	Pseudo	N=500 R2 = .14	Pseudo

* Significativo al nivel de 90%; ** nivel de 95%; *** nivel de 99%.

Afirmamos que los resultados que difieren para las acciones y controversias constitucionales son producto de los tipos de conflictos que llegan a la Corte por medio de cada uno de estos procedimientos. Las acciones constitucionales suponen asuntos donde los desacuerdos ideológicos son sustancialmente más serios. Como se observa en la gráfica 1, la alternancia del poder afecta directamente la manera en que estos desacuerdos ideológicos se traducen en el sistema de pesos y contrapesos al cambiar la Presidencia a la derecha y el Poder Legislativo a la izquierda. Las controversias constitucionales se refieren principalmente a conflictos entre los distintos *niveles de*

gobierno —municipalidades, Estados, y la Federación— y muchos de estos enfrentan asuntos relacionados con los límites de los poderes estatales. Motivados principalmente por la fragmentación del poder político, la mayoría de estos conflictos no deberían verse afectados directamente por la alternancia del poder político en la Presidencia. Además, como discutiremos ampliamente más abajo, creemos que la tendencia a favor del PRI en las controversias constitucionales es la consecuencia de una filosofía judicial en lugar de algún supuesto partidismo por parte de los Jueces de la Suprema Corte. Es decir, que aun cuando la Corte decide un caso a favor de un gobernador del PRI, que son la abrumadora mayoría de los acusados, lo hace así primordialmente por la manera en que interpreta la Constitución y las leyes. De forma más específica, el predominio de un bloque legalista, —como el que explicaremos más abajo, favorece una estricta interpretación de los juicios y de la autonomía de las Constituciones de los Estados sobre la Federación— ha tendido a favorecer a los gobernadores de los Estados sobre las municipalidades y la Federación.

Cuadro 2
Disensión en la Corte

	Coef.	SE
Alternancia (2000-2006)	1.21***	0.17
Controversias Constitucionales	-0.93***	0.16
Controles		
Derechos Fundamentales	1.17**	0.57
Constante	-1.08***	0.16
	N=811	
	Pseudo R2 = .09	

* Significativo al nivel de 90%; ** nivel de 95%; *** nivel de 99%.

El cuadro 2 presenta un modelo de disenso dentro de la Suprema Corte y apoya nuestra opinión de que las acciones constitucionales involucran un

conflicto sobre el cual existe un desacuerdo ideológico más serio. La variable dependiente está codificada como 1 para los casos donde al menos un Juez votó en contra de la decisión de la mayoría, y con 0 si sucedió lo contrario. Incluimos las siguientes variables independientes: *Alternancia*, codificada del mismo modo que en análisis anterior y *Controversias Constitucionales*, codificadas como 1 para las controversias y con 0 para las acciones. Examinamos los conflictos sobre *derechos fundamentales y cumplimiento de la ley*, que son acciones constitucionales que en términos generales plantean problemas de interpretación de los derechos. Los resultados del cuadro 2 confirman un significativo aumento en la disensión de la Corte después de la alternancia del poder político en las acciones constitucionales y los casos sobre derechos fundamentales. Más adelante investigamos más estas líneas de disensión dentro de la Corte.

4. SEGMENTACIONES IDEOLÓGICAS DENTRO DE LA CORTE

Existen muchas razones de por qué deberíamos encontrar diferencias ideológicas entre los Jueces. En primer lugar, incluso si el PRI seleccionó a la mayoría de los Jueces debe haber sido difícil para este partido predecir sus comportamientos futuros solamente con observar sus carreras previas; esto podía ser más difícil en el caso de algunos de los Jueces nombrados. En segundo lugar, como dijimos arriba, cuando la reforma constitucional fue aprobada, el Presidente Zedillo estaba en la posición de imponer a todos los Jueces de la Corte porque su partido aún controlaba los dos tercios del Senado pero optó por negociar con la oposición, en particular con el PAN, la designación de algunos de los Jueces (Sánchez 2003). En tercer lugar, el PRI es una coalición ideológicamente heterogénea y probablemente intenta representar algunas de sus distintas "facetas" a través de sus nombramientos. Finalmente, cuatro Jueces han sido nombrados después de la alternancia del poder político y su selección es el producto de un vasto compromiso político. Primero exploramos el proceso de nominación de cada uno de los Jueces y luego procedemos a evaluar las segmentaciones subyacentes dentro de la Corte.

Procesos de nombramiento.⁴ El Presidente Zedillo presentó, el 19 de enero de 1994, una lista con 18 candidatos de los cuales el Senado debía elegir 11 para formar la nueva Corte. Tres de los nominados del Presidente eran mujeres y cuatro habían pertenecido a la recientemente disuelta Suprema Corte. Mientras que la oposición para volver a nombrar a los antiguos Jueces era significativa, el Presidente Zedillo fue capaz de negociar con el PAN la ratificación de dos de los antiguos miembros, los Jueces Azuela y Díaz. Uno de los candidatos que repetían no obtuvo votos y el otro retiró su candidatura antes de la elección.

El cuadro 3 muestra el número de votos que recibió cada uno. También muestra el partido político que votó por cada candidato y su periodo en el cargo. El PRI y el PAN estuvieron de acuerdo en siete de once Jueces. Sólo con estos números podemos identificar los Jueces que el PAN apoyaba con más fuerza. Sin embargo, podemos inferir que los Jueces electos solamente por el PRI eran aquellos que ese partido pensó podrían representar mejor sus intereses: Ortiz, Silva, Sánchez y Román. Es importante señalar que se trataba de cuatro Jueces, *precisamente* el número requerido para bloquear cualquier decisión de la Corte, ya que la regla indica que es necesaria una mayoría de ocho Jueces para una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales. Señalamos también que tres de esos cuatro ocuparían un asiento en la Suprema Corte por más de 17 años.

Cuadro 3

Apoyo político a los candidatos de Zedillo para la Suprema Corte*

Jueces	Partidos		Votaciones por Año de Jubilación					Total
			2003	2006	2009	2012	2015	
Juventino Castro	PRI	PAN	112					112
Genaro Góngora	PRI	PAN			112			112
Sergio Aguirre	PRI	PAN				112		112
José de Jesús Gudiño	PRI	PAN					112	112
José Aguinaco	PRI	PAN	111					111

⁴ Esta sección proviene de Sánchez (2003) y (2008).

Guillermo Ortiz	PRI					89		89
Juan Silva	PRI						89	89
Olga Sánchez	PRI						89	89
Humberto Román	PRI			89				89
Juan Díaz	PRI	PAN		89	23			112
Mariano Azuela	PRI	PAN		24	86			110

*Aunque la selección fue hecha por votación secreta, conocer la lista de senadores presentes durante la votación, el número de votos depositados, y el número de senadores de cada partido, hace posible inferir la coalición de partidos mínima necesaria para aprobar cada nombramiento. Bajo esta suposición descansa la extensa literatura sobre cohesión y disciplina características de los partidos políticos mexicanos. (cf. Weldon, 1997; Casar, 1997).

