



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

***Estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como
engranaje para el control del poder político en México de
1994 a 2020***

T E S I N A

QUE PRESENTA

HANNIA ANNETTE ZUHELYN RAMÍREZ MEZA

MATRICULA: 2153052229

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES
ASESOR

DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, noviembre 2020.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna Hannia Annette Zuhelyn
Ramírez Meza, matrícula 2153052229
_____ con el título de Estudio de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación como engranaje para el control del poder político
en México de 1994 a 2020

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como
conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia
Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de
Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Luis Eduardo Medina Torres

Lector

Dr. José Ramón Cossío Díaz

Fecha 17 de noviembre 2020 Trim: 20 P No. Registro de Tesina: RMHAZ/2019-0

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, (9340), México, D. F., Tels: 5804-4600 y 5804-4998, Tel. y Fax: (01-55) 5804-4793

INDICE

Introducción	3
Capítulo 1	
1. Marco teórico conceptual como base y principio	9
1.1. Estado democrático constitucional	10
1.2. La división de poderes como elemento de control en la democracia constitucional	16
1.3. El Poder Judicial	24
1.4. Veto players	30
Capítulo 2	
2. El fortalecimiento de la SCJN como engranaje para el control del poder en México	36
2.1. La definición del Estado Mexicano y el rumbo del Poder Judicial de la Federación en el siglo XX	38
2.2. El cambio institucional de la SCJN tras la reforma de 1994: rumbo a un tribunal con poder constitucional	55
2.3. La Suprema Corte de México como engranaje para el control del poder y el funcionamiento del sistema político	70
Capítulo 3	
3. Las decisiones de la SCJN como jugador con veto: los casos y sus implicaciones	75
3.1. Estadística Judicial	77
3.2. Selección metodológica de los casos	90
3.3. Sentencias políticamente sensibles	96
o Sentencia 31/1997: Caso Temixco	113

○ Sentencia 18/2001 Y ACUMULADAS: Caso Yucatán	116
○ Sentencia 22/2001: Ley de Energía Eléctrica	119
○ Sentencia 109/2004: Presupuesto de Egresos Federales 2005.....	121
○ Sentencia 146/2007 Y ACUMULADAS: interrupción legal del embarazo en la CDMX	123
○ Sentencia 6/2018 Y ACUMULADAS: Ley de Seguridad Interior.....	126
○ Sentencia 105/2018 Y ACUMULADAS: Ley Federal de Remuneración de los Servidores Públicos	129
○ Sentencia 112/2019 Y ACUMULADAS: Caso Ley Bonilla	133
Conclusión	145
Anexos	160
Fuentes consultadas	169

*“Quien hace política pacta con los poderes
diabólicos que acechan en torno de todo poder”
(Max Weber)*

INTRODUCCIÓN

El poder judicial en México encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la institución política con poder de veto constitucional que le permite ser el *guardián* de la Constitución Mexicana, el *protector* de derechos de los ciudadanos y el *vigilante* de las obligaciones por parte del Estado. ¿Esto siempre fue así? No.

A pesar de que durante gran parte del siglo XIX su actuación no fue tan visible, ayudó en la definición y fortalecimiento del sistema político-jurídico del México independiente, constitucionalista y federal, gracias a la preservación del orden político y jurídico mediante los controles constitucionales tales como el juicio de amparo para la impartición de justicia y las controversias constitucionales al dirimir conflictos competenciales entre los actores políticos o entre departamentos -ahora entidades federativas- para evitar la concentración de atribuciones y para controlar el poder político ante su mal ejercicio arbitrario.

Para el siglo XX su acción tuvo un retroceso y estancamiento por el diseño institucional subordinado y limitado a causa del régimen presidencialista en el que predominó la figura del titular del poder Ejecutivo y que permeó sobre el funcionamiento del Estado mexicano, es decir, un sistema hegemónico aparentemente democrático pero dentro de sus entrañas era un ejercicio de poder centralizado por un solo partido y por un líder presidencial. Por ende, la SCJN y los ministros eran vistos como piezas intercambiables del juego político que no cuestionaban al propio sistema, era un órgano sin poder.

Entonces ¿cuáles fueron los factores que permitieron pasar de un poder subordinado a uno independiente frente al poder ejecutivo y legislativo? ¿cuál fue el diseño institucional que le permitió tener un papel esencial dentro de la gran máquina del Estado mexicano? ¿por qué la SCJN y no otro órgano de poder es quien debe vigilar y proteger a la Constitución y todo lo que ésta conlleva?

En la presente investigación se da respuesta a todas estas interrogantes que fueron el motivo para realizarla vista desde una ciencia que es renuente en hacer una investigación de este tipo por considerarla exclusiva de la Ciencia Jurídica, en

absoluto, es desde la Ciencia Política que se puede estudiar este fenómeno teniendo como objeto de estudio a la Suprema Corte de Justicia no como actor únicamente jurídico con funciones jurisdiccionales sino también como actor político que controla el poder entre los diferentes órganos e incluso a sí mismo a partir de lo que estipula la Constitución. Parto de la idea de que la Suprema Corte es un engranaje dentro de la gran maquinaria que conforma al Estado mexicano para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia.

A primera impresión se puede creer que solamente protege a la Constitución considerándola como una tarea fácil, pero no lo es así. Proteger la Constitución conlleva una ardua tarea por todo lo que contiene y emana de ella. La Constitución como un pacto social aceptado y legítimo por la ciudadanía es el documento supremo que contiene las leyes, las reglas de funcionamiento de toda una Nación a la que pertenecemos, que de no preservarla el caos y desequilibrio tanto político como jurídico sería eminente tal como sucedió durante el periodo de definición del régimen político que adoptaría México después de su independencia: pequeños órganos de poder dispersos y no sujetos obligatoriamente a un documento supremo como la Constitución, indefinición de un sistema centralizado o descentralizado de los departamentos, conflictos entre ellos por la delimitación territorial, arbitrariedades por los líderes políticos, discrepancias y contradicciones en la legislación federal y local, presión de actores extranjeros sobre los recursos naturales, entre muchos otros.

Estos problemas fueron disminuyendo por la actuación tanto del órgano Legislativo y Ejecutivo en la definición del orden jurídico, legal, social y constitucional del sistema político mexicano, como del órgano Judicial que pocas veces es considerado pero que una vez que se analiza su papel durante los últimos tres siglos uno se puede percatar que los conflictos políticos de gran trascendencia e interés público, asuntos de injusticia y de inconstitucionalidad llegan a la Suprema Corte quien tiene la importante tarea de resolverlos de manera imparcial, independiente, en beneficio de los derechos de los ciudadanos y fortaleciendo a la democracia.

La alternancia en el poder y la transición democrática en México fueron acontecimientos significativos que abrieron paso a que el siglo XXI fuese el siglo del órgano judicial frente al amplio abanico que se avecinaba de la pluralidad partidaria, de las ideas y posturas antagónicas, del gobierno dividido, del empoderamiento e independencia de diversos órganos que contrarrestarían los abusos y concentración de poder.

Ante todo lo anterior surgieron más interrogantes: ¿su actuación se limita a lo que afirma Montesquieu de que el poder judicial sólo interpreta y repite la ley o, por el contrario, cumple con la postura de Kelsen respecto al defensor de la Constitución y como *legislador negativo*? ¿qué tipo de poder ejerce la Suprema Corte de Justicia y para qué sirve? ¿de qué manera la SCJN fortalece a la democracia constitucional? ¿cómo aplica su poder constitucional y cómo resuelve los asuntos de carácter político sin sobrepasar la delgada línea de politización judicial? Todas estas preguntas las englobé en la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo y de qué manera la SCJN controla el poder político a través de sus resoluciones bajo un Estado democrático constitucional?

Conforme al desarrollo de la investigación me fui percatando y afirmando más fehacientemente que el papel de la SCJN es relevante dentro de la maquinaria Estatal en el que cada pieza, cada órgano e institución, cumple una función importante. A pesar de que casi siempre se ha visto envuelto en la resolución de asuntos políticos, se diferencia de ellos por ejercer el poder constitucional de vetar actos o normas inconstitucionales que resultan violatorios o arbitrarios a nivel federal y/o local gracias al diseño institucional de 1994 que reformuló su función como *vigilante* de la Constitución alejada de cualquier condicionante o influencia política a la que se vea obligada a resolver, tal como sucedió durante el régimen presidencialista hegemónico del siglo XX.

La SCJN es un órgano que controla y limita el poder entre los órganos y actores de los diferentes niveles de gobierno pero también a sí mismo a través del Consejo de la Judicatura. Es un órgano que carece representación popular por no ser electo de manera directa por los ciudadanos pero que sirve en beneficio y protección de sus

derechos fundamentales. Es un órgano político que forma parte de los poderes del Estado y que actúa a distancia pero en conjunto con éstos respetando los límites de sus atribuciones en los casos que así lo requieran en beneficio de la armonía normativa. Es un órgano cuya legitimidad depende de su función independiente, de la impartición de justicia en los casos particulares y como contrapeso frente a las acciones políticas arbitrarias o democráticas en apariencia. Es un órgano que materializa su poder constitucional de veto a través de las sentencias judiciales como una forma de hacer y dictar Derecho desde la Suprema Corte, además de crear toda una cadena de resolución guiadas por tesis y jurisprudencias.

Al ser un órgano que se encarga de proteger la Constitución y por ser ésta un documento político creado por órganos políticos es inevitable que la Suprema Corte resuelva asuntos y controversias de carácter político; pese a ello, un diseño institucional independiente debe permitirle resolverlos imparcialmente sin verse directamente inmerso, influenciado o hasta condicionado.

En la presente comunicación idónea de resultados comienzo con la base teórica conceptual del primer capítulo para entender por qué y para qué se conforman y dividen los órganos de poder del Estado, es decir, los argumentos científicos respecto al origen del Estado a través del contractualismo, los diferentes regímenes de gobierno dependiendo la distribución y ejercicio del poder, el constitucionalismo, la división de poderes y el dilema de quién debe ser el defensor de la Constitución.

En el segundo capítulo hago una recapitulación a partir del siglo XIX no con fines históricos sino para entender cómo actuó la Corte mexicana en las diferentes épocas y distinguir si fue relevante o no su papel en cada una de ellas. Con el uso de cuadros sintéticos muestro las reformas constitucionales a partir del siglo XX sobre el diseño institucional del órgano judicial haciendo énfasis en la SCJN considerando el contexto político y los diferentes periodos de gobierno en el que se suscitaron.

El tercer y último capítulo es la base metodológica y empírica que me permitió argumentar que la Suprema Corte de Justicia es un engranaje esencial dentro del

Estado y como un jugador con veto que ejerce su poder constitucional a través de sus resoluciones, es decir, de las sentencias judiciales.

También, muestro algunos datos y estadística judicial actualizada (2019) de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad consideradas como los medios de impugnación, de control, ante los abusos, excesos u omisiones de las facultades de los órganos que detentan el poder ya sean federales o subnacionales.

Metodológicamente es imposible analizar toda la población de sentencias, ir sentencia por sentencia de todos los controles constitucionales y de los diversos medios de impugnación que soluciona la Suprema Corte sería como estar en el inmenso mar sin rumbo fijo. Por ello, la delimitación por muestra de ciertas sentencias fue de gran ayuda para realizar una selección de aquellas que cumplieron con la variable de *políticamente sensibles*.

Sentencias tales como el caso Temixco respecto a su delimitación territorial y la creación de nuevos criterios de resolución, el caso Yucatán sobre la conformación del Consejo Electoral Estatal o la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Energía reflejan que la Corte controló y limitó el poder político ante las arbitrariedades de los actores políticos; el caso sobre la interrupción legal del embarazo de la Ciudad de México fue el parteaguas para la discusión en las cámaras legislativas en toda la República para su legalización aquí, la SCJN garantizó y reconoció un derecho que toda mujer debe tener respecto a la libre determinación de su cuerpo; la controversia constitucional respecto al Proyecto de Presupuestos de Egresos que evidenció la complejidad a la que México se estaba enfrentando con un gobierno dividido pero que, pese a ello, la Suprema Corte recuperó y resaltó la importancia de la colaboración equilibrada entre los órganos de poder a fin de que el Presupuesto se lograra constitucionalmente; el caso más reciente sobre la Ley Bonilla que bajo un proceso aparentemente democrático y legal se aumentó el periodo de mandato del gobernador de Baja California, frente a este grave peligro que atentada contra todo principio democrático la SCJN frenó e invalidó tal acto.

Con todas estas *sentencias políticamente sensibles* uno puede distinguir aquellos casos en los que la actuación y resolución de la Corte fue determinante y crucial para evidenciar su poder efectivo como de veto constitucional para controlar y limitar el poder político ante los abusos de los actores políticos; proteger los derechos de los ciudadanos; preservar el orden constitucional y del sistema político mediante la colaboración equilibrada entre los órganos de poder; resolver conflictos de carácter político sin actuar políticamente en ellos; invalidar en su totalidad una norma o acto que va en contra de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de no haber resuelto las *sentencias políticamente sensibles* tal como lo hizo, las consecuencias serían distintas. Incluso en un escenario catastrófico, la democracia constitucional mexicana no sería como la vivimos en nuestros días con un posible retorno a un sistema subordinado de poderes, un peligroso retroceso.



Fuente: Solís, Víctor. 2017. *La Suprema Corte en la democracia mexicana*. México: Nexos. [Ilustración]
Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=33469>

CAPÍTULO 1

1. Marco teórico-conceptual como base y principio

En este primer capítulo se abordan las bases teóricas del liberalismo político y la democracia constitucional que permiten comprender por qué es importante y necesario que el poder sea controlado bajo ciertos mecanismos y órganos del Estado.

Para entender el origen del Estado como una forma de organización política que salvaguarda los derechos fundamentales de los individuos ante el constante peligro que implica permanecer en un Estado de naturaleza se retoman a los teóricos contractualistas clásicos como Jonh Locke, Rousseau y Montesquieu.

El Estado surge como el cuerpo político que conglomerara la voluntad de los individuos en una sola voluntad, en un pacto social. La Constitución es entendida no sólo como un conjunto de normas sino que a través de éstas se plasma el acuerdo social y la voluntad común del pueblo para determinar y aceptar las condiciones de su convivencia, su forma de gobierno y la garantía de sus derechos.

La forma de gobierno se define por la manera en que se deposita el poder político de tal manera que en una democracia de participación directa gobierna la mayoría, pero ante la discusión de la democracia de los antiguos y de los modernos se requieren de representantes ante la imposibilidad de reunir absolutamente todos los ciudadanos en una misma asamblea. Del mismo modo, ante la definición de la forma de gobierno surge el dilema entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes; la respuesta encamina a la teoría clásica de división de poderes en el que cada órgano tiene diferentes funciones apegadas al gobierno de la ley pero entendida ésta como la voluntad del pueblo.

Por lo tanto, mientras que el órgano o poder ejecutivo se encarga de dirigir y efectuar la dirección del Estado, el legislativo crea las leyes o la normatividad en representación del pueblo y el judicial únicamente es el encargado de brindar justicia. Sin embargo, no es una simple división del poder sino es un mecanismo de

control para evitar formas absolutistas de gobierno pero ¿quién controla a quién? ¿cuáles son las formas o diseños para limitar el poder, velar por la Constitución y por los derechos de la sociedad civil?

Son diversos los argumentos vistos desde cada órgano de poder. Desde la postura parlamentaria se considera que es el legislativo por ser electo de manera popular, portador de la voz del pueblo y por ser creador de la ley; por parte del ejecutivo se afirma que el presidente es la máxima figura de dirección gubernamental en favor y a nombre del pueblo y de la Constitución pero, el más interesante resulta ser el poder judicial pues a pesar de que no es electo popularmente los ciudadanos recurren a éste para la solución de conflictos que atañen su integridad ya sea por abuso de autoridad entre particulares o por parte de autoridades gubernamentales, ya sea porque no se les están respetando un derecho, porque una nueva ley afecta sus derechos, entre muchas otras causas. Por lo tanto, el órgano del poder judicial deja de considerarse como un “ser inanimado” para tomar fuerza en su participación como actor con veto en el proceso de legislación preservando así la Constitución y el control del poder político.

De todo lo anterior, la teoría de la democracia constitucional fundamenta este paradigma de investigación debido a que “la democracia constitucional es un modelo complejo que se integra por dos sistemas o ‘bloques conceptuales’ que tienen una historia propia e independiente pero que, en su conjunto, dan vida a una unidad con características específicas y particulares” (Salazar, 2013: 48). Por un lado la democracia y por otra la constitución, ambos como forma de gobierno que tienen la misma finalidad: limitar el poder político, distribuirlo para evitar su concentración y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

1.1. Estado democrático constitucional

La división de poderes, la soberanía popular, los mecanismos de control del poder político y los derechos fundamentales de los individuos son los pilares que conforman el estado democrático constitucional que permite una organización política fundamentada en la democracia y la Constitución. Pero para abordarlos es

importante comprender primeramente la génesis del Estado, de la sociedad política y de la Constitución.

De acuerdo con la literatura especializada del contractualismo, para que un conjunto de individuos pueda conglomerarse en una sociedad política que les permita convivir entre sí para que su propiedad, entendida como los objetos que le permiten su autoconservación siendo el resultado de su esfuerzo y trabajo como alimento, herramientas, vestimenta, etc., salud, dignidad y libertad sea respetada, se requiere superar el estado natural y de guerra en términos hobbsianos en el que la propiedad no es respetada mucho menos existe la justicia ni derechos, es una condición de confrontación constante por la falta de leyes civiles.

En palabras de Jonh Locke el estado natural del hombre es “un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona” (Locke, 1969: 5).

Aunque el individuo vive bajo una completa libertad no quiere decir que pueda hacer absolutamente todo lo que quiera, el único límite de la ley natural está preservar la vida tanto propia como ajena pero esta puede correr peligro por la falta de justicia porque nada es justo, todos están en una condición de igual pura en el que una propiedad puede pasar a ser de otro sin sanción alguna.

Ante el constante peligro en que se encuentra el hombre y por la facilidad con la cual se pueden corromper los límites de la ley natural surge la necesidad de crear una colectividad donde el hombre renuncia a su individualidad para adherirse de manera voluntaria y consensuada en una sociedad política que “no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad” (Locke, 1969: 75) creando una organización política que tiene como finalidad preservar la integridad de los individuos.

Para ello, cada individuo renuncia de cierta manera a su libertad natural no limitada¹, de su condición de igualdad ante la inexistencia de leyes y de su poder individual que no respeta lo ajeno para someterse voluntariamente a una organización política, o sea el Estado.

La soberanía es el concepto político y jurídico que expresa la “cualidad o *status* superior del poder en el proceso de formación de la nueva organización política y su institucionalización en poder público determinante” (Attili, 2007: 47). El Estado surge como la suma de las voluntades a una sola, el poder de los individuos pasa al soberano como la figura que representa la unidad política como la “Instancia con poder de decisión claramente superior, individual e identificable, institucionalizado, independiente y autónomo” (Attili, 2007: 51).

El poder supremo delegado al soberano debe ser controlado y reservado bajo ciertos límites que establezcan las leyes, para ello, un documento que englobe tanto el funcionamiento del régimen de gobierno a implementar como la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y el ejercicio institucionalizado del poder se vuelve necesario. La Constitución no sólo es un conjunto de normas y leyes, es el precedente del contrato social que aceptan los individuos para regirse bajo un conjunto de normas plasmadas en un mismo documento inquebrantable de manera que sus derechos no pueden ser alterados ni violentados. Los derechos naturales de los individuos se convierten en positivos y obligatorios ya que al incorporarse a la Constitución “representan una frontera infranqueable para la voluntad del soberano” (Salazar, 2013: 86).

Todo aquel que se rige bajo la legalidad de la Constitución si transgrede un derecho de otro individuo estaría atacando al cuerpo político en su conjunto, por ende, se establecen los medios para evitar por un lado las transgresiones entre individuos y por el otro los límites ante el exceso o abuso del poder político; es decir un Estado de Derecho y Constitucional bajo el imperio de la ley. En palabras de Rousseau “Las leyes no son propiamente otra cosa que las condiciones de la asociación civil”

¹ En este sentido, la libertad individual se convierte en libertad política como “el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten” (Montesquieu, 1987: 106).

(Rousseau, 2004: 62), moderan el comportamiento individual dentro de una colectividad civil tanto de los gobernantes como de los gobernados.

Loewenstein denomina detentadores de poder a quienes son nombrados y facultados por parte de la sociedad para la dirección estatal y para ejercer el poder que les es delegado por los gobernados ya que “el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado” (Loewenstein, 1976: 29) evitando las pasiones y arbitrariedades tal como sucede en el Estado de naturaleza; debido a que el hombre por sí solo no es capaz de gobernarse, lo hace en conjunto inmerso en el cuerpo político.

Una vez que los individuos forman parte de la sociedad civil y política se determina la forma de gobierno que depende “de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes” (Locke, 1969: 98).

De acuerdo con Locke, si el poder se deposita en una sola persona su dominio se monopoliza en un gobierno monárquico ya sea hereditaria o electiva; si el poder se da en unos cuantos hombres selectos es una oligarquía y si el poder reside en la gran mayoría del pueblo es una democracia perfecta. Aunque en ésta última el inconveniente que presenta es que no puede implementarse en comunidades bastante grandes por lo que se designan a representantes que decidan por ellos.

Entonces, el carácter del soberano depende del tipo de Estado, mientras que en un Estado absolutista la soberanía reside en una sola figura que gobierna por encima de las leyes sin control constitucional; en un Estado democrático la soberanía reside en el pueblo por ser el reflejo de la voluntad popular para conformar un gobierno para sí mismo a través de la elección de sus representantes haciendo la distinción entre gobernados y gobernantes siendo éstos últimos quienes deben ser controlados frente a los males que acechan a todo poder.

El dilema sobre la democracia de los antiguos y de los modernos (Bobbio, 2009) radica en que en la primera democracia existía la participación directa y popular de todos los ciudadanos como un solo cuerpo organizado para involucrarse en los

asuntos políticos. Mientras que en la segunda, en la democracia de los modernos, al ser un número más extenso de ciudadanos² incapaces de juntarse absolutamente todos en una sola asamblea surge la necesidad de nombrar representantes para decidir y opinar a través de ellos. Ante la inviabilidad de retornar a una democracia antigua de participación directa y ante la imposibilidad de gobernarse a sí mismos, la democracia representativa logra ser la solución para crear el gobierno del, por y para el pueblo.

Entonces, la democracia puede ser de dos tipos diferentes no excluyentes entre sí: democracia representativa y democracia constitucional. Mientras que en la primera el poder es delegado por parte del pueblo a los actores políticos -representantes- que actuarán en beneficio de la colectividad; en la segunda los gobernantes se encuentran subordinados o al servicio de los ciudadanos pues el poder reside en éstos para vigilarlos y controlarlos a través de mecanismos de participación y de control constitucional, evitando así el indebido ejercicio del poder político.

En este tipo de democracia constitucional todos tienen el mismo derecho de participar a través de la elección de sus representantes al mismo tiempo que observan y controlan el ejercicio del poder que les encomiendan a sus gobernantes.

La democracia constitucional es un concepto moderno integrado por dos bloques conceptuales del pensamiento político y jurídico clásico que comparten la misma finalidad: “limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos. Detrás de esta finalidad reposan los derechos fundamentales –de libertad, políticos y sociales- de los individuos que integran la colectividad política” (Salazar, 2013: 45) que son inquebrantables al estar plasmados en la Constitución.

La actuación de los gobernantes, además de verse condicionada por las obligaciones que ostentan frente a la sociedad, debe estar regulada por un documento supremo que establece las reglas de funcionamiento del Estado y su gobierno. En este sentido, la Constitución además de ser el pacto social materializado, cumple así con dos propósitos esenciales: “la primera es establecer

² Se denominan ciudadanos cuando cada uno de manera voluntaria se integra a la sociedad política y es un sujeto portador de derechos respaldados por la Constitución.

la forma en que la sociedad política toma cotidianamente sus decisiones y las ejecuta función que se expresa a través de la creación del gobierno representativo” (Barceló, 2016: 237) y la segunda para “establecer la forma en que la sociedad política controla que efectivamente sus decisiones son debidamente ejecutadas por los gobernantes” (Barceló, 2016: 237).

La soberanía ya no sólo radica en los gobernantes sino que se plasma en la Constitución como el medio para la protección de los derechos de los ciudadanos y que protege al sistema político democrático cuando los representantes se convierten en una amenaza ante el abuso de poder:

“Así, en el marco del Estado democrático o constitucional de derecho, comenzó a abrirse paso la noción de soberanía (esto es, de la titularidad, ejercicio y legitimidad del poder supremo) como afirmación de principios irrenunciables y derechos inviolables, de objetivos y límites a la fuerza, fijados por la Constitución” (Attili, 2007: 59).

A esta importante función se suma el poder judicial a través de la existencia de un Tribunal Constitucional para controlar el poder político de los órganos popularmente elegidos de la democracia representativa. Este Tribunal tiene como finalidad anular toda norma o actividad contraria a la Constitución emitidos por los poderes popularmente constituidos³ que son el poder Legislativo y Ejecutivo para preservar la supremacía constitucional, el cumplimiento de la legalidad de las normas y la protección de los derechos de los ciudadanos:

“En efecto, en el Estado de derecho democrático dicha noción se somete al imperio de la ley y a los límites constitucionales en el marco de una Ley Fundamental (o Constitución), como también al control de constitucionalidad de las leyes por parte de los tribunales constitucionales (quienes definen las coordenadas entre las cuales se ejerce dicho poder supremo)” (Attili, 2007: 59).