Desde el 2003, cuatro nuevos Jueces se unieron a la Suprema Corte mexicana. Castro y Aguinaco fueron los primeros en dejar la Corte en el 2003. Díaz y Román los siguieron en el 2006, dando al Presidente Fox la oportunidad de llenar cuatro vacantes antes de que terminara su cargo. En noviembre de 2003, Fox envió al Senado una lista con seis candidatos para reemplazar a los Jueces Aguinaco y Castro. Cuatro de los seis candidatos eran mujeres, expresando la preferencia presidencial de tener al menos una segunda mujer en la Corte. Los candidatos para reemplazar al Juez Aguinaco fueron José Ramón Cossío, María Teresa Martínez y Teresita Rendón. El 27 de noviembre del 2003, Cossío fue electo para reemplazar al Juez Aguinaco con una mayoría de 84 de 92 votos. El Juez Cossío fue capaz de ganar el apoyo de todas las fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), para nombrarlo hasta el 2019. Su elección fue un proceso muy tranquilo, mientras que sucedió lo contrario en la elección del reemplazo del Juez Castro. Margarita Luna fue nombrada casi tres meses después que Cossío (el 19 de febrero del 2004) con una mayoría de 82 votos, apenas suficientes para alcanzar la mayoría de dos tercios. Ella también dejará la Corte en el 2019.

El 16 de junio del 2004, el Juez Román falleció en el cargo dando a Fox una inesperada oportunidad para nombrar otro Juez. Sorpresivamente, los tres candidatos incluidos en la lista que presentó estaban, de una forma u otra, vinculados con el PRI. Los candidatos eran Felipe Borrego, Bernardo Sepúlveda, y Sergio Valls. Valls, un antiguo legislador del PRI y miembro del Consejo de la Judicatura Federal, fue capaz de conseguir la mayoría reque-

rida (85 votos) para reemplazar al Juez Román. Él también dejará la Corte en el 2019.

En noviembre de 2006, el Juez Díaz se jubiló y Fox envió su lista de nominados. Los tres candidatos en ese momento eran José Fernando Franco, Rafael Estrada Sámano y María Herrera Tello. Esta última era, por mucho, el candidato más cercano al Presidente Fox, incluido en cualquier lista, además de tener muchos méritos como ser la primera mujer en presidir una Corte Suprema estatal en el Estado de Nuevo León, o bien desempeñarse como Secretaria de la Reforma Agraria bajo la administración del Presidente Fox. A pesar de sus méritos, la decisión fue a favor de José Fernando Franco González Salas, quién había ocupado importantes cargos bajo las administraciones del PRI y PAN. Franco ganó por una arrolladora mayoría de 94 votos. Su nombramiento probablemente fue negociado semanas antes, ya que Herrera Tello retiró su candidatura dos semanas antes del voto. Volvió a aceptar la nominación esa misma semana, después de las negociaciones. Herrera Tello y Estrada Sámano solamente recibieron 5 votos juntos (Cfr. cuadro 4).

Cuadro 4
Apoyo político para los candidatos sustitutos (2003, 2006)

Candidatos	Coalición	Votos	Coalición	Votos	Electos
Asiento 1 (2003)	1ra Ronda				
José Ramón Cossío	PRI PAN PRD	84			Si
María Martínez		6			
Teresita Rendón		2			
Asiento 2 (2003)	1ra Ronda		2da Ronda		
Lista (1)					
Margarita Luna	PRI	37	PRI PRD	72	No
José L. De la Peza	PAN PRD	42	PAN	6	
Elvia Díaz de León	PAN	12	PAN	43	
Lista(2)					
Margarita Luna	PRI PAN PRD	82			Si
María Arroyo	PAN	15			
Gloria Tello		5			

Asiento 3 (2004)	1ra Ronda				
Sergio Valls	PRI PAN PRD	85			Si
Bernardo Sepúlveda	PAN	20			
Felipe Borrego		9			
Asiento 4 (2006)	1ra Ronda				
José F. Franco	PRI PAN PRD	94			Si
María H. Tello	PAN	3			
Rafael Estrada		2			

Fuente *Diario de debates del Senado de la República* (Transcripciones: 27 de noviembre 2003, 2 de diciembre 2003, 19 de febrero 2004, octubre 2004, diciembre 2006).

Destacamos tres situaciones del proceso de nombramiento: 1) Cada candidato que finalmente fue nombrado como Juez de la Suprema Corte tenía el apoyo del PRI. 2) De los once Jueces originales solamente cuatro fueron electos con el apoyo exclusivo del PRI. 3) Después de la alternancia del poder político todos los Jueces nombrados han sido producto del consenso entre los tres principales partidos políticos.

Si bien algunos Jueces parecen tener mayores afinidades con algún partido político, es difícil saber cómo éstas se traducirán en la arena legal o cómo determinará las decisiones de los Jueces. Por ejemplo, ¿los Jueces nombrados solamente por el PRI son más pro-estatus mientras que aquellos nombrados por consenso son más "pro-cambio"? Y si es así, ¿cómo se manifiesta esta línea de segmentación en el razonamiento legal? ¿la Suprema Corte mexicana también se caracteriza por una división liberal-conservadora (izquierda-derecha), como sucede en la Suprema Corte de los Estados Unidos? Para responder a estas preguntas, necesitamos analizar los votos de los Jueces.

Las segmentaciones ideológicas en la Corte. Las técnicas para inferir la ideología parten de un modelo espacial estándar del voto (*cfr.* Poole y Rosenthal, 1997). Los enfoques asumen que la política y la ideología pueden ser mapeadas en el mismo espacio, y esa distancia determina la utilidad y el voto. Los Jueces en este contexto difieren uno del otro en sus ubicaciones en el espacio político, y se presume que cada uno votará por la alternativa

más cercana a su punto ideal. El objetivo del análisis es utilizar los votos observados de los Jueces para estimar sus puntos ideales y otros parámetros de interés.

Las decisiones unánimes, muy comunes en la Corte, no ofrecen información y por lo tanto, deben ser descartadas de este análisis. Ha habido 161 votos divididos entre 1995 y 2007 (*i.e.*, al menos un Juez presente en el panel votó de forma contraria al resto), 15% del total. Hubo alguna discrepancia en la propensión de la Corte para votar dividida (cuadro 5). Los primeros dos periodos, presididos por los Jueces Aguinaco y Góngora, están cerca del promedio total; el tercero, cuando el Juez Azuela se convirtió en Presidente, y el primer año del cuarto periodo, con el Juez Ortiz presidiendo, estuvieron por encima y por debajo del promedio respectivamente. La Corte también se ha vuelto mucho más activa con el tiempo.

Cuadro 5
Votos disidentes por Presidencia

Presidencia	Unanimidad	Disensión	% Disensión	Total
Aguinaco (1995-1998)	97	16	14	113
Góngora (1999-2002)	192	36	16	228
Azuela (2003-2006)	306	90	23	396
Ortiz (2007-2010)	276	19	7	295
Total	871	161	16	1,032

Realizamos versiones unidimensional y bidimensional del modelo, reportando solamente el último porque los Jueces manifestaron diferencias tanto en la dimensión de izquierda-derecha como en la de filosofía judicial. Este supuesto clave del enfoque espacial es que votar "sí" ($y=1$) o "no" ($y=0$) sobre un tema depende de las ubicaciones relativas de los resultados de las políticas públicas respecto del punto ideal en el espacio del Juez j .