³ El Poder Constituyente se refiere a la Constitución mientras que el Poder Constituido se refiere a los órganos que detentan el poder político, que como su mismo nombre lo dice es constituido popularmente y seleccionado por los ciudadanos.

Otro de los elementos de la democracia constitucional es la división de poderes y la distribución de funciones en cada órgano de poder estatal para evitar la concentración y abuso del poder político, que se discute en el siguiente apartado.

1.2. La división de poderes como elemento de control en la democracia constitucional

Para evitar las arbitrariedades que produce la concentración del poder en uno o unos cuantos de manera que perjudique no sólo la misma preservación del Estado sino al poder mismo, debe limitarse y dividirse en diferentes instituciones del Estado.

El dilema clásico respecto a un gobierno de leyes y un gobierno de los hombres se refiere no a la forma de gobierno sino al modo de gobernar (Bobbio, 1986). Se habla del primero cuando los gobernantes son servidores de la ley, es decir, gobiernan de acuerdo con lo que ésta determina y no puede preponderar sus preferencias personales, en pocas palabras impera el Estado de Derecho; mientras que en el segundo se basa en el ideal de que el hombre es sabio y bueno como “gran legislador” (Bobbio, 1986: 122) sin necesidad de regirse ante las leyes pues gobierna bajo su creencia de lo que es bueno para el pueblo.

“Mientras que la primacía de la ley protege al ciudadano de la arbitrariedad del mal gobernante, la primacía del hombre lo protege de la aplicación indiscriminada de la norma general, por supuesto, siempre que el gobernante sea justo” (Bobbio, 1986: 122). Porque una cosa es que el poder se ejerza de acuerdo con las leyes previamente establecidas en el contrato social y otra es que se ejerza por medio de leyes creadas fuera del contrato; es decir, mientras que en el gobierno de las leyes su creación queda sujeto a un procedimiento establecido velando en todo momento por el orden establecido en la Constitución; en el gobierno de los hombres no están atados estrictamente a una ley y, por el contrario, pueden modificarla a su modo.

En ambos casos los hombres tienen en sí mismos los males para gobernar –abusos, intereses personales, arbitrariedades, pasiones, caprichos, corrupción, etc. La manera más conveniente de gobernar es a través de las leyes preestablecidas del

pacto social para implementar el gobierno del bien común y no del bien individual. Esto no quiere decir que los hombres no puedan legislar, lo pueden hacer, pero bajo observancia y estricto apego de la Constitución.

Por lo tanto, la división de poderes permite que la forma de gobierno no sea por un solo hombre sino por la distribución del poder supremo en tres poderes parciales u órganos que responde “a un principio fundamentalmente político: dividir el poder – es decir, debilitarlo- para asegurar un mayor grado de libertades y derechos individuales” (Kelsen, 1999: 20) y no esté concentrado en uno sólo recayendo en formas absolutistas de gobierno. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por su misma naturaleza, el poder frene al poder (Montesquieu 1987).

Desde la teoría contractualista del siglo XVII, en un primer intento por encontrar un modelo para dividir el poder John Locke menciona que se fragmenta entre legislativo, ejecutivo y federativo. Mientras que el poder legislativo es “aquel que tiene el derecho de determinar cómo habrá de ser empleada la fuerza del Estado” (Locke, 2014: 178) mediante las leyes que crea, el ejecutivo se encarga de que estas leyes se cumplan, sean aplicadas y respetadas; y el poder federativo se encarga de los asuntos externos fuera del Estado. Este mismo autor no considera al poder judicial como tal porque está inmerso en las funciones del legislativo por ser éste quien crea la ley y tiene la facultad de castigar con respecto a la misma.

Fue para el siglo siguiente (XVIII) con Charles Louis de Secondat Montesquieu, que se puede hablar de la primera teoría de división de poderes quien asevera que dicha división se desarrolla de diferentes maneras dependiendo la forma de gobierno. Si el gobierno es monárquico el origen de todo poder lo tiene el príncipe, pero si está sujeto a las limitaciones que dicten las leyes y la propia Constitución se habla entonces de una monarquía constitucional. En el gobierno despótico manda una sola persona bajo su propia voluntad y capricho sin obedecer las normas y leyes que limiten su poder, de tal manera que el resto de los poderes quedan subordinados o inexistentes. En cambio, en un gobierno republicano el pueblo o gran parte de él es dueño del poder soberano; si todo el pueblo tiene dicho poder estamos hablando de una democracia y si está concentrado en unas cuantas

personas se trata de una aristocracia; en cualquiera de estas últimas dos formas los poderes del estado quedan al servicio del pueblo pues es quien detenta el poder soberano.

Lo anterior no quiere decir que es el pueblo quien se gobierna a sí mismo, requiere de representantes para lograrlo pues “tienen la capacidad de discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia” (Montesquieu, 1987: 109).

En una democracia tal como la plantea Montesquieu (1987) el poder se divide también por las funciones entre: el legislativo que promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes; el ejecutivo que dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene invasiones y el judicial que castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares.

De manera contraria, “Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente” (Montesquieu, 1987: 107) a su beneficio. Lo mismo sucede con el poder judicial que al estar unido con el legislativo el juez únicamente funge como lector de la ley subordinado a otro poder.

No obstante, estos poderes pueden actuar de manera distante también se pueden dar los casos en los que requieran actuar en conjunto o en “común acuerdo” (Montesquieu, 1987: 113) en el proceso de legislación, es decir, tanto el órgano legislativo como el órgano ejecutivo son creadores de Derecho al hacer normas, leyes, reglamentos, etc., pero en algunos casos pueden ser contrarias a la Constitución o pueden afectar los derechos de los ciudadanos. Frente a ello, el poder judicial también tiene la función de crear Derecho mediante sus resoluciones plasmadas en sentencias, de tal manera que no le dice al legislativo qué hacer sino que no hacer respecto a los límites y racionalidad del proceso de legislación en concordancia con lo establecido en la Constitución, una especie de función pedagógica.

Entonces ¿cuál de estos poderes, entre el ejecutivo, legislativo o judicial, debe ser el encargado de resolver cuando se presentan conflictos constitucionales y, por ende, políticos? Hans Kelsen y Carl Schmitt fueron precursores de la discusión del derecho constitucional moderno durante el periodo de entreguerras sobre quién debe ser el defensor de la Constitución y que conlleva a la resolución de conflictos políticos. Para ello, Schmitt determina una clasificación de Estados dependiendo su funcionalidad y carácter político.

El Estado legislativo consiste “en la plasmación máxima y decisiva de su voluntad en un conjunto de normas que pretenden ser Derecho” (Schmitt, 2006: 1), es decir, el parlamento expresa la unidad política en conjunto con el Reich (Presidente) “por su naturaleza «parlamentaria»; en tanto que la Constitución de Weimar sitúa al poder legislativo como el «centro de su actividad política»” (Doncel & Camisón, 2011: 134) a través de los partidos políticos.

Para Schmitt, es el poder legislativo y principalmente el Presidente (Reich) el que debe resolver los conflictos políticos por ser un órgano de tal carácter y no el poder judicial pues defiende que no se pueden judicializar los asuntos constitucionales ya que su naturaleza es política. En este sentido, si la tarea de resolver conflictos de constitucionalidad sobre el contenido de las normas es delegado a un tribunal constitucional éste podría tomar una función legislativa que no le corresponde.

El Estado gubernativo que se refiere al órgano ejecutivo y su cuerpo burocrático tiene “en la persona del jefe [Reich] y la dignidad del cuerpo colegiado dirigente todas las cualidades de la representación” (Schmitt, 2006: 9). El ejecutivo goza de cierta legitimidad por ser el representante de la unidad política y popular. Considerando el contexto histórico y político en el que Schmitt desarrolló su postura bajo la Alemania nazi, su argumento del poder ejecutivo como defensor de la Constitución consta de dotarlo de poderes excepcionales como auténtico mediador entre poderes que le permitan mantener el orden constitucional.

Sin embargo, en este tipo de Estado está latente el eminente riesgo de caer en la arbitrariedad, inexistencia de división de poderes o sólo en apariencia y delegación

de facultades no previstas en la Constitución por parte del titular del órgano ejecutivo, incluso actos que pueden violentarla.

El Estado jurisdiccional “es la decisión de casos concretos, en la que el Derecho justo, la justicia y la razón se revelan inmediatamente, sin la mediación de normas generales fijadas de antemano y, en consecuencia, sin caer en el normativismo de la mera legalidad” (Schmitt, 2006: 3). A pesar de que el órgano judicial es un actor político que actúa bajo las leyes que crea el órgano legislativo y bajo la Constitución, no debe participar directamente en el proceso de legislación; además Schmitt afirma que el único para resolver conflictos constitucionales y, por ende, políticos es el Reich como Jefe de Estado, si un Tribunal Constitucional lo hiciera habría una dualidad de jefatura del Estado respecto a la interpretación y defensa de la Constitución siendo una contraposición a la facultad exclusiva del Reich.

En cambio, Hans Kelsen discute el postulado de Carl Schmitt al afirmar que un Tribunal Constitucional a pesar de que debe ser independiente a la esfera política no lo es así respecto a los conflictos constitucionales que soluciona ya que tan político es legislar como administrar y juzgar (Doncel & Camisón, 2011: 144) por ser poderes que conforman al Estado. Dicho Tribunal es procedente para conocer y legislar negativamente, cuando declara inconstitucional una norma y desaparece del sistema normativo, sobre el contenido de una norma en observancia y cumplimiento en todo momento de lo estipulado por la Constitución.

La legitimación de la actuación del Tribunal frente a la sociedad procede de las sentencias como creadoras de Derecho negativo “como un reequilibrio de los poderes del Estado para restaurar la Constitución violada” (Doncel & Camisón, 2011: 145) y no bajo la personificación del poder con tendencias autoritarias de gobierno que no conoce límites ni restricciones sobre los derechos de los ciudadanos.

La afirmación de Schmitt sobre el titular del poder ejecutivo como la instancia mediadora de los conflictos y como el óptimo defensor de la Constitución es desmentida por Kelsen al afirmar que carece de sentido porque el Jefe de Estado no puede ser mediador y defensor de algo que puede utilizar como instrumento a

su favor de manera arbitraria o bajo intereses antagónicos; la unidad política que representa el Jefe de Estado sólo es simbólica (Jiménez, 2013: 58). En realidad el Jefe de Estado no crea la Constitución sino que debe someterse a ella y más aún al ser electo democráticamente contrario a todo régimen autoritario. Para Schmitt la única democracia válida es:

“la que funciona sin sufragio universal y por aclamación nacionalista de un presidente que pone fin al pluralismo partidista, creando y manteniendo el orden político, pero tal forma de gobierno suele recibir la denominación más propia de dictadura plebiscitaria, bonapartista o populista, resultando confuso llamarla «democracia auténtica» o «dictadura soberana», por muy espiritual o plena de sentido que parezca la locución” (Jiménez, 2013: 59).

Frente al grave riesgo que conlleva un régimen aparentemente democrático sin límites ni controles constitucionales es como Kelsen apuesta a una democracia constitucional.

A pesar de que los jueces que conforman el Tribunal no son electos popularmente eso no lo hace una institución antidemocrática, por el contrario, mediante el control constitucional ejerce su poder como controlador de la regularidad constitucional lo que conlleva a que todo acto o norma sea de conformidad con la Constitución y que las figuras políticas actúen bajo los límites establecidos en la misma.

En pocas palabras, el Tribunal Constitucional debe ser el defensor de la Constitución por no tener facultades meramente políticas ni legislativas tales como los otros dos poderes, por el tipo de conformación no popular ni representativo y por su especialización en asuntos jurídicos y constitucionales.

El poder judicial más allá de sólo castigar los delitos e interpretar la ley tiene una función esencial que lo caracteriza de los otros dos órganos de poder: “controlan a los gobernantes para que actúen dentro de los límites del derecho, es decir, aplicando el principio de legalidad” (Duverger, 1986: 158) y para los fines que fue determinado por la sociedad política a través de las leyes emanadas de la Constitución.

Por lo tanto, tanto la división de poderes como la defensa de la Constitución tomó relevancia al finalizar la Segunda Guerra Mundial (SGM) del siglo XX debido a que antes de este trágico acontecimiento predominó una lucha entre los regímenes monárquicos, autoritarios y democráticos en la lucha por la hegemonía mundial. La tendencia hacia la concentración y personalización del poder por parte de regímenes autoritarios era un riesgo latente. Frente a ello, la división de poder se materializó con la ayuda de la Constitución.

Fue posteriormente al periodo de posguerra que comenzó una nueva época del constitucionalismo. La defensa de la Constitución dejó de ser predominantemente política y pasó a manos del poder judicial, una especie de transición de un control fundamentalmente político a uno judicial (Rodríguez, 2012: 772). Esto significa que el control constitucional estaría en manos del poder judicial dependiendo del tipo de modelo que adoptaran los países, entre el modelo europeo sobre el control concentrado a través de un Tribunal especializado, denominado Constitucional o el modelo estadounidense de control difuso donde cualquier juez es el defensor de la Constitución. Esto se explica de mejor manera en el siguiente apartado.