Si $A, N \in \mathbb{R}$ (más adelante discutiremos la versión de dos dimensiones) denota los resultados de los votos negativos y positivos en el espacio, respectivamente, es su punto medio $m = (A+N) / 2$ lo que importa para el análisis. El Juez preferirá la alternativa que esté del mismo lado que m como su punto ideal (para una explicación detallada, *cfr.* Rosenthal, 1990). Formalmente, la propensión del voto del Juez j es $y_j^* = x_j - m + \text{error}$, donde x_j es el punto ideal de j y la regla de votación es $y_j = 1$ si y solamente si $y_j^* \geq 0$, de otra forma $y_j = 0$. Multiplicamos la utilidad diferencial por una medida $d \in \mathbb{R}$, dejando la ecuación como $y_j^* = d(x_j - m) + \text{error}$. Una d más grande (en valor absoluto) indica una cuestión más polarizada, un factor que discrimina mejor la ideología de los Jueces. En el otro extremo, donde $d=0$, la utilidad diferencial no juega un papel y la votación está completamente determinada por la alteración aleatoria. Un d negativa invierte los votos aye y nay, dejando que el análisis proceda sin requerir un juicio *a priori* sobre qué voto va hacia la izquierda o hacia la derecha del espacio político.

La extensión bidimensional es directa. El punto ideal de los Jueces j $x_j \in \mathbb{R}^2$ ahora tiene dos coordenadas en el espacio, $x_{j,1}$ y $x_{j,2}$. Lo mismo sucede para las políticas públicas. Lo que ahora importa para la votación es la línea $x_2 = ax_1 + b$ que divide el espacio en dos lados: todos aquellos con puntos ideales en un lado votan a favor, el resto vota en contra. El bisector pasa a través de un punto medio m y es ortogonal a la línea que conecta A y N . Así definido, todos los puntos en un lado son más cercanos a A que a N y por consiguiente votan a favor, el resto vota en contra. La propensión de voto en dos dimensiones se vuelve $y_j^* = d(ax_{j,1} + b - x_{j,2}) + \text{error}$, donde $x_{j,1}$ y $x_{j,2}$ son las coordenadas del punto ideal de j , a y b son parámetros que necesitamos estimar junto con los puntos ideales.

Utilizamos una estimación bayesiana, adecuada para grupos pequeños como Cortes (Martin y Quinn, 2002; Clinton, Jackman y Rivers, 2004). Dimos ubicaciones arbitrarias de partida (previas) a los puntos ideales de cuatro Jueces a fin de dar unidad y sentido a lo que realmente significa "derecha", "izquierda", "arriba", y "abajo" en la escala arbitraria sobre la cual

están mapeados los cálculos de ideología. Los Jueces Góngora y Gudino estaban localizados en el Sur y en el Norte, respectivamente, anclados en la dimensión vertical; los Jueces Silva y Aguirre estaban situados en los extremos Oeste y al Este, respectivamente, anclados en la dimensión horizontal. La elección de estos extremos fue un ejercicio inductivo donde estuvieron presentes en los cuatro periodos, pero también siempre superando a otros Jueces como posibles extremos en ensayos preliminares del modelo. Aunque sabemos que los cuatro anclajes elegidos son los extremos de las dos dimensiones, necesitamos inferir de los análisis de los casos o de nuestro propio entendimiento de la Corte, qué significa realmente el sentido sustantivo de "vertical" y "horizontal" en términos de política.⁵

Resultados. El punto ideal bidimensional estimado para los cuatro periodos aparece en la gráfica 5. Las gráficas muestran los resultados de votación estimados (puntos sólidos) para todos los Jueces que han trabajado en la Suprema Corte de 1995 al 2007, separados en periodos determinados por las distintas Presidencias de la Corte, junto con un margen de error de 95% por cada resultado de votación (barras horizontales y verticales). Encontramos dos segmentaciones principales que explican la votación de la Suprema Corte, una línea vertical de *interpretativismo-legalismo* y una división horizontal *izquierda-derecha*. El interpretativismo, como lo utilizamos aquí, trata de expandir la jurisdicción de la Suprema Corte de tres maneras (i) invirtiendo el precedente judicial que limita el alcance del Poder Judicial; (ii) expandiendo la jurisdicción de la Corte, involucrando a menudo una interpretación no literal de la Constitución y de la ley; y (iii) decidiendo en contra de una interpretación limitada del proceso legal. Por otro lado, el legalismo apela a la "moderación judicial" y a una interpretación limitada de la jurisdicción de la Corte y de las reglas del proceso. El legalismo también se relaciona con el textualismo o una interpretación literal de la ley (cfr. Bailey y Maltzmann, 2008).

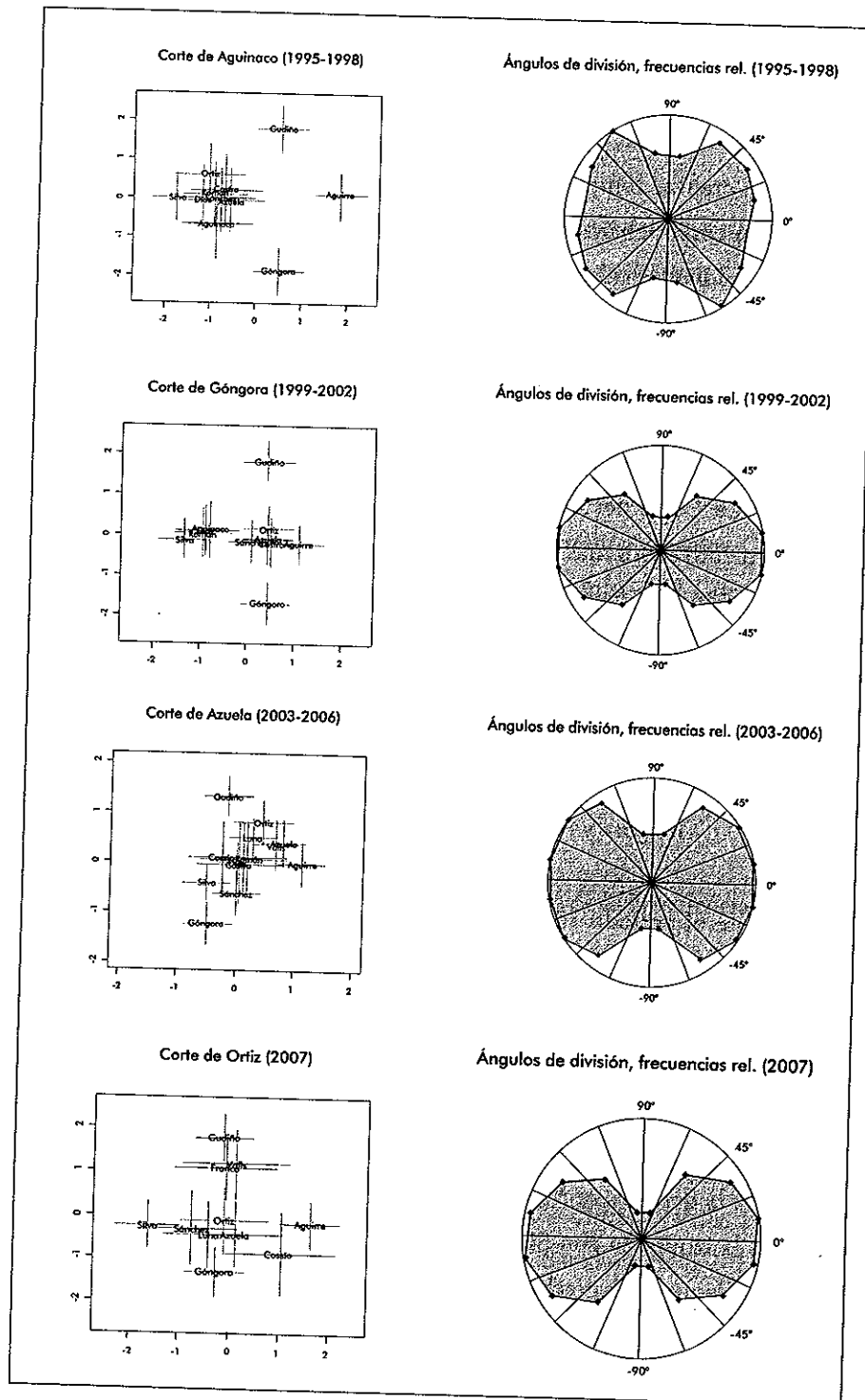
⁵ Formalmente, las hipótesis utilizadas para el cálculo fueron $x_{Góngora} \sim N([0, -2], [.25, .25])$; $x_{Gudino} \sim N([0, 2], [.25, .25])$; $x_{Silva} \sim N([-2, 0], [.25, .25])$; y $x_{Aguirre} \sim N([2, 0], [.25, .25])$. Los "previos" (*priors*) no informativos fueron asignados a todos los otros parámetros: $x_j \sim N([0, 0], [1, 1])$; $d_i \sim N(0, 4)$; $m_i \sim N(0, 4)$; $a_i \sim \text{unif}(-\infty, \infty)$; and $b_j \sim N(0, 4)$. Tres cadenas fueron actualizadas cien mil veces cada una. Las primeras cincuenta mil exploraciones iniciales para cada cadena fueron descartadas, conservando cada quincuagésima simulación del resto—esto produjo una muestra de $3 \times 1000 = 3000$ simulaciones posteriores. Las *R-hat* de Gelman y Hill se aproximan a 1, insinuando que las cadenas convergieron en un estado estable.

La división izquierda-derecha se refiere a las diferencias clásicas respecto del papel del Estado en la economía que convencionalmente se traduce en el sistema de partidos. Al igual que en el terreno de la política partidista, esperamos encontrar una fuerte correlación entre la izquierda-derecha y el liberalismo-conservadurismo, vinculada con temas sociales tales como el aborto y los derechos de las minorías. Por tanto, una posición de izquierda, como la utilizamos aquí, puede ser definida de una o varias maneras posibles: apoyo a la intervención estatal en la economía así como una estrecha interpretación de los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución, es decir a favor del monopolio del Estado (*izquierda económica*) y posicionamiento progresivo sobre temas sociales (*izquierda moral*). Por otro lado, una posición de derecha significa una interpretación más liberal de la Constitución, permitiendo una interpretación más flexible de los artículos 25, 26 y 27, y un enfoque más conservador al análisis de los derechos sociales e individuales. La segmentación izquierda-derecha debería estar particularmente presente después de la alternancia del poder político en el 2000, que como hemos visto trajo diferentes tipos de conflictos a la Suprema Corte (Sánchez, 2008).

Durante el periodo 1995-1998, cuando el Juez Aguinaco fue el Presidente del Tribunal, hubo un bloque sólido de 8 Jueces, como se representa en la gráfica 5. La interpretación más simple de la proximidad en los modelos espaciales es la similitud en la votación. Por tanto, con excepción de los Jueces Gudiño, Góngora y Aguirre, el resto votó de forma parecida la mayoría del tiempo. Las dos dimensiones son muy evidentes en el periodo, y son los votos minoritarios los que lo definen. Los tres Jueces anteriormente mencionados estuvieron en desacuerdo muy a menudo con el bloque mayoritario, pero no votaron juntos de forma sistemática (si no ocuparían posiciones adyacentes en el espacio). Es interesante hacer notar que los tres pertenecían al grupo de los siete Jueces cuyo nombramiento fue negociado por el PAN. Aguirre ocupaba la posición más de derecha en la dimensión izquierda-derecha, y Gudiño y Góngora se encontraban uno al lado del otro en esta dimensión ideológica, pero estaban posicionados en los extremos de la línea de segmentación interpretativista-legalista, Góngora representando al primero de estos y Gudiño al segundo.

Gráfica 5

Punto ideal estimado y ángulos de Corte por Presidencia



El modelo calcula parámetros informativos sobre qué tan a menudo los Jueces votan juntos. Por los supuestos del modelo espacial, cada voto segmenta el espacio en dos campos separados por una línea. La pendiente (a_i) y la constante (b_i) son calculadas junto con las coordenadas del punto ideal. La columna derecha de la gráfica 5 da una idea de los ángulos de las líneas calculadas en el periodo, como lo determina la ulterior distribución de las pendientes. Las gráficas rompen un círculo en ocho grupos de pendientes que se presentan como rebanadas de pastel, y reporta la frecuencia relativa con la cual las pendientes calculadas a partir de la distribución posterior caen en cada una de ellas. Las frecuencias aparecen como un punto dentro de cada rebanada y se leen como un histograma: el borde del círculo corresponde a la frecuencia máxima, por ello todos los otros puntos se reducen radialmente en proporción a la frecuencia relativa de segmentación con ese ángulo específico. La Corte del Juez Aguinaco tuvo segmentaciones en todos los ángulos excepto en los más verticales con más o menos la misma frecuencia. Por implicación, es menos probable que los Jueces Gudiño y Góngora voten juntos (esto requiere líneas de segmentación cercanas a 90° o -90° —casi la mitad de probabilidad de cualquier otro ángulo de segmentación— para ponerlos en el mismo lado). Eran más probables los casos donde Gudiño y Aguirre votaban en contra del resto (segmentaciones en pendiente de alrededor -45°) o Góngora y Aguirre en contra del resto (alrededor de 45°).

Durante el periodo 1999-2000, cuando el Juez Góngora fue el Presidente del Tribunal, el bloque compacto se rompió en dos grupos más o menos diferenciados. En gran medida, la Corte de Góngora puede definirse por su intención de llevar a la Corte hacia un interpretativismo significativamente mayor, con el Juez Gudiño claramente oponiéndose a la expansión de los poderes de la Corte. Los Jueces Azuela, Castro, Ortiz y Sánchez se desplazaron a la derecha de Aguirre en la gráfica, dejando a Aguinaco, Román, y Díaz a la izquierda con Silva. Este cambio define de forma más clara la dimensión izquierda-derecha en la Corte. Las líneas de segmentación tomaron principalmente ángulos horizontales (menos de 45° en valor absoluto), implicando que un lado de la división de izquierda-derecha votó con Góngora

(o Gudiño, invirtiendo la pendiente media) en oposición al otro lado y de Gudiño (o de Góngora). De nuevo, los Jueces Gudiño y Góngora rara vez votaron de la misma manera, como se ve por la poca frecuencia de las líneas de segmentación verticales: la dimensión interpretativista-legalista seguía básicamente definida por la oposición de estos dos Jueces, como en el periodo previo, con el resto de la Corte en el medio.

El periodo 2000-2006 del Juez Azuela coincidió con tres nuevos nombramientos en la Corte: los Jueces Aguinaco, Castro y Román fueron reemplazados por los Jueces Cossío, Luna y Valls. El espacio también parece mucho menos bidimensional que antes, con una distribución más fluida de puntos ideales. Una línea de aproximadamente 45° en el lado izquierdo de la gráfica parece capturar mucha de la variación en las posiciones de los Jueces, exceptuando a Gudiño y Aguirre. Las posiciones en las dimensiones horizontal y vertical de la Corte de Azuela se volvieron muy colineales, Góngora y Ortiz representando los extremos del espectro conjunto —*e.g.* Góngora como el Juez del ala izquierda/interpretativista y Ortiz como el del ala derecha/legalista. Sin embargo, los Jueces Gudiño y Aguirre partieron de este punto pero en direcciones opuestas. Y como en el primer periodo, hubo una distribución relativamente uniforme de los ángulos de segmentación (con la excepción de las categorías más verticales, mucho menos frecuentes que el resto).