Tras la cruda experiencia de la SGM, las constituciones democráticas tomaron el rumbo para el restablecimiento del orden político y jurídico de los países que optaron por este tipo de régimen -a raíz de la polaridad de modelos políticos entre Estados Unidos y la Unión Soviética- y para plasmar un nuevo catálogo de derechos de las personas: sociales, económicos y culturales⁴, concebidos como exigencia de la sociedad.

Con el constitucionalismo contemporáneo se evitó el retorno de la aplicación política de la Constitución y la personalización del poder político tal como lo evidenció la Alemania de Hitler; en este contexto, la Constitución fue utilizada como instrumento político para que toda acción fuera aparentemente legal y constitucional, incluso si se trataban de actos contra la humanidad.

⁴ Iniciado el siglo XX, los derechos ambientales se sumaron al catálogo de derechos fundamentales.

“Después de la mitad del siglo pasado, comienzan a aparecer ordenamientos constitucionales que no solamente se contentan con organizar el poder público, sino que ahora ponen el acento en una reivindicación de la dignidad humana como precondition de existencia del estado” (Rodríguez, 2018: 189) y la revolución de los derechos humanos reconocidos como irrenunciables e inalienables a cualquier persona tanto a nivel nacional como internacional. Estos dos elementos se convirtieron en el principio rector de actuación y cumplimiento de las autoridades gubernamentales y jurídicas tal como lo exige la democracia constitucional.

Es así como la Constitución se convirtió en la juridificación de la democracia (Aragón, 2008 citado en Rodríguez, 2018: 189), además de otros cambios que trajo consigo como la jerarquización jurídica de una norma suprema respecto al resto de las normas secundarias, Constituciones extensas con un amplio abanico de derechos, procesos rígidos de modificación, fortalecimiento del Estado de Derecho, prevalencia de los mecanismos de control y limitación del poder bajo el principio de división de poderes, reconocimiento de derechos políticos-electorales para la participación de los ciudadanos bajo una democracia participativa y representativa.

En este sentido, el papel del poder judicial cambió al tener la importante tarea de ejercer control constitucional superando la concepción de los jueces que no son “más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes” (Montesquieu, 1987: 112).

1.3. El Poder Judicial

El poder judicial no tiene como tal la función de crear una ley tal como el poder legislativo pero sí puede declarar su invalidez cuando resulta contraria a la Constitución con los fines de preservar el orden constitucional, reiterar la delimitación de las funciones que le corresponde a cada órgano estatal y velar por la protección de los derechos fundamentales ante algún abuso de poder de alguna autoridad o actor.

Aunque ¿cuál es la mejor forma o diseño para controlar el poder? ¿la función de control constitucional también la puede hacer el poder ejecutivo o el legislativo? Ni el poder ejecutivo ni el poder legislativo pueden ser partícipes de controlar algo que ellos mismos crean y aplican, como se diría coloquialmente no pueden ser juez y parte pues “Sería ingenuidad política contar con que el Parlamento anularía una ley votada por él en razón de que otra instancia la hubiera declarado inconstitucional” (Kelsen, 2001: 52).

Tras la discusión sobre quien debe ser el *Defensor de la Constitución*, fue finalmente la tesis de Kelsen que predominó y que tuvo mayor impacto en el constitucionalismo occidental de la segunda mitad del siglo XX (Doncel & Camisón, 2011: 131).

El control de constitucionalidad es una vía de vigilancia del poder mediante el procedimiento de determinar si una ley es contraria o no a lo que estipula la Constitución. Kelsen distingue entre norma fundamental -Constitución- y norma básica o secundaria que está por debajo de ésta, la primera está en un peldaño jerárquicamente por encima de las demás normas jurídicas dando como resultado el principio de supremacía constitucional, ya que todas las normas básicas o inferiores deben ser congruentes y armónicas con la norma fundamental o suprema.

Desde la visión contractual del liberalismo, el principio de supremacía constitucional permite tener a la Constitución en tal peldaño por ser el producto del pacto social reflejado en normas aceptadas de manera voluntaria por la gran mayoría de la sociedad, siendo así un documento formal y material que plasma tanto los derechos como la forma de organización estatal que al vulnerarse o desobedecerse daña lo pactado retornando a un Estado natural.

Con este control el tribunal reitera los límites del poder político declarando inválida una ley que resulta contrario a lo establecido en la Constitución⁵ y que, en caso de no declararla como tal estaría dañando tanto el pacto constitucional de la sociedad

⁵ La Constitución no vista únicamente desde el enfoque jurídico sino también politológico a través de la teoría contractualista del liberalismo político que se explicó con anterioridad.

como la estructura estatal al permitir abusos de poder por parte del órgano creador mediante la creación de leyes tiránicas.

“La única razón de validez de una ley, es que ha sido creada en la forma que la Constitución establece” (Kelsen, 1983: 185) cumpliendo con lo pactado en ésta. Una ley al momento de su creación no es que sea incorrecta a menos que el legislador la haya creado contrariamente al procedimiento que establece la constitución o le haya dado un contenido distinto del que no está permitido, es hasta que se impugna al tribunal constitucional cuando se declara inconstitucional.

Es a partir de este hecho que “el juez dicta derecho de forma directa, incluso contra las leyes del legislador” (Schmitt, 2006: 3) a lo que Kelsen (1983) ha denominado “legislador negativo” respecto a la capacidad de los jueces integrados en un tribunal especializado para invalidar una ley o norma sin tener la atribución de crearla; es decir, un Tribunal Constitucional. Aunque éste, de acuerdo con lo que propone Kelsen debe ser un órgano alejado de los poderes públicos, debe ser autónomo e independiente de toda relación o subordinación política.

De tal manera que “cuando un Tribunal Constitucional en uso de su jurisdicción declara nula una ley por vicios de inconstitucionalidad, no es sino el portavoz, el instrumento de la Constitución, destinado a protegerla. Es su guardián.” (Colombo, 2002: 42). Confronta los actos y las normas creadas por el legislador con la Constitución, si están fuera del ámbito de sus competencias o de los límites que ésta establece se declaran inconstitucionales, por lo tanto, nulas.

El Tribunal Constitucional actúa como *legislador negativo* al determinar una sentencia en donde declara la invalidez de una norma, redacta sus argumentos de su decisión y sugiere al legislativo lo que no debe hacer respecto a la Constitución para no afectar a lo ya pactado por parte de la sociedad considerando al mismo tiempo sus derechos y reiterando los límites del poder.

La anulación o invalidación de una ley puede ser por su contenido y no por la intención que hay detrás de ésta; ya que la Constitución además de regular el

proceso de legislación también determina de alguna manera el contenido de las próximas leyes.

Es a través del control constitucional que “la Corte ha propiciado cambios trascendentales y permanentes [porque] ha puesto límites importantes a las acciones de otros poderes del Estado” (Breyer, 2017: 42). Tal como lo evidenció la controversia de *Marbury vs Madison* de 1803 en la Corte norteamericana del siglo XIX, este caso fue el parteaguas y el antecedente más importante para que el poder judicial fuese el facultado de velar por la Constitución mediante el control de constitucionalidad en Estados Unidos.

Para entender mejor lo relativo al papel del Tribunal Constitucional es importante mencionar la distinción sobre los modelos de control constitucional⁶: mientras que el modelo estadounidense del siglo XIX aplica un control difuso, el modelo europeo del siglo XX opta por un control concentrado. Si bien, ambos modelos buscan mantener el orden constitucional se diferencian en sus formas de aplicación.

En el modelo europeo, la única institución que se encarga de hacer valer la supremacía de la Constitución tras invalidar una ley a lo que Kelsen denomina *legislador negativo* es un Tribunal especializado o Constitucional debido a que el control se concentra en un solo órgano de revisión constitucional (Kelsen, 2001). Frente a ello, dicho Tribunal ejerce un control posterior al proceso de legislación normativo, es decir, posteriormente a que la ley fue creada por el poder legislativo.

En cambio, el modelo estadounidense surge tras el ya mencionado caso *Marbury vs Madison* y en algunos números de la obra *El Federalista* escrita por Hamilton, en el cual, el poder de revisión y control constitucional es competente para todos los jueces sin importar su jerarquía. Esto quiere decir que el control está disperso pues cualquier juez puede inaplicar las leyes cuando sean inconstitucionales, lo cual, genera una grave complicación pues si muchas autoridades judiciales “estudian la regularidad constitucional, se llegaría a la falta de unidad de las soluciones y a la inseguridad jurídica, ya que mientras un tribunal puede abstenerse de aplicar un

⁶ Para una mejor comprensión, consultar el cuadro comparativo de Control Concentrado y Control Difuso en Anexos.

reglamento o incluso una ley que considere irregular, otro puede hacer lo contrario” (Márquez, 2017: 28).

Aunque estos dos modelos no son únicos, también existe el modelo mixto “que entraña la combinación del control abstracto de la constitucionalidad a cargo de un órgano supremo (una Corte Suprema, por ejemplo), con la facultad de todos los jueces de no aplicar las leyes que estimen inconstitucionales al caso concreto” (Rodríguez, 2012), es decir, el control difuso pero bajo ciertas excepciones.

A diferencia del órgano ejecutivo y legislativo que crean la ley para legitimar su gobierno por ser los portadores de voz de la sociedad y, en consecuencia, deben actuar en beneficio de ésta; el órgano judicial al aplicar el control constitucional en ocasiones no resulta ser legítimo ante la opinión de la gente. Surge una interesante cuestión “¿es legítimo limitar materialmente, a través de un coto vedado, el poder de reforma constitucional que representa la máxima expresión de la voluntad democrática del colectivo?” (Salazar, 2013: 219).

Tal como lo expresa Rousseau de que la ley es la expresión de la voluntad general de la sociedad y que es una función que le corresponde al poder legislativo, éste es legítimo al ser electo por el voto popular de los ciudadanos. Pero, incluso en un régimen democrático existen formas no populares de elección ya que:

“el sistema de los jueces por elección no ha dado buenos resultados. Primero, no da ninguna garantía de competencia jurídica. Después, para afrontar las elecciones, los candidatos a las funciones jurisdiccionales han tenido que aliarse con los partidos políticos, lo que tampoco asegura garantías de imparcialidad” (Duverger 1986, p. 164).

En general, los jueces que conforman al poder judicial no deben ser elegidos de manera popular pues tendrían vicios graves al actuar mediante lo que denomina Weber como los “poderes diabólicos” –pasiones, arbitrariedades, remuneraciones, etc.- ya sea en beneficio propio, de un actor u otro con tal de preservar su cargo o porque su decisión esté limitada al verse inmerso en un conflicto de intereses que condicione su permanencia o integridad del juez, por decir algunos ejemplos.

Ante estos graves inconvenientes, en la conformación de la “aristocracia de la toga” (Lambert, 2010: 14) deben considerarse ciertas garantías que permitan preservar su independencia, autonomía e imparcialidad respecto a la resolución de asuntos y conflictos meramente políticos.

La garantía de elección y reclutamiento es una de ellas, por medio de una carrera judicial –cierto tiempo dentro del poder judicial-, por concurso –pruebas de conocimiento- o por experiencia profesional –catedráticos- , evitando así que los candidatos sean propuestos por actores políticos tales como un partido político o incluso por actores superiores como el ejecutivo de manera condicionada a su gobierno. En la mayoría de los casos cuando son propuestos por un partido político los candidatos tienden a compartir la ideología del partido, sus fines y causas lo que puede nublar y condicionar su actuación.

La garantía de inamovilidad que significa que ningún juez, ministro o magistrado - dependiendo como se le denomine en diferentes países- puede ser retirado de su cargo sin su consentimiento a menos que sea por causas graves, esto se aplica con la finalidad de que los periodos de gobierno y electorales no interfieran ni se empalmen con la elección de los jueces y, a su vez para garantizar la imparcialidad de sus resoluciones.

Y por la garantía de distribución de funciones en los diferentes órganos judiciales, ya sean superiores o inferiores, concentrados o desconcentrados; de tal manera que los diversos asuntos sean resueltos de acuerdo con las diferentes materias e instituciones correspondientes.

Estas garantías permiten que las cortes no actúen directamente por y para una sociedad por la cual no fue electa popularmente, y es precisamente esta condición que le permite que sus decisiones no estén condicionadas al bien común tal como lo hacen los otros dos poderes, sino a lo casos particulares ante el abuso de alguna autoridad, para la impartición de justicia y/o preservar el orden constitucional y del mismo sistema político.

Incluso, ante el intento del poder legislativo de crear leyes injustas y tiránicas que rompan con la estabilidad y conformación del sistema político, el poder judicial actúa como freno del cuerpo legislativo. De tal manera que “Los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad” (Hamilton, Madison & Jay, 1987: 332).

Al momento en que se presenta una controversia o un conflicto político hay intereses de por medio que pueden ser resueltos por el tribunal de tal manera que “cuando el legislador autoriza al juez, dentro de determinados límites, a sopesar los intereses que se oponen y a resolver el conflicto a favor de uno u otro, le otorga una capacidad creadora de Derecho y, con ello, un poder que da a la función judicial el carácter político” (Kelsen, 1999: 19) y mayor aún en casos de control constitucional. Es decir, aunque un tribunal tenga funciones jurisdiccionales y constitucionales es de carácter político por ser un poder constituido emanado de la Constitución; además, por ser el guardián de ésta es inevitable que resuelva los conflictos políticos en los que se ve inmerso en su resolución, como también por las formas de nombramiento e integración.

Aunque el poder judicial no es electo popularmente por la sociedad no quiere decir que pierda su carácter político, por el contrario, al resolver ese tipo de conflictos lo hace mediante sus funciones jurisdiccionales y constitucionales como creador de Derecho ya sea a través de sus sentencias judiciales, jurisprudencias, tesis o decisiones anteriores de casos particulares:

“La función creadora de derecho de los tribunales se manifiesta especialmente cuando la decisión judicial tiene el carácter de un precedente, es decir, cuando da origen a una norma general. Cuando los tribunales están facultados no solamente de aplicar el derecho substantivo anterior, sino para crear nuevo derecho al resolver situaciones concretas” (Kelsen, 1983: 178).

Es relevante la distinción que hace Kelsen respecto a las decisiones de los tribunales pues al resolver este tipo de conflictos políticos no lo hacen desde la aplicación de justicia pues ésta se politizaría. Los encargados de solucionar desde

la justicia son los tribunales ordinarios y especializados en lo civil, penal, administrativo y otras áreas pues sólo aplican el Derecho; mientras que un tribunal constitucional aplica y crea Derecho “aplicando la Constitución a un hecho concreto de producción legislativa y llegando a anular leyes anticonstitucionales” (Kelsen, 1999: 36).

Es así como los tribunales constitucionales tienen la función de controlar el poder mediante el control constitucional para evitar que otros órganos de poder abusen de sus funciones. Las decisiones del tribunal constitucional repercuten en el *status quo* del sistema político debido al control constitucional que aplican, por lo tanto, puede ser considerado como un jugador con veto.

1.4. Veto players

Si bien, los poderes u órganos del estado se controlan entre sí, es el poder judicial el que tiene la última decisión respecto al control constitucional para garantizar los derechos de los ciudadanos y reiterar los límites del poder, convirtiéndose en un actor con veto que mediante las sentencias que dictan los tribunales constitucionales pueden influir en la arena política.

Los jugadores con veto “son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*. De ahí se deduce entonces que un cambio en el *statu quo* requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto” (Tsebelis, 2006: 27). Dicho cambio se logra a través de las políticas que los actores de veto proponen denominados establecedores de agenda o bien participan en la modificación de las ya existentes de tal manera que pueden alterar o preservar la estabilidad política. Una decisión unánime es difícil de lograr ya que cada jugador con veto, sea individual o colectivo, actúa y decide de diferente manera. Mientras que el jugador con veto individual por lo general tiende a un solo actor en general, el colectivo engloba diversas posturas respecto a una misma decisión lo cual se vuelve más complicado.

A pesar de que en la cámara legislativa existen diversos partidos que pueden tener votos en contra y que en algunos casos no coadyuvan a la unanimidad, el actor

institucional de decisión como tal es la cámara visto como un jugador individual; pero si consideramos a los diversos partidos y la pluralidad de posturas nos encontramos con jugadores colectivos lo cual gráficamente se vuelve más complejo⁷, además de que las formas de elección cuantitativa se distinguen por mayoría simple y mayoría calificada. Para entender esto, los jugadores de veto son definidos por la Constitución de cada país (presidente, cámaras legislativas, tribunales y burocracias) o por el sistema político (partidos políticos); Tsebelis (2006) denomina a los primeros como institucionales y a los segundos como partidarios.

Desde esta perspectiva, para considerar al poder judicial como un jugador con veto, depende del tipo de régimen en el que actúa y del tipo de interpretación de resolución.

En un régimen democrático, federal y constitucional como lo es en México bajo un modelo mixto de control constitucional, el poder judicial está integrado por tribunales superiores e inferiores, cada uno con diferentes funciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se configuró como el Tribunal materialmente Constitucional a finales del siglo XX al desplazar la mayoría de los asuntos de control de legalidad a los tribunales inferiores -Tribunales Colegiados de Circuito- para concentrarse a los asuntos de control constitucional.

Si las decisiones de un Tribunal se basan en interpretaciones limitadas apegadas a la literalidad de la norma o de la ley sin una visión y consideración amplia de las repercusiones de su decisión, el tribunal no se puede considerar como jugador con veto puesto que recurre a la ley como primera fuente de interpretación a manera de estatutos tal como lo haría un tribunal inferior de control difuso que decide bajo la aplicación de la ley sin contradecirla o invalidarla.

En cambio, la interpretación de un tribunal constitucional va un poco más allá de lo que establece la ley ya que al ejercer su poder de veto constitucional debe

⁷ Tsebelis presenta diversas gráficas con diferentes supuestos de actuación que por motivos de extensión no son abordados en este trabajo, pero pueden consultarse en Tsebelis, George (2006). "Teoría de los jugadores con veto" en *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Capítulos 1 y 2. México: Fondo de Cultura Económica.

considerar las implicaciones de su decisión en beneficio de la estabilidad política, jurídica y constitucional sin dañar los derechos de los ciudadanos. Ante la existencia de algún precepto que violenta o contradice a en la Constitución el Tribunal puede, además de inaplicarla, invalidarla sin posibilidad de apelación. Su visión y sus argumentos son más amplios y en ocasiones, cuando el caso así lo requiere, recurren a expertos dependiendo la materia por discutir.

“De acuerdo con la teoría de los jugadores con veto, lo que cuenta para la independencia e importancia del poder judicial no es el sistema jurídico de un país, sino más bien si las cortes son constitucionales o no y la dificultad del sistema político para invalidar una interpretación estatutaria o constitucional” (Tsebelis, 2006: 290).

Pero el hecho de que rechace o invalide una ley por origen del poder legislativo no quiere decir que está actuando en oposición de la acción gubernamental, al contrario, refuerza el proceso de legislación y al mismo círculo de actuación y decisión de los jugadores con veto en el que está inmerso.

Al momento en que la Corte Constitucional declara inconstitucional una ley además de preservar el orden constitucional y restablecer la estabilidad del sistema político, lo hace para indicarle tanto al poder ejecutivo como legislativo que el proceso para la creación de una norma, ley, proyecto, política pública o cualquier acción gubernamental debe ser coherente y apegado a lo establecido en la constitución. En caso contrario:

“el peligro más grande que puede concebirse para la integridad del orden constitucional es la eventual vigencia de leyes inconstitucionales, dado que éstas, por el carácter general que normalmente tienen, entrañan la posibilidad permanente de continuas violaciones de la Ley Fundamental cada vez que sean aplicadas, debe buscarse un camino para que ellas sean eliminadas” (Colombo, 2002: 20).

De ser así, los actores encargados del proceso de legislación para la creación de una norma podrían actuar arbitrariamente a costa de la Constitución y ésta perdería su esencial supremacía, vital para el ordenamiento jurídico.

Es importante señalar un riesgo que menciona el autor respecto al proceso de nombramiento que puede vulnerar la independencia del poder judicial. Debido a que, en la mayoría de los casos, dicho proceso es visto como un juego político de influencia y poder para colocar a actores afines a sus intereses políticos lo que propicia a que sean absorbidos por el “núcleo de unanimidad” que “se refiere al conjunto de puntos que no pueden ser derrotados si la decisión es unánime” (Tsebelis, 2006: 29).

Los actores o poderes que participan en el nombramiento de los jueces para la conformación del poder judicial toman la decisión del diseño institucional del órgano judicial y de su integración. El riesgo se refleja en el momento en que los jueces son nombrados por éstos, automáticamente la “regla de absorción” se hace presente ya que “agregar a un jugador con veto dentro del núcleo de unanimidad de otros no afecta el conjunto ganador del *statu quo*” (Tsebelis, 2006: 39). Esto quiere decir que el órgano judicial se puede ser coactado y limitado bajo la subordinación de otro órgano de poder.

Pese a ello, se debe distinguir entre su proceso de nombramiento y su proceso de toma de decisiones. Los tribunales constitucionales pueden salir del núcleo de unanimidad cuando invalidan una ley que contradice o transgrede a la Constitución, a los derechos de los ciudadanos o que pone el peligro al mismo sistema democrático; es mediante sus sentencias de resolución que pueden jugar dentro de la arena política con la distinción del tipo de poder que ejerce: constitucional.

Es cierto que dentro del proceso de nombramiento pueden presentarse conflictos de interés por quienes nombran a los jueces o por las preferencias políticas que tengan pero no quiere decir que siempre actuarán bajo estas dos variables. Un juez constitucional puede hacer la gran excepción ante un tema nuevo o relevante que trascienda su decisión estatutaria y sin corresponder a los favoritismos o intereses políticos de intermedio.

Entonces, el control del poder político entendido como un:

“sistema heterogéneo y dinámico de instrumentos o mecanismos jurídicos y políticos establecidos en el ordenamiento jurídico con que cuentan los órganos constituidos para impedir, fiscalizar, responsabilizar y, en su caso, sancionar todo acto que se desvíe de las atribuciones constitucionales que les corresponden: todo esto con la finalidad de mantener el equilibrio de las relaciones entre los poderes sin afectar su efectividad” (Huerta, 2010 & Valadés, 2003 citado en Enríquez 2013: 177)

requiere de un diseño dividido que le permita ser ejercido por varios órganos con diferentes funciones para evitar su concentración y formas absolutistas de gobierno. La democracia constitucional implementa los mecanismos necesarios para que el poder sea controlado tanto por los ciudadanos como por los tribunales constitucionales pertenecientes al poder judicial.

La aristocracia de toga no es que sea inalcanzable o intocable respecto al pueblo a pesar de que no sea elegida directa y popularmente por éste, sino que actúa en defensa de sus derechos al mismo tiempo que reitera los límites que conlleva todo abuso de poder evitando que perjudique tanto a los ciudadanos como la estructura y conformación del Estado.

Es así, que el poder judicial y los tribunales constitucionales dejan de ser inanimados repetidores de la ley para ser creadores de Derecho a través de sentencias y toda una línea de jurisprudencia, son jugadores de veto que toman un papel relevante en la dirección estatal. El Derecho creado por este poder no es simplemente un documento jurídico, sino que detrás de éste puede presentarse: el daño a un ciudadano por sus derechos, la exigencia y demanda hacia alguna autoridad que no cumple con sus funciones o bien, que abusa de ellas; cualquiera que sea el conflicto el tribunal resuelve no en representación directa del pueblo sino en casos particulares bajo el compromiso contraído del pacto social plasmado en la Constitución.

Cabe aclarar que mi postura no es afirmar que el poder judicial es el único y máximo órgano de control del poder político, porque tanto el poder ejecutivo como el legislativo también implementan mecanismos de control para y entre sí. Lo que

argumento es que el poder judicial por su origen y diseño le permite controlar el poder político por no estar atado a la representación popular ni a los intereses políticos a los que están inmersos tanto el Legislativo como el Ejecutivo; no crea ley tal como ellos porque sería contradictorio que fuese “juez y parte”. Su postura fuera de la esfera política pero no ajena a los acontecimientos y conflictos que suceden dentro de ella le permiten ser un jugador con veto con el fin de mantener la estabilidad política, constitucional y jurídica.

El poder judicial no es que sea el mejor o el peor pues no se puede clasificar de tal manera, es un asunto de diseño por el cual se controla el poder político para limitar la lucha interna en el poder debido a su relativa independencia respecto a los asuntos políticos tales como los partidos políticos, discusiones legislativas o proyectos nacionales por mencionar algunos ejemplos. No es un asunto de superioridad sino de formas en el diseño del control del poder.

CAPÍTULO 2

2. El fortalecimiento de la SCJN como engranaje para el control del poder en México

La base teórica-conceptual abordada en el capítulo anterior nos permite fundamentar y comprender el comportamiento empírico del órgano judicial, específicamente sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como un engranaje esencial para el funcionamiento del aparato estatal.

Pero ¿su actuación fue la misma durante el siglo XIX que la del siglo XX?, ¿cuáles fueron los factores de cambio? ¿cuál era la relevancia que tenía dentro del sistema político-jurídico mexicano? Para dar respuesta a estas preguntas, en el primer apartado realicé una breve síntesis sobre las raíces de la SCJN y su ardua discusión sobre el diseño institucional que debía adoptar con el propósito de que no fuera un órgano político; sumado a ello, presento un cuadro que engloba los cambios más importantes que sufrió la Corte con las diferentes constituciones mexicanas (1824, 1857 y 1917).

Es importante entender el constitucionalismo mexicano del siglo XIX y XX no con fines históricos sino politológicos para comprender las raíces del régimen político y jurídico y cuál fue el papel de la Corte respecto a los diferentes contextos; en el siglo XIX jugó un papel determinante pero no lo fue tanto así en el siglo posterior hasta los años noventa y principios del siglo XXI.