El periodo final nos informa sobre el comienzo de la Presidencia de Ortiz en la Corte en el 2007. El espacio, como es evidente en la línea del fondo de la gráfica 5, se volvió nuevamente bidimensional, como en los primeros dos periodos, pero con Jueces esparcidos de forma más uniforme en el espacio que en el tercer periodo. Silva y Aguirre ocupan posiciones opuestas en la dimensión izquierda-derecha, aunque se encuentran lado a lado en la dimensión interpretativista-legalista. Dos bloques significativos pueden ser distinguidos observando un ángulo de 45 grados —Gudiño, Valls, Franco y Aguirre del lado derecho-legalista, y Góngora, Sánchez, Silva y Luna del lado izquierdo-interpretativista. El Juez Cossío se mueve cerca de Aguirre en esta última Corte, aunque vota a menudo con el bloque de Góngora. Ortiz está cerca del punto medio en ambas dimensiones.

5. EJEMPLOS DE LAS DIMENSIONES DE LA CORTE EN CASOS ESPECÍFICOS

Esta última sección ilustra la discusión sobre las segmentaciones de la Corte y el significado del espacio bidimensional al estudiar un subconjunto de resoluciones. Seleccionamos casos que reflejan el razonamiento legal a fin de esclarecer el significado de las filosofías judiciales y de la división política de izquierda y derecha.

(a) Interpretativistas y Legalistas. Empezamos discutiendo el famoso caso *Temixco* (1999) como una ilustración de la segmentación del interpretativismo-legalismo y de por qué afirmamos que el Juez Góngora es consistentemente el más interpretativista. La Corte estaba resolviendo una demanda interpuesta por el gobierno municipal de Temixco que impugnaba los procedimientos adoptados por la Legislatura del Estado de Morelos para resolver un conflicto de límites entre las municipalidades de Temixco y Cuernavaca.

En este caso la Corte declaró, por primera vez, la constitucionalidad de su poder para examinar los procedimientos seguidos por la Legislatura local mientras resolvía el conflicto de límites. El Juez Góngora afirmó que "... las controversias constitucionales fueron establecidas como un medio para proteger las esferas de competencia de los distintos poderes cuyo objetivo final es conseguir el bienestar de la gente, y por lo tanto, sería en contra del mencionado objetivo, y en contra del fortalecimiento del federalismo, negar el poder de controlar esas violaciones sobre la base de interpretaciones técnicas...". Esta nueva definición del alcance de las controversias constitucionales resultó en la expansión del poder de la Corte para ejercer control constitucional sobre las violaciones al debido proceso (sustantivo y procedimental) lo que significa que una impresionante variedad de casos ahora podían ser sujeto de control por la Corte.

Sin embargo, el éxito del Juez Góngora al alcanzar la mayoría en *Temixco* fue el resultado de una serie de precedentes redefiniendo el ámbito de las

controversias constitucionales.⁶ Originalmente, las controversias constitucionales estuvieron limitadas a resolver invasiones entre las distintas ramas y niveles del gobierno;⁷ pero posteriormente la Corte expandió el ámbito de las controversias constitucionales para incluir también violaciones directas a la Constitución.⁸ Más tarde, la Corte cambió el ámbito de control nuevamente para incluir el control sobre las violaciones indirectas a la Constitución —i.e., violaciones a las Constituciones estatales “fundamentalmente relacionadas” con la Constitución Federal.⁹ Finalmente, el ámbito de las controversias constitucionales fue expandido para abarcar cualquier violación a la Constitución, fundamentalmente relacionadas o no, basándose en el principio de supremacía constitucional (*Temixco*, 1999).

Los Jueces Gudiño y Ortiz fueron la minoría disidente en *Temixco* pero discreparon por distintas razones. El Juez Gudiño estuvo en desacuerdo con la mayoría porque “no compartía la opinión de la mayoría de lo que significa interpretar la Constitución y cuáles son los límites de tal poder”. En su opinión, “la resolución aprobada por la mayoría asume que la interpretación de la Constitución no tiene límites, o que si existen pueden simplemente ser ignorados”.¹⁰ El Juez Ortiz discrepó con el procedimiento del caso.

Otro ejemplo reciente del debate entre los bloques interpretativista y legalista es *Nuevo León* (2006). El caso es importante porque la Corte tenía que decidir si un tribunal administrativo tenía facultades en las controversias constitucionales. Los argumentos utilizados por el bloque legalista en este caso, se parecían inevitablemente a la interpretación previa de la Corte

⁶ Para un análisis más detallado de la evolución (no lineal) del criterio de la Suprema Corte *cfr.* el voto disidente de Cossío en la controversia constitucional 18/2003.

⁷ “Controversia constitucional. La tutela jurídica de esta acción es la protección del ámbito de atribuciones que la Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado.” *Semanario Judicial de la Federación*, *Novena Época*, 1998.

⁸ “Controversias constitucionales entre un Estado y uno de sus municipios. A la Suprema Corte sólo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal.” Suprema Corte mexicana. *Semanario Judicial de la Federación*, *Novena Época*, 2000.

⁹ “Controversia constitucional. Es procedente el concepto de invalidez por violaciones indirectas a la Constitución siempre que estén vinculados de modo fundamental con el acto o ley reclamados.” *Semanario Judicial de la Federación*, *Novena Época*, 1997.

¹⁰ Voto disidente del Juez Gudiño sobre *Temixco* (1999).

en el *Amparo Mexicali* (1991). Antes de la reforma de 1994, la Suprema Corte negó la ayuda a virtualmente todas las municipalidades en el país. La manera de hacer esto fue al interpretar estrictamente quién era un “poder” en el artículo 105 de la Constitución.¹¹ En ese tiempo, el artículo 105 estipulaba que la Suprema Corte tenía jurisdicción para resolver conflictos “entre dos o más Estados, entre los *poderes* de un Estado, y conflictos donde la Federación es parte.” De 1917 a 1991, la interpretación de la Suprema Corte fue que en vista de que las municipalidades no eran un “poder”, carecían de facultades para entablar una controversia constitucional. Una cuestión permaneció sin respuesta: si las municipalidades no eran un “poder” ¿qué eran entonces? La Corte no respondió esta pregunta ni ofreció alguna alternativa que supusiera una ayuda a los gobiernos municipales, desestimando todas las controversias constitucionales interpuestas por las municipalidades durante esos años.

En *Nuevo León* (2006), la Suprema Corte del Estado presentó una controversia constitucional en contra de la Corte administrativa del Estado. El asunto consistía en determinar si la Corte administrativa tenía jurisdicción para anular una decisión tomada por el Consejo de la Judicatura del Estado. Sin embargo, la Suprema Corte tenía que determinar primero si la Corte administrativa tenía facultades para ser parte en las controversias constitucionales. Una mayoría de Jueces, encabezada por el Juez Valls, interpretó que la Corte administrativa no era un “poder” y en consecuencia carecía de facultades para ser parte en una controversia constitucional. De acuerdo con la mayoría (Gudiño, Franco, Ortiz, Aguirre, Azuela, Luna y Valls), el único posible acusado en la controversia constitucional era el gobierno del Estado. La mayoría argumentó que a menos de que el caso fuera declarado un conflicto entre el gobernador y el Poder Judicial del Estado, la Suprema Corte debía desestimar el caso porque la Corte administrativa no es un “poder”.