La Constitución mexicana es el reflejo de una lucha incesante por lograr plasmar diversas exigencias, demandas y derechos de la sociedad desde el siglo XIX. Desde los largos años de inestabilidad entre la divergencia de ideologías o corrientes políticas y la indefinición del régimen de gobierno, pero con la firme convicción de no retornar a las monarquías ni a los absolutismos. En sí, aunque la primera Constitución Mexicana fue reconocida en 1824 fue hasta 1917 que se reformuló y promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que

reafirmó las bases de una forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal que nos rige en la actualidad; además contiene tanto los derechos y garantías de los ciudadanos mexicanos como la estructura, el diseño y las formas de funcionamiento del sistema político mexicano, el tipo de régimen de gobierno y las obligaciones del Estado. En su artículo 49 establece que el “Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (CPEUM, 2020) evitando que se reúnan entre sí en un solo individuo.

En este contexto la SCJN fue esencial ya que, a pesar de que su actuación no era tan visible ayudó en la definición y fortalecimiento del sistema jurídico del país durante el siglo XIX. Cabe resaltar que sus funciones no eran exclusivamente jurídicas, sino también constitucionales hasta que resolvió el controversial “Amparo Morelos” que determinó el rumbo de su delimitación en la resolución de asuntos políticos, para enfocarse primordialmente en los asuntos jurisdiccionales.

Del mismo modo, se abordan las reformas judiciales de 1928 a 1987 que, en cada una de ellas, los problemas por atender fueron distintos a excepción del rezago judicial y la politización del órgano judicial. Considerando, a su vez, los factores externos o internos, políticos o jurídicos, de las modificaciones. Aunque, durante el siglo XX tales reformas no buscaban preponderar el lugar de la Corte, por el contrario, se buscaba que su actuación fuese limitada a causa del predominante y hegemónico sistema presidencial que permeó sobre su funcionamiento.

En el segundo apartado se analiza el impacto de la reforma judicial de 1994 sobre la Corte mexicana pues marcó un antes y un después en el funcionamiento del sistema mexicano. Si bien, con la reforma de 1987 comenzó la discusión de convertir a la Suprema Corte en un tribunal constitucional fue con la reforma de 1994 que se hicieron las modificaciones pertinentes para comenzar ese largo camino de consolidación. Deja de ser un órgano de voz limitada y condicionada para pronunciarse mediante los mecanismos de control de aplica -controversias constitucionales, el juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad-, como un órgano con poder de veto en beneficio del orden constitucional y de la sociedad aunque no la represente popularmente tal como un partido político.

El diseño institucional tanto del órgano judicial como de la Corte tomó relevancia con el proceso de democratización que desencadenó la necesidad de la “transición judicial” ya que el nuevo modelo entrante requería de instituciones jurídicas que fortalecieran el Estado de Derecho, el orden constitucional y sobre todo que existiese un órgano que pudiera hacer frente a los abusos de poder y limitarlo, a su vez de controlarse a sí mismo -con la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

Por último, en el tercer apartado consta de una recapitulación y reflexión sobre las repercusiones de las modificaciones de la reforma de 1994 al diseño institucional de la Suprema Corte que permitieron su empoderamiento y relativa independencia como órgano democrático y constitucional.

2.1. La definición del Estado Mexicano y el rumbo del Poder Judicial de la Federación en el siglo XX

Durante el siglo XVII se dieron dos importantes sucesos que fueron el parteaguas para la creación de las diversas constituciones de cada país como también para el estudio del constitucionalismo: la revolución francesa y la independencia norteamericana. Estos sucesos trajeron consigo la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 (Francia); la primera rediseñó el modelo de gobierno bajo un sistema republicano, representativo y federal mientras que el segundo moderó el poder del monarca mediante la constitución velando en todo momento por los derechos fundamentales de los individuos evitando recaer en el gobierno de los hombres. En ambos textos, es notoria la influencia de Montesquieu respecto a la división de poderes como forma de control del poder político y la protección de los derechos fundamentales y de la libertad de los individuos.

Lo anterior no le fue ajeno a nuestro país. A principios del siglo XIX, México se encontraba en vías de lograr su independencia frente a la Corona Española, aunque

para lograrlo debía rediseñar y reformular su propia estructura tanto política como jurídica.

La Constitución Política de la Monarquía Española (CPME) también conocida como Constitución de Cádiz de 1812 jugó un papel importante en la vida política del país debido a la influencia francesa en cuanto a la supuesta división de poderes, y digo supuesta porque esta Constitución permitía que el rey hiciera las leyes junto con la Corte (CPME, 1812). Como tal no existía una división de poderes y el poder lo ejercía, mayoritariamente, una persona pues se trataba de una monarquía moderada y hereditaria; este hecho sirvió como referencia para lo que no se quería para el naciente México independiente.

Fue con la Constitución de Apatzingán en 1814, a pesar de que fue anulada es un antecedente fundamental que reiteró la necesidad de dividir el poder en tres ramas de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y con los Sentimientos de la Nación en 1813 que retoman el principio de división del poder para establecer una forma de gobierno no monárquica evitando que nuevamente un solo rey, individuo o corporación acaparara el Supremo Poder Federal. “En la Constitución de Apatzingán ya no había lugar para el rey y se dio un divorcio respecto a la Constitución de Cádiz” (Melgar, 2016: 95).

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (DCLAM, 1814) de la Constitución de Apatzingán se estableció que la soberanía residía en el pueblo entendida como “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más le convenga a los intereses de la sociedad” (DCLAM, 1814), de tal manera que el Supremo Congreso Mexicano –órgano legislativo- era, jerárquicamente, el órgano principal frente al Supremo Gobierno –ejecutivo- y al Supremo Tribunal de Justicia –judicial- por ser electo popularmente y representar la soberanía del pueblo.

Esto fue así tras la independencia de México frente a la monarquía española pues se requirió de un órgano legislativo fuerte y legítimo que expresara la voz del pueblo y a su vez definiese la estructura y el funcionamiento del gobierno mexicano; el siglo XIX fue el siglo de la supremacía legislativa en nuestro país.

Esto se mantuvo aún con la Constitución de 1857 al estipularse que el poder del órgano legislativo se depositaría en una sola cámara –Diputados- mientras que la Cámara de Senadores se restauraría más adelante, esto propició que el legislativo “podía expedir todas las leyes que fueran necesarias para hacer efectivas sus facultades y las otras concedidas a los Poderes de la Unión” (Melgar, 2016: 101). Así, suprimió el poder de veto del ejecutivo y peor aún del órgano judicial debilitando su poder sobre el legislativo dando como consecuencia que actores como Ignacio Comonfort, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz “hicieran a un lado el texto constitucional a la hora de gobernar, con lo que se instauraría la dictadura” (Melgar 2016, p. 101).

En este mismo periodo bajo la Constitución de 1824, la función de la Corte Suprema de Justicia era únicamente defender la ley y brindar justicia en los casos particulares sin intervenir directamente entre los demás órganos de poder; con la Constitución de 1857 su función no varió en esencia, además de que el cargo de ministro presidente se politizó ya que ante la falta del Ejecutivo sería éste quien lo sustituiría.

Retomando dicho Decreto y el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que se creó durante el Congreso Constituyente de 1823, fueron los antecedentes constitucionales que definieron, en primera instancia, las bases constitucionalistas que dieron forma a la naciente república independiente. Con base a tales documentos, la estructura y funcionamiento de los Estados Unidos Mexicanos quedó de la siguiente manera:

- Forma de gobierno: república representativa popular federal.
- Federalismo: estados independientes, libres y soberanos unidos en una sola Federación.
- División de poderes: el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, el poder no se puede concentrar en dos o más de estos órganos ni en una sola persona o corporación.
 - Poder legislativo: integrado por la cámara de diputados y cámara de senadores electos popularmente por los ciudadanos, tienen la función de crear leyes.

- Poder ejecutivo: depositado en un individuo o los individuos que señale la constitución, tiene la función de ejecutar las leyes, preservar la seguridad e integridad del país y la administración del cuerpo burocrático.
- Poder judicial: integrado por una Corte Suprema de Justicia, tiene la función de brindar pronta, completa e imparcial justicia, juzgando en todo momento de acuerdo con la ley.

Tales bases quedaron plasmadas, con algunas modificaciones en funciones, pero no en esencia, desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1824 hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 siendo ésta la primera en su tipo por incorporar un amplio catálogo de garantías, ideas y demandas sociales y democráticas.

Gran parte del modelo constitucional mexicano está basado en el modelo estadounidense y en la teoría de división de poderes de Montesquieu; también considera algunos principios del modelo francés como la supremacía constitucional, soberanía y libertad.

“Históricamente está comprobado que, en el siglo XIX, particularmente a partir de la Constitución de 1857, se situó al Poder Legislativo por encima de los demás poderes. Esa experiencia hizo que, en 1917 Venustiano Carranza, el Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, declarara con énfasis que se trataba de darle mayores facultades al Poder Ejecutivo” (Melgar, 2016: 121)

con la finalidad de fortalecer la dirección y organización del Estado mexicano.

Si en estos periodos tanto el órgano legislativo y el ejecutivo fueron predominantes en la construcción del sistema político-jurídico mexicano ¿cuál fue el papel del poder judicial de la federación, específicamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación? A continuación, el siguiente cuadro muestra las principales modificaciones que se hicieron a la Suprema Corte en las diferentes Constituciones de México:

Constituciones de México / SCJN	CFEUM 1824	CPRM 1857	CPEUM 1917
Conformación	SCJN: once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.	SCJN: once ministros propietarios y funcionará en Tribunal Pleno o Salas, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.	SCJN: once ministros y funcionará en tribunal pleno.
Nombramiento	1. Elección por las legislaturas de cada Estado por mayoría absoluta de votos para conformar una lista con doce individuos electos. 2. La Cámara de Diputados califica las elecciones, enumera los votos y ratifica los nombramientos.	1. Elección por células (distritos electorales). 2. La Cámara de Diputados a su vez como Colegio Electoral hace el escrutinio de los votos emitidos y ratifica el nombramiento de los ministros.	1. Electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. 2. Se eligen por escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. 3. Los candidatos eran previamente propuestos uno por cada Legislatura de los Estados.
Requisitos	-Instruido en Derecho - Edad de 35 años - Ciudadano natural de la República.	-Instruido en Derecho - Mayor de 35 años -Ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos. - A juicio de los electores -Pertener al estado secular	-Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. - Tener 35 años - Tener título profesional de Abogado. -Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal. - Haber residido en el país los últimos cinco años.
Funciones	Resolver sobre: - Conflictos entre los Estados de la federación o entre particulares. - Contratos o negociaciones celebrados por el gobierno. -Dirimir competencias entre los tribunales de la federación. - Conocer sobre: actos del presidente y vicepresidente, causas criminales de los diputados y senadores, de los gobernadores de los Estados, de los secretarios de despacho, de empleados diplomáticos y cónsules de la república,	Conocer sobre: -Controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. - Controversias que se susciten de un Estado con otro y en las que la Unión fuere parte. - La Suprema Corte de Justicia es el tribunal de apelación de última instancia.	-Se le dio a la SCJN atribuciones respecto a su organización y control interno. -La SCJN designa cada año a su ministro presidente con posibilidad de reelección. - Solución de controversias constitucionales y juicios de amparo.

	de las ofensas y crímenes cometidos contra la nación, así como las infracciones de la constitución y las leyes generales. - Brindar estabilidad al sistema político y jurídico mexicano.		
Consideraciones	-Permanencia perpetua y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes. - Pueden ser electos un senador o diputado para el cargo de ministro o fiscal de la Corte.	-Cada ministro dura seis años en el cargo y es renunciable sólo por causa grave calificada por el Congreso. - Elección indirecta en primer grado en los términos de la ley electoral.	-La renuncia de un ministro sólo puede ser por causa grave, calificada por el Congreso. -Los ministros no pueden ocupar otro cargo a excepción de cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. -Audiencias públicas a excepción de los casos donde la moral o el interés público así lo exigiere. -Para sesionar se requieren de las dos terceras partes del número total de los miembros y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cuadro 1. “La SCJN en las Constituciones de México (1824, 1857 y 1917)”. Creación propia con base en: *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)*, Documento PDF, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf . *Constitución Política de la República Mexicana (1857)*, Documento PDF disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf . *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*. Documento PDF, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Durante el siglo XIX la Corte mexicana tuvo un papel fundamental al contribuir en la definición y establecimiento del sistema político-jurídico del México independiente, constitucionalista y republicano mediante la resolución de sentencias y que, en su mayoría, fueron juicios de amparo siendo el órgano judicial principal -en conjunto de los tribunales- para la impartición de justicia.

Fueron múltiples los casos en que la Corte resolvió en favor del federalismo para mantener un orden y concordancia entre las entidades; reivindicó y protegió los

derechos de los ciudadanos que presentaban juicios de amparo⁸ ante algún conflicto como robo, penas de muerte, pago de impuestos, nacionalidad y extranjeros, derechos de propiedad, negocios, relaciones con el exterior, religión, entre muchos otros. Reiteró la distinción de competencias entre los diferentes actores políticos como gobernadores estatales, jefes municipales o diputado, por decir algunos ejemplos, para evitar la concentración de poder o abuso de este⁹ y también entre los distintos niveles de gobierno, al mismo tiempo de solucionar los conflictos internos del Poder Judicial respecto a las competencias y facultades tanto de los tribunales como de los jueces¹⁰.

Tal fue el reconocido caso Amparo Morelos¹¹ donde la SCJN determinó bajo el principio de “incompetencia de origen” si una autoridad era competente o no, legítimo o no, para realizar un acto fuera de lo previsto en la ley. Como la legislatura no era legítima desde su origen, o sea desde su elección popular, sus actos no eran válidos y por lo tanto anticonstitucionales. En este caso, fue por primera vez que la Corte resolvió sobre una cuestión política y electoral sobre los derechos políticos de los ciudadanos propiciando la discusión sobre si debía o no continuar con la resolución de este tipo de conflictos; por los graves problemas que podía conllevar y el peligro constante de su politización optó por remitir que tales asuntos debían solucionarlos las autoridades electorales competentes, pues el “el verdadero

⁸ El juicio de amparo, desde entonces, es considerado uno de los controles político-constitucionales para limitar el poder ante el abuso de autoridad frente al ciudadano; es una herramienta en beneficio de los derechos particulares de los ciudadanos que sigue vigente hasta nuestros días (2020).

⁹ Consultar: “Amparo pedido por Refugio Crespo y Jesús Morales contra el Jefe político del Valle de Santiago, Guanajuato, quien los condenó a pena de muerte con fundamento en una ley dada en Coixtlahuaca el 10 de octubre de 1876; pena que les fue conmutada por 15 años de prisión por el Gobernador y Comandante Militar del Estado Francisco Z. Mena” (González, 2010: 89-90). En este caso, el Jefe político del Valle de Santiago abusó de sus atribuciones pues no puede suspender las garantías individuales ni sentenciar a muerte a un ciudadano, que son funciones que le corresponden al Ejecutivo federal y al órgano judicial. Además de que la ley del 10 de octubre de 1876 era anticonstitucional.

¹⁰ Consultar: “Juicio de amparo promovido por Miguel Vega contra más providencias que contra él dictó el Tribunal de Justicia de Sinaloa, suspendiéndolo por un año en el ejercicio de su profesión” (González, 2010: 15). En este caso, la SCJN determinó que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa se salió del ámbito de sus competencias pues no podía prohibirle al Juez Vega el ejercicio de profesión como abogado, la ley decía únicamente suspensión de empleo y sueldo.

¹¹ Consultar: “Amparo promovido por Julián Montiel y Duarte en representación de Ramón Portillo y Gómez y otros ante el Juzgado de Distrito del Estado de Morelos, contra la Ley de Presupuesto expedida el 12 de Octubre de 1873 que el Director de Rentas trató de aplicarles” (González, 2010: 66-77).

problema de fondo [era]: la justiciabilidad de las “cuestiones políticas” (Fix-Fierro, 2020: 237).

A pesar de que la Corte, en un principio, no fue considerada como un tribunal constitucional sí era la institución superior jurisdiccionalmente y tenía la atribución de garantizar la aplicación de justicia apegada en todo momento a la Constitución. Dentro del sistema jurídico la Suprema Corte tiene una posición jerárquicamente superior y no hay otra institución superior a ésta; mientras que dentro del sistema político la Corte es uno de los órganos horizontales de poder que conforman el Supremo Poder de la Federación.

Fue así como en algunos casos se ponía en duda la constitucionalidad de una ley y sobre cuál debía aplicarse tras las reformas o modificaciones que se hacían, principalmente tras la entrada en vigor de la CPEUM de 1917 pues “la principal motivación [consistió] en conferirle eficacia al texto, resolver los problemas de temporalidad que se suscitaron con el cambio de régimen y Constitución y, lo más importante, legitimar a la Corte que debía interpretarlo y aplicarlo” (Cossío, 2008: 95). En caso contrario y de no aplicar este mecanismo de control constitucional, cualquier ley secundaria podría superar a la Constitución y dañaría lo consensuado por la sociedad civil. Ante estas situaciones la Suprema Corte determinaba la anticonstitucionalidad¹² sin poderla invalidar, únicamente daba a conocer sus consideraciones al órgano legislativo para las modificaciones correspondientes.

Posteriormente, a principios del siglo XX “jueces, abogados y académicos coincidían en que más que un tercer poder, era un poder de tercera que respondía a la voluntad y deseos del Ejecutivo” (Aguiar, 2019: 26) trastocando la división de poderes que era inexistente empíricamente y vulnerando los límites del control del poder político respecto al Ejecutivo sobre los demás órganos de poder. El papel de la Corte ya no fue tan trascendente como en el siglo pasado, las modificaciones

¹² Consultar: “Informe pronunciado ante la 1° Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Lic. Ignacio L. Vallarta en el juicio seguido contra Don Antonio Lozano sobre secuestro de todos sus bienes conforme a la Ley de 31 de enero último [1870]” (González, 2010: 31-50).

constitucionales que se hicieron respecto al órgano judicial fueron más enfocadas a mantener una actuación limitada.

Esto fue así debido a los diferentes contextos históricos y políticos por los que atravesó el país. Mientras que de 1910 a 1940 México se encontraba en un periodo de construcción y reconstrucción, de 1940 a 1980 pasó al modelo presidencialista y hegemónico de un partido; en cambio de 1980 en adelante comenzaron los cambios democráticos en las instituciones de gobierno. El texto constitucional se fue adaptando a los cambios de la sociedad, de tal manera que “la Constitución ha ido transitando a través de tiempos históricos en los que prevalecieron la reivindicación social, la hegemonía del poder y el pluralismo político, hasta llegar a la etapa actual” (Melgar, 2016: 30).

Hay algunos constitucionalistas que a raíz de la etapa de transición democrática consideraron la necesidad de crear una nueva constitución que restableciera el orden rígido y hegemónico; sin embargo, no fue elemental realizar tal cambio pues resultaba más conveniente hacer modificaciones paulatinas a través de reformas ya sea al texto constitucional y a las leyes secundarias que cambiar por completo el sistema político mexicano que se había creado desde el siglo XIX. Es así como la CPEUM de 1917 “ha logrado adaptarse al tiempo no solamente porque los gobernantes hayan sabido ajustarla a las nuevas necesidades de cada momento, sino también a su estructura interna, porque ella misma incorpora diversos bloques o modelos que han resultado funcionales en distintos momentos” (Fix-Fierro, 2020: 144).

El poder judicial no fue ajeno a estos contextos y transiciones pues el punto de interés se centró en convertirlo en un órgano de poder con poder, en un órgano constitucional capaz de influir e incidir sobre el rumbo del país mediante los controles constitucionales que le fueron asignados, además de reformarse un aspecto bastante importante en su diseño y evitar de cierta manera la politización: el nombramiento de los jueces.

Las reformas que se hicieron durante el siglo XX fueron construyendo el diseño constitucional y relativamente independiente de la Suprema Corte para reafirmar su papel dentro del Supremo Poder. El siguiente cuadro muestra las reformas más relevantes que se hicieron a la SCJN:

Dimensiones /Reformas	Presidente	Artículos reformados	Principales problemas	Modificaciones
20 de agosto de 1928	Plutarco Elías Calles (1924-1928)	94, del 96 al 100 y 111	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Ineficacia y rezago en la administración de justicia. ◦ Designación de los ministros ◦ Impunidad. ◦ Lazos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Conformación del Poder Judicial de la Federación: SCJN, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. ◦ Aumento de los integrantes de la Corte (de 11 a 16 ministros). ◦ 3 Salas, 5 ministros especializados en cada Sala en materia civil, penal y administrativa. Las sesiones son públicas a excepción de los casos en los que la moral o el interés público exijan que sean discretas. ◦ La remuneración de los ministros, magistrados y jueces no puede ser disminuida. ◦ Cargo inamovible a excepción de mala conducta mediante juicio político (a solicitud del Ejecutivo) o por renuncia por causas graves bajo aprobación de ambas cámaras. ◦ Los nombramientos de los ministros los hace el Presidente y aprobados por el Senado. ◦ La SCJN organiza su propio funcionamiento e integración: nombra a los magistrados y jueces tanto numerarios como supernumerarios (éstos auxilian a las labores judiciales); las faltas inferiores a un mes serían suplidas por los ministros supernumerarios. Si la falta excede ese tiempo el Ejecutivo nombraba a un Ministro provisional bajo aprobación del Senado. Ante defunción o renuncia se hacía un nuevo nombramiento bajo el mismo procedimiento. ◦ Las controversias constitucionales eran resueltas por la Cámara de Diputados.

<p>15 de diciembre de 1934</p>	<p>Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)</p>	<p>94 al 96</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Rezago en la impartición de justicia. ◦ Ministros no identificados con los ideales revolucionarios ◦ Lazos de la Corte con el poder político. ◦ El cargo vitalicio no era soberano ni legítimo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Aumento del número de integrantes: 21 ministros. ◦ Funcionamiento en 4 Salas (una más en materia laboral). ◦ Duración en el cargo: 6 años (supresión de la inamovilidad judicial) pero pueden ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta o a través del juicio de responsabilidad. ◦ Edad máxima: 75 años. ◦ Práctica profesional de abogado con antigüedad mínima de 5 años. ◦ Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados por la SCJN con una duración de 6 años. ◦ Cárdenas removió a todos los ministros y designo a nuevos.
<p>21 de septiembre de 1944</p>	<p>Manuel Ávila Camacho (1940-1946)</p>	<p>94 y 111</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Corte muy ideologizada y poco técnica. ◦ Independencia institucional ◦ Rezago en la impartición de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Continúan con 21 ministros. ◦ Nombramiento por parte del Ejecutivo bajo a aprobación de la Cámara de Diputados. ◦ Se modifican las condiciones ante las faltas temporales. ◦ Restablecimiento del cargo vitalicio a excepción por mala conducta. El Presidente puede solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los ministros tras haberle "oírlo en privado". ◦ Retiro de todos los ministros para acabar con los ideales cardenistas.
<p>19 de febrero de 1951</p>	<p>Miguel Alemán Valdés (1946-1952)</p>	<p>94, 97, 98 y 107</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Problemas internos respecto al funcionamiento y eficiencia de los órganos de justicia. ◦ Grave rezago en la impartición de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Continúan 21 ministros. ◦ Establecimiento de Tribunales Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación. ◦ La duración de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito cambia a 4 años con posibilidad de reelección o promovidos a cargos superiores. ◦ Designación de 5 Ministros Supernumerarios sin integrarse al Pleno. ◦ Destitución del cargo bajo el juicio de responsabilidad. ◦ Modificaciones en materia de amparo (juicios).

<p>25 de octubre de 1967</p>	<p>Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)</p>	<p>94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Deficiencia en el funcionamiento interno. ° Rezago ° Confusión de competencias, sesiones y atribuciones de los ministros. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Misma estructura interna, 21 ministros y 5 supernumerarios. ° Los ministros supernumerarios pueden integrar el Pleno para suplir las faltas temporales de los numerarios. ° Obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales. ° Limitar el término de las licencias de los ministros. ° Precisar el recurso de revisión administrativa ante la Corte de las decisiones dictadas por los tribunales. ° Se modifica la competencia en los juicios de amparo indirecto y sobre contradicción de tesis. ° Corresponde a la SCJN conocer de las controversias constitucionales. ° Se legisla sobre la organización y funcionamiento del Ministerio Público de la Federación.
<p>10 de agosto de 1987</p>	<p>Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)</p>	<p>94, 97, 101 y 107</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Rezago judicial ° Competencias y atribuciones internas de los órganos del Poder Judicial. ° Ausencia de un auténtico y supremo intérprete de la Constitución. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Misma estructura interna, 21 ministros y 5 supernumerarios. ° Nuevas competencias y atribuciones a los tribunales colegiados. ° Diversos arreglos orgánicos como: facultar al Pleno para determinar el número, división territorial y especialización por materia de los juzgados y tribunales; distribución de los asuntos en las Salas mediante acuerdos generales; atribución de la Corte para averiguar conductas de los funcionarios judiciales o hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual; modificaciones al juicio de amparo directo contra sentencias y resoluciones definitivas; facultad de atracción de la Corte de los amparos directos de los tribunales colegiados por su trascendencia. ° Cambia la duración de los magistrados de circuito y los jueces de distrito a 6 años. ° Los funcionarios judiciales no pueden desempeñar otro cargo de la Federación a excepción que no sean

				remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; de no obedecer se retira del cargo.
--	--	--	--	--

Cuadro 2. "Principales reformas al Poder Judicial de 1928 a 1987". Creación propia con base en: Cossío, José R. 2008. *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara. Primera edición. / SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (s.f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero d 1857 (Compilación Cronológica de sus Modificaciones)*. Información disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/341> [Fecha de consulta: 18 de abril de 2020].