¹¹ Recordemos que el artículo 105 es la disposición que regula el poder de la Suprema Corte para resolver controversias y acciones constitucionales.

La minoría disidente (Juez Cossío y Juez Góngora), por el otro lado, sostuvo que la Corte administrativa tenía facultades para ser parte en las controversias constitucionales. Como lo explicaron, las Cortes administrativas son tribunales que se especializan en temas administrativos, en especial conflictos respecto del ejercicio del poder público. Debido a su naturaleza, las Cortes administrativas son consideradas órganos separados del Poder Judicial pero también de las otras ramas del gobierno. Para la minoría, si la Corte reconocía que el gobernador tenía facultades como acusado, habría negado a las Cortes administrativas, y cualquier otra entidad autónoma de hecho (como el Instituto Federal Electoral), su independencia del Poder Ejecutivo. Además, la Corte estaría *de facto* privando a todas las entidades administrativas de cualquier protección constitucional. Finalmente, los Jueces Silva y Sánchez, los votantes claves, se unieron a la mayoría al considerar que la Corte administrativa carecía de facultades y el caso fue desestimado.¹²

Nuevo León no solamente sirvió para confirmar la existencia y significado de la línea divisoria interpretativista-legalista sino además nos permite mostrar cómo las posiciones de los Jueces en esta segmentación tienen implicaciones importantes respecto de la autonomía de las agencias administrativas y de las Cortes especializadas. Aquellos que defienden el legalismo, como es claro en este caso, también apoyan una interpretación estrecha de la separación de poderes y mayores límites en el rango de acción de la Suprema Corte en estos asuntos.

(b) La División Izquierda-Derecha y la decisión sobre la generación de electricidad. Analizamos el famoso caso sobre la generación de electricidad para ilustrar la segmentación ideológica de izquierda-derecha en la Corte mexicana. En 1992 el Presidente Salinas reformó la Ley de Electricidad para permitir la inversión privada en la generación de la energía eléctrica.

¹² Las razones de cada Juez para unirse a la mayoría fueron distintas. El Juez Silva finalmente estuvo de acuerdo con la mayoría al considerar que la Corte administrativa carecía de facultades para actuar por sí sola. Sin embargo, la Juez Sánchez emitió un voto más pragmático. Antes de unirse a la mayoría justificó su voto explicando que prefería tener al gobierno como acusado que ver el caso desestimado. Transcripción de la sesión del 21 de agosto del 2007.

La reforma estipulaba que la energía producida por la cogeneración, auto-suministro, productores independientes de energía, pequeña producción de energía, así como algunas exportaciones e importaciones por proveedores autorizados, no estarían sujetos a la prohibición de participación privada fundada en el artículo 27 de la Constitución mexicana. La nueva Ley de Electricidad también indica que el Poder Ejecutivo, a través de regulaciones, establecería las cantidades permitidas de energía que los productores privados podían vender a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Un año después de que la Ley de Electricidad fuera reformada, el Presidente Salinas (PRI) promulgó su primer reglamento sobre electricidad. Hasta la fecha, la regulación ha sido reformada tres veces. La primera, en mayo de 1994, cuando el Presidente Salinas estableció los límites del excedente de energía que los productores privados podían vender a la CFE. La segunda, en julio de 1997, cuando el Presidente Zedillo (PRI) reformó el reglamento para otorgar a los inversores mayor flexibilidad para participar en los procesos de oferta de capacidad y energía asociada. Finalmente, en mayo de 2001, cuando el Presidente Fox (PAN) intentó establecer nuevos límites al excedente que los productores privados podían vender a la CFE.¹³ Como es lógico, aunque las tres reformas fueron un ejercicio parecido del poder presidencial para crear leyes, ninguna de las reformas aprobadas durante los años fue impugnada. Solamente después de la elección del 2000 comenzaron los conflictos sobre el uso del poder presidencial en la creación de leyes.

Liderado por los partidos de oposición (PRI-PRD) en ambas cámaras, el Congreso presentó una controversia constitucional en contra de la reforma

¹³ La reforma consta principalmente de tres modificaciones. En primer lugar, un incremento hasta de 20MW para el autosuministro de los proveedores autorizados con una capacidad instalada de 40MW; hasta el cincuenta por ciento de su capacidad para el autosuministro de los proveedores autorizados con una capacidad instalada de 40MW; y hasta el cien por ciento de la capacidad excedente de los cogeneradores. En segundo lugar, la reforma autorizaba que la Secretaría de Energía modificara el porcentaje de energía que debía comprarse a los cogeneradores y a los autoabastecedores. Finalmente, la nueva ley autorizaba a la CFE a comprar el excedente de energía de los proveedores autorizados sin tener que pasar por un concurso.

de Fox (*Electricidad*, 2001) en julio del 2001. Esta controversia constitucional fue el primer caso donde la Suprema Corte tuvo que aceptar resolver un conflicto entre el Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso. Éste impugnó la legalidad de la regulación basándose en que, si bien la Ley de Electricidad no establecía ningún límite explícito a las cantidades que los co-generadores y proveedores autorizados de autosuministro pueden vender a la CFE, la ley siempre pretendió mantener la venta del excedente de energía de los inversores privados como una "excepción" respecto del derecho exclusivo del Estado de proporcionar electricidad, y no como un camino indirecto para abrir el sector eléctrico a la inversión privada.

La respuesta del Presidente fue que la Ley de Electricidad no establecía ningún límite a las cantidades de excedentes de energía que los inversores privados podían vender a la CFE. Mejor dicho, explícitamente estipulaba que el Presidente era el encargado de determinar los límites de dicha cantidad a través de reglamentos. Por tanto, si la regulación no caía fuera del ámbito de la legislación, actualizar las cantidades ya establecidas en la regulación no era una violación del Poder Legislativo.

Cuando la Corte resolvía el caso de la *Electricidad* (2001) tuvo que determinar la validez de la regulación respecto del propósito legislativo —i.e., contrastarlo con la Ley de Electricidad. Sin embargo, una segunda interpretación fue promovida por los Jueces Góngora, Azuela, Ortiz y Díaz que consideraron que la Corte debía declarar la inconstitucionalidad de la regulación, no porque violaba el propósito legislativo, sino porque violaba los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, que explícitamente prohibían *cualquier* participación privada en el sector de la energía.

Al contrastar la regulación con la Ley de Electricidad, 4 de 11 Jueces votaron a favor de la regulación presidencial: Aguirre, Gudiño, Aguinaco y Sánchez. Como explicó el Juez Aguirre, la creciente participación de la inversión privada en el sector eléctrico no era algo nuevo, es un proceso que comenzó desde 1992 y fue apoyado por otros actos legislativos como la Ley

de la Comisión Reguladora de Energía y el TLCAN. De acuerdo con la minoría, la referencia explícita en la Ley de Electricidad a la facultad del Ejecutivo para establecer límites a las cantidades que la CFE podía comprar a los generadores privados, reflejaba el propósito legislativo al momento de adoptar la ley. Si la Legislatura en funciones tenía una intención diferente podía “desdelegar” la facultad al Poder Ejecutivo, reformando la Ley de Electricidad. Los restante siete Jueces, encabezados por el Juez Silva, quien estaba encargado de redactar el proyecto de sentencia, consideraron que “si confirmamos la constitucionalidad de la regulación, en la práctica ésta permitirá la privatización de un sector estratégico del país”¹⁴ Como se explicó anteriormente, las decisiones de la Corte sobre controversias de separación de poderes solamente pueden tener efectos generales cuando son votadas por una mayoría de ocho votos. Con el objetivo de alcanzar la mayoría requerida, dos días después de la votación inicial, la Juez Sánchez modificó su voto, de estar a favor del Presidente sobre bases estatutarias, a estar contra él al comparar la regulación con la interpretación literal de la Constitución.