Durante la segunda década del siglo XX fueron años muy tensos por las confrontaciones políticas entre caudillos que disputaban entre ellos por la dirección nacional, Álvaro Obregón fue uno de ellos. A pesar de que para 1928 sólo era candidato presidencial y en búsqueda de su reelección logró que su propuesta fuera discutida en el Congreso y fue aprobada con Plutarco Elías Calles.

Con la reforma de 1928 se propuso que el nombramiento de los ministros y jueces del órgano judicial debía hacerlo el ejecutivo. Obregón defendió la idea de que era mejor que la designación la realizara el Ejecutivo bajo el argumento de que la función de los ministros estaría bajo su supervisión y responsabilidad y no por parte de "las Cámaras locales y las Cámaras de la Unión [que] proyectaban en sus postulaciones los intereses de las diversas facciones políticas" (Zarauz, 2016: 55).

También consideró que una de las principales causas por las cuales los jueces y magistrados no actuaban correctamente es porque no existía un mecanismo de control sobre ellos, planteó que debían ser controlados mediante el juicio político para evitar conductas irregulares y para fortalecer la imparcialidad en la resolución de conflictos; además de que su remuneración debía ser elevada para evitar los sobornos o decisiones condicionadas a la esfera política.

El aumento de los ministros se debió al problema de rezago en la administración e impartición de justicia ante el incremento masivo del Amparo, los casos eran numerosos tanto nacionales como locales, se involucraban actores externos sobre

conflictos entre las empresas o delimitación de propiedades en territorio nacional, por decir algunos casos. La Corte no sólo tenía funciones jurisdiccionales sino también administrativas internas respecto a la organización y funcionamiento de los tribunales inferiores.

Una vez en el gobierno con Plutarco Elías Calles se reforzó el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial; de tal manera que durante el periodo de 1928 a finales de 1934 la Corte “cumplió una función puramente instrumental respecto del Poder Ejecutivo” (Cossío, 2008: 38). A pesar de ello, dentro de su esfera jurisdiccional creó nuevos criterios de resolución para el amplio desarrollo y defensa de las garantías individuales en la impartición de justicia.

Por su parte, durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas la Corte continuó con su papel de subordinación, pero ahora bajo los ideales cardenistas de reivindicación social pues la reforma se centró en restablecer y rescatar los principios revolucionarios involucrando a los jueces en este deber nacionalista.

Se aumentó el número de ministros; se adicionó una Sala en materia de trabajo para los campesinos y obreros específicamente, la Sala de Derecho Obrero; se suprimió la inamovilidad judicial y se estableció una durabilidad de seis años bajo la justificación de que atentaba contra la soberanía del pueblo, es decir, que por ser un órgano no electo popularmente con mayor razón no debía mantener los cargos inamovibles debido a que ante alguna violación grave debían ser destituidos por medio de un órgano que sí es popular como lo es el Ejecutivo.

Para que todos estos cambios fueran auténticos y se eliminara toda influencia de Calles, Cárdenas destituyó a todos los ministros y nombró a nuevos a razón de “la necesidad de reflejar los cambios generacionales que le dieran sentido democrático y republicano a los órganos de justicia” (Cossío, 2008: 42) y con ello sustituir los ministros que seguían prácticas tradicionales, lazos políticos o actuación condicionada, para que los nuevos integrantes trabajaran bajo la nueva política de masas y revolucionaria.

En este periodo, la Corte continuó bajo la dirección personalizada del presidente con nuevos ideales tanto jurídicos como políticos; fue un factor de los grandes cambios sociales de Cárdenas para la consolidación del juego político pues “no era concebida como un factor de garantía del *statu quo*, sino de juridificación de las conquistas revolucionarias” (Cossío, 2008: 46) a modo.

Con Manuel Ávila Camacho se retornó a la inamovilidad de los ministros con la finalidad de garantizar la independencia e imparcialidad de aquéllos respecto a los nombramientos sexenales; además de que una vez aprobada la reforma, destituyó a todos los ministros de influencia e ideales cardenistas para nombrar a otros más especializados y técnicos. En esta y en las reformas anteriores la presencia y predominio del Ejecutivo fue evidente y constante al reiterar su poder e influencia sobre la Corte como un instrumento político a su favor.

En resumen, el proceso de nombramiento de los ministros era una vía para entretejer las redes de su subordinación al sistema predominantemente presidencialista, en palabras de Nicolás Pineda y Alan Durazo (2010):

“las tasas de rotación registradas en el periodo de 1934 a 1994 nos dan un promedio de 63%, lo cual nos muestra que la rotación no obedece a motivos de edad o salud de los ministros, sino que dada su frecuencia, responde más bien a los cambios políticos del contexto y más específicamente a la influencia del presidente en turno” (Pineda & Durazo, 2010: 84).

Fue tras la reforma constitucional de 1994 que el nombramiento de los ministros deja de ser un instrumento del titular del órgano ejecutivo para alejarse de intereses partidistas y políticos al incluir varios requisitos entre ellos contar con una amplia y distinguida carrera judicial con base a la especialidad, profesionalidad y méritos de los candidatos judiciales. Esto se aborda más adelante.

Sobre su actuación, en la mayoría de las sentencias predominaba cierta inclinación hacia las decisiones del titular del Ejecutivo lo que causó que el ejercicio de la Corte fuera limitado y dependiente de otro poder debido al régimen mexicano que “se

caracterizó, en principio, por la hegemonía de un partido político y por un exacerbado presidencialismo” (Cossío, 2008: 21).

En este sentido, en un estudio que realizó González Casanova buscó evidenciar que la Corte era relativamente independiente frente al Presidente de la República pues menciona que de 1917 a 1960 se presentaron 3,700 ejecutorias ante la SCJN en las que el presidente era la autoridad responsable de “un total de 1,470 quejosos de 140 son compañías petroleras; 186 bancos y otras compañías comerciales; 644 eran propietarios de tierras; 30 autoridades y otros funcionarios y empleados; 27 campesinos y 13 obreros” (González, 1995: 35), de las cuales un poco más de 200 fueron concedidas a los quejosos y el resto no fueron procedentes.

En ese periodo predominaron los amparos por parte de las compañías extranjeras dadas las condiciones a las que fueron sometidas tras las modificaciones al artículo 127 de la Constitución Política que limitaba el uso de la riqueza nacional por parte de los extranjeros. Las funciones de la Suprema Corte eran únicamente jurisdiccionales, se limitaba a interpretar la ley y no contradecir las iniciativas del presidente o en su caso resolver a su favor; la Corte no controlaba el poder sino la controlaban.

Aunque no menciona las causas de improcedencia de las ejecutorias, el número de sentencias admitidas es considerablemente menor que las admitidas (3,700); esto refleja una contradicción en sí misma respecto a lo que quería evidenciar González Casanova. Claro que en sus funciones jurisdiccionales contribuyó a la construcción del Estado de Derecho mexicano, pero no así respecto a su actuación independiente frente al sistema presidencial hegemónico que predominó durante gran parte del siglo XX.

Al respecto, Jorge Carpizo identificó diversas causas que fortalecieron al órgano ejecutivo, entre ellas está “la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos que no se oponen a asuntos en los cuales el presidente está interesado” (Carpizo, 1984: 25). Su actuación era a modo “en la que los ministros eran parte de la élite priísta, por lo que la interpretación del derecho siempre

correspondía a justificaba al sistema político de dominación” (Pineda & Durazo, 2010: 66).

Debido a que la Suprema Corte se dedicó más a situaciones jurisdiccionales sin voz ni veto, entró en un periodo de “estabilidad” que perduró hasta la reforma de 1994. Desde entonces, las siguientes reformas versaron en atender los constantes problemas de: rezago en impartición de justicia, imparcialidad, independencia institucional, eficiencia en el funcionamiento interno, delimitación de facultades y atribuciones entre la Suprema Corte y los tribunales inferiores.

Con la clasificación de Karina Ansolabehere (2007: 112-116) se engloban las reformas en tres periodos de cambios normativos sobre el Poder Judicial y la Corte mexicana:

- a) *De 1917 a 1950*: se configuró la relación entre la Suprema Corte y el poder político, como también se creó y fue transformándose el diseño institucional. Cada una de estas reformas afectó la composición de la Corte, el número de ministros, el tipo de tenencia del cargo, los requisitos para ejercer esta función, y las formas de designación y de destitución.
- b) *De 1951 a 1993*: se caracteriza por la jerarquización de la Corte en el ordenamiento judicial, se distingue por el impulso de reformas referidas a las competencias de la Suprema Corte en particular, y a los procedimientos de administración de justicia en general.
- c) *De 1994 y continúa hasta hoy (2007)*: se dieron una serie de reformas refundacionales de la relación entre el Poder Judicial y el poder político, por una parte se fortaleció la capacidad de la Suprema Corte de Justicia sobre el control de constitucionalidad en un intento por restablecer la supremacía constitucional sobre la “supremacía presidencial” en un momento de apertura política a partir del año 2000; por otra parte, se revisó la distribución de competencias en el interior de los órganos del Poder Judicial; se crearon nuevos órganos como el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y se buscó

mejorar los procesos de capacitación y selección de jueces, magistrados y funcionarios.

Si bien, con la reforma de 1987 se abrió paso a la discusión sobre convertir a la SCJN en un tribunal constitucional de tal manera que fuera el vigilante y protector de la Constitución, fue con la reforma de 1994 que se le otorgó el poder constitucional que tiene hasta nuestros días.

Tras esta reforma, la CPEUM tuvo una nueva representación con sentido tanto político y jurídico desde el poder judicial ante la falta de un órgano que le diera a la Constitución la supremacía que exigía para preservar el orden jerárquico de las leyes, reiterar los límites funcionales de los órganos de poder y garantizar los derechos fundamentales de las (os) ciudadanas (os).

2.2. El cambio institucional de la SCJN tras la reforma de 1994: rumbo a un tribunal con poder constitucional.

El principal propósito de la reforma de 1987 fue empoderar paulatinamente al órgano judicial para que no sólo tuviera funciones jurisdiccionales o administrativas respecto a su organización interna, sino también atribuciones constitucionales que fortalecieran su influencia como órgano con poder constitucional y de control. Para lograrlo, tales reformas modificaron constantemente su diseño institucional.

Es importante distinguir entre cambio institucional *de jure* y cambio *de facto*. “El primero, es un cambio en la forma de una institución sin modificar la función real o el contenido de esta. El segundo, es un cambio real en la función, el contenido o el comportamiento” (Ingram, 2019: 106). Las reformas de 1928 a 1987 se pueden considerar como cambios de *jure* pues en esencia sólo se modificaba sobre su estructura y funcionamiento interno respecto a la impartición de justicia; en cambio la reforma de 1994 fue un cambio de *facto* ya que cambiaron considerablemente las atribuciones de la SCJN para tomar camino como tribunal constitucional, aunque en la Constitución mexicana no lo exprese textualmente, tiene funciones como tal.

Sin embargo, como afirma Matthew C. Ingram (2019) tales cambios no son monolíticos o que tienen un solo resultado sino que pueden ser tanto positivos como negativos. En las reformas de 1928 y 1934 y 1944, a pesar de que el argumento para el cambio respecto a la durabilidad del cargo y el proceso de nombramiento versaba sobre garantizar la independencia de los ministros, propició que la actuación de aquéllos continuara subordinada a los intereses personalizados del poder ejecutivo.

Hay una excepción en la reforma de 1944, si bien se sustituyeron los todos los ministros no fue necesariamente por nuevos fines ideológicos tal como lo hizo Lázaro Cárdenas con la reforma de 1934 sino para disminuir esa función ideologizada de la Corte y pasar a una más técnica y especializada teniendo como fuente el Derecho para la solución de conflictos y no la ideología reformadora.

A partir de la reforma de 1944 hasta la reforma de 1994, la actuación de la SCJN entró en un lapso relativo de estabilidad por las formas de interpretación que aplicó debido a que sus decisiones se sustentaban y limitaban a la “voluntad del legislador”, es decir, no contradecía y sostenía lo que el Presidente de la República proponía al ser un órgano de poder representativo y popular que debe responder a las necesidades de la sociedad.

Durante poco más de cincuenta años, el papel de la Suprema Corte fue mínimo en comparación con años anteriores debido a que los cambios institucionales fueron en su mayoría de *jure*, es decir, su función no cambió substancialmente.

Otro factor que permitió el periodo de estabilidad tras la reforma de 1944 fue la rotación de los ministros bajo facultad presidencial pues el proceso de nombramiento fue ocupado como un medio para mantener la relación condicionada del órgano judicial. Los ministros eran vistos como piezas intercambiables del juego político debido a la concentración de facultades en el Presidente de la República, el denominado presidencialismo mexicano, que le permitía designar a los ministros como le fuese necesario. La independencia de la Suprema Corte era prácticamente inexistente