Aunque el Congreso reclamaba una violación del principio de subordinación jerárquica en la controversia sobre la generación de electricidad, los Jueces Góngora, Azuela, Ortiz y Díaz consideraron que la “demanda efectiva” solicitada por el Congreso consistía en la oposición entre la regulación del Presidente y los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. El tecnicismo legal para hacer esto era a través de *la suplencia de la deficiencia de la queja*.¹⁵

Tanto en las controversias como en las acciones constitucionales existe el concepto de “deficiencia de la queja”. Sin embargo, en las controversias constitucionales la Corte está limitada a corregir la “deficiencia de la queja”

¹⁴ Transcrito de la sesión del 25 de abril del 2002.

¹⁵ En el recurso de amparo, la “deficiencia de la queja” es un concepto muy desarrollado. Significa esencialmente que si un Juez se percata de que la acción del demandado está “incompleta” o es “deficiente”, puede “corregir” la demanda para asegurar que la equidad y justicia se conserven en el proceso. Las áreas más comunes del *amparo* donde se aplica este concepto son la ley del trabajo, donde sólo opera a favor de los trabajadores, y en la ley agraria, donde sólo opera a favor de la parte menos privilegiada, es decir los campesinos.

mientras que en las acciones constitucionales la Corte tiene un poder mucho más amplio y puede decidir "sobre la violación de *cualquier* artículo de la Constitución", que haya sido o no demandada por las partes.¹⁶ En el caso de *Electricidad*, la Suprema Corte aplicó un principio más cercano a las acciones constitucionales, que consiste en ejercer un control abstracto de la constitucionalidad de las normas generales, en lugar del enfoque más limitado de las controversias constitucionales como *Electricidad*, donde la Corte decide un conflicto concreto.

Cuando la mayoría de la Corte decidió que la regulación del Presidente Fox violaba el derecho exclusivo del Estado de proveer de electricidad, no solamente juzgó inconstitucional la regulación, sino que de manera más significativa también cuestionó la validez de la Ley de Electricidad aprobada por el Congreso (base legal para todos los contratos firmado con el sector privado durante los últimos 16 años).

El caso sobre la generación de *Electricidad* destaca la doble dimensión del espacio político dentro de la Corte mexicana. Los Jueces que votaron en contra de la regulación de la Ley de Electricidad no solamente votaron a favor de expandir el papel del Estado *vs.* el sector privado en la generación de electricidad. Esto Jueces también votaron a favor de una expansión del Poder Legislativo de la Corte sobre las otras ramas del gobierno. Para expandir los poderes de Corte se involucraron en una interpretación directa de la Constitución que los llevó a revisar la constitucionalidad de una ley que no había sido impugnada. El Juez Góngora, situado sistemáticamente en nuestros mapas en el cuadrante inferior/izquierdo personifica claramente la visión de una Corte más interpretativista/izquierdista. El Juez Gudiño sistemáticamente difiere de esta visión sobre la base del legalismo, y el Juez Aguirre sobre la base de la ideología. Por tanto, ambos votaron en contra de la decisión del caso sobre la *Electricidad*.

¹⁶ Los artículos 40 y 71 de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.

6. OBSERVACIONES FINALES

Este capítulo examina la expansión del poder de la Suprema Corte para crear políticas públicas desde 1994, cuando una reforma constitucional convirtió a la Corte en un tribunal constitucional. El análisis de las decisiones de las controversias y acciones constitucionales en el periodo ha ofrecido una visión integral de la actividad reciente de la Corte como árbitro en el sistema de pesos y contrapesos y entre los niveles de la disposición federal. El capítulo se desarrolla en la idea de los modelos de separación de poderes según los cuales la Suprema Corte nunca actúa en contra de los intereses de las ramas Ejecutiva y Legislativa simultáneamente, porque de lo contrario la decisión probablemente será anulada y/o los Jueces sancionados. La Corte sólo puede usar la interpretación legal como una herramienta de influencia política cuando las ramas electas tienen preferencias polarizadas y la Corte está ubicada en el centro.

A pesar del surgimiento de un gobierno dividido desde 1997, las condiciones para que la Corte tuviera influencia aparecieron hasta el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000, trayendo suficiente fragmentación del poder político y de la polarización ideológica entre las ramas del gobierno. La regresión multivariada confirmó que la probabilidad de que la Corte declarara inconstitucional una ley aumentó significativamente después del 2000, pero sólo en el tipo de resoluciones (acciones constitucionales) con más probabilidad de involucrar conflictos ideológicos sustantivos. En las resoluciones de otro tipo (controversias constitucionales), principalmente utilizadas para resolver conflictos federales, la Corte mostró una marcada propensión a apoyar al PRI, el partido que puso en marcha el nuevo sistema judicial y que también controla la mayoría de unidades a nivel subnacional. Este patrón no ha cambiado desde el 2000.

Los modelos de separación de Poderes consideran a los Jueces legisladores en toga. Mientras que este reduccionismo ha ofrecido fuertes intuiciones sobre los determinantes políticos del comportamiento judicial, el modelo

tiene el inconveniente de no capturar la dimensión crucial de las filosofías judiciales. Es decir, los Jueces no son diferentes entre sí simplemente porque la ideología política predispone sus acciones; también difieren en su visión del papel que la Suprema Corte debe jugar en el sistema de separación de poderes.

Si vamos más allá de un modelo formal que incorpora esta segunda dimensión de la acción de la Corte, el capítulo también explora esta visión más completa de la política de la Corte al analizar los registros de los votos de los Jueces para proporcionar estimaciones de sus puntos ideales y confirmar si el espacio es en realidad bidimensional. El método revela que, cuando las opiniones de los Jueces se dividen, en realidad se fraccionan en dos dimensiones. Los casos estudiados confirmaron que la primera dimensión de segmentación es la división estándar de izquierda-derecha de la política normal, y el segundo corresponde al legalismo *vs.* interpretativismo.

Con el aumento de la fragmentación política en 1997, pero especialmente después del 2000, nuestros resultados demuestran que los Jueces han cambiado de lugar a lo largo de las dimensiones de la política judicial. El bloque compacto de ocho miembros ubicados a la izquierda del espectro en los primeros años (1995-1998) reveló subdivisiones a lo largo de las dos dimensiones.

Nuestros resultados econométricos y los análisis de decisiones representativas de la Corte sugieren la importancia de modelar las Cortes bajo este supuesto más realista del espacio de dos dimensiones. Los Jueces no sólo se dividen entre la segmentación de la ideología prevaleciente en la organización política que de forma más convencional divide ciudadanos, partidos políticos, y por tanto a las otras ramas del gobierno a lo largo de la línea izquierda-derecha, sino que también difieren respecto de la filosofía judicial o formas de interpretación legal que define los límites de las capacidades de la Corte para crear leyes. Incorporar esta segunda línea de división entre lo que hemos denominado legalistas *vs.* interpretativistas dentro de

los modelos formales de la Corte es importante para entender la gama completa de acciones políticas de ésta dentro del sistema de pesos y contrapesos, e incluso el surgimiento de posibles conflictos con otras ramas del gobierno. Sugerimos que un problema que confrontan los políticos es que la filosofía judicial de interpretación que probablemente prevalece puede ser inexacta, especialmente cuando las Cortes están recién creadas o en momentos de realineación cuando el espacio para los poderes de la Corte probablemente es expandido por primera vez o de formas que no fueron anticipadas previamente.

REFERENCIAS

- Bailey, Michael A. y Maltzman, Forrest. 2008. "Does Legal Doctrine Matter? Unpacking Law and Policy Preferences on the U.S. Supreme Court", *APSR* 102: 369-84.
- Bednar, Jenna, William Eskridge y John Ferejohn. 2001. "A Political Theory of Federalism", en *Constitutional Culture and Democratic*, eds. John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley,. Rule Cambridge: Cambridge University Press.
- Carbonell Sánchez, Miguel. 1996. "Observaciones en Torno a la Facultad del Ejecutivo Federal para Dictar Reglamentos y sus Límites", *ABZ Información y Análisis Jurídicos*, vol. 23: 11-3.
- Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo Mexicano*, México, D.F.: Siglo XXI.
- Casar, María Amparo. 2002. "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en *Legislative Politics in Latin America*, eds. Benito Nacif y Scott Morgenstern, New York: Cambridge University Press.
- Clinton, Joshua y Jackman, Simon y Rivers, Douglas. 2004. "Statistical Analysis of Roll Call Data", *APSR* 98:355-70.
- Cosío Villegas, Daniel. 1978. *El Sistema Político Mexicano*, México, D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cossío, José Ramón. 2000. "Comentario al Artículo 105 Constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, coord. Miguel Carbonell, México, Porrúa/UNAM

- . 2001. "La Suprema Corte y la teoría constitucional", en *Política y Gobierno* 8(1).
- Diario de Debates del Senado de la República*. Enero, 1995: 195-240.
- Domingo, Pilar. 2000. "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, no. 32.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Collins.
- Enelow, James M. y Melvin J. Hinich (eds.). 1990. *Advances in the Spatial Theory of Voting*. New York: Cambridge University Press.
- Epstein, Lee y Jack Knight. 1998. *The Choices Justices Make*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Epstein, Lee, Jack Knight y Olga Shvetsova. 2001. "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review* 35(1).
- Eskridge William N. 1991. "Overriding Supreme Court Statutory Interpretation Decisions", *Yale Law Journal* 101: 331-417.
- Estévez, Federico y Magar, Eric y Rosas, Guillermo. 2008. "Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies* 27: 257-271.
- Ferejohn, John y Kramer, Larry. 2002. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint", *New York University Law Review*, vol. 77 (octubre), 962-1038.

- Ferejohn, John, y Barry Weingast. 1992. "A Positive Theory of Statutory Interpretation", *International Review of Law and Economics* No. 12.
- Ferejohn, John, Bednar, Jenna y Eskridge, William. 2001. "A Political Theory of Federalism", en *Constitutions and Constitutionalism*, eds. Ferejohn, Rakove, Riley, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John. 1998. "Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary". Mimeo.
- . 1999. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence", *Southern California Law Review*, vol. 72: 353-384.
- Finkel, Jodi S. 2008. *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru and Mexico in the 1990s.*, University of Notre Dame Press.
- Gates, John B. 1987. "Partisan Realignment, Unconstitutional State Policies, and the U.S. Supreme Court, 1837-1964", *American Journal of Political Science* 31(2).
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Gelman, Andrew y Hill, Jennifer. 2007. *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*, Cambridge University Press.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases.*, Cambridge: Cambridge University Press.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer. 2002. *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena.

- Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Democracy and Dictatorship", *American Political Science Review* 96(2).
- Iaryczower, Matías, Pablo Spiller, y Mariano Tommasi. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998", *American Journal of Political Science* 46(4).
- Keck, Thomas. 2002. "Activism and Restraint on the Rehnquist Court: Timing, Sequence, and Conjuncture in Constitutional Development", *Polity* 35(1).
- Landers, William M y Posner, Richard A. 1975. "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law & Economics* 18(3): 875-901.
- Londregan, John B. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition*, New York: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz y Sánchez, Arianna. 2001. "Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court." Presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, San Francisco.
- . 2006. "An Authoritarian Enclave: The Supreme Court in Mexico's Emerging Democracy." Presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, Philadelphia.
- . 2007. "From a Dictatorial Political Order to a Constitutional One: The New Mexican Supreme Court." Manuscrito sin publicar.
- Magaloni, Beatriz. 2003. "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en

Democratic Accountability in Latin America, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna, New York: Oxford University Press.

———. 2006. *Voting for Autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press.

Magaloni, Ana Laura. 2007. "¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?". Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, Mexico, D.F.

Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín "La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una "defensa adecuada". Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, Mexico, D.F.

Martin, Andrew D. y Quinn, Kevin M. 2002. "Dynamic Ideal Point Estimation via Markov Chain Monte Carlo for the U.S. Supreme Court", *Political Analysis*, vol. 10: 134-153.

McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, y Barry Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organizations* 3(2):243-277.

———. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review* 75: 31-482.

McCubbins, Mathew D. 1997. "Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma." Inédito.

McCubbins, Mathew D., y Thomas, Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science* 28:167-179.

Moustafa, Tamir. 2008. "Law and Resistance in Authoritarian States: The Egyptian Case", en *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, eds. Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.

Pablo T. Spiller y Rafael Gely. 1990. *Congressional Control or Judicial Independence: The Determinants of U.S. Supreme Court Labor Relations Decisions, 1949-1988*, University of Chicago - George G. Stigler Center for Study of Economy and State 64.

Poole, Keith T. y Rosenthal, Howard. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, New York: Oxford University Press.

Ramseyer, J Mark, 1994. "The Puzzling (In)dependence of Courts: A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, 23(2): 721-47.

Ríos Figueroa, Julio. 2007. "Fragmentation of Power and The Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics & Society* 49(1).

Rosenthal, Howard. 1990. "The Setter Model", en *Advances in the Spatial Theory of Voting*, eds. Enelow, James M. y Hinich, Melvin J., Cambridge: Cambridge University Press.

Sánchez, Arianna. 2003. "Congress, the Presidential Rulemaking Power and the Mexican Supreme Court: A Failed Attempt at Electricity Reform", M.A. Thesis, Stanford Law School.

———. 2008. "Beyond Legalism: The Mexican Supreme Court in the Democratic Era." Ph.D. Dissertation, Stanford Law School.

Segal, Jeffrey y Harold J. Spaeth. 1993. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*, New York: Cambridge University Press.

- Segal, Jeffrey A. 1990. "Supreme Court Support for the Solicitor General: the Effect of Presidential Appointments", *Political Research Quarterly* 43(1).
- Shapiro, Martin y Alec Stone. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press.
- Smithey, Shannon. 1999. "Strategic Assertions of Judicial Authority." Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Ill.
- Staton, Jeffrey. 2004. "When Judges Go Public: The Selective Promotion of Case Results on the Mexican Supreme Court", Florida State University. Manuscrito.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, PJF.
- Vanberg, Georg. 2000. "Establishing Judicial Independence in West Germany: The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", *Comparative Politics* 32: 333-353. CUNY.
- Weingast, Barry. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, vol. 91: 245-63.
- Weldon, Jeffrey. 1997. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Matthew Shugart, New York: Cambridge University Press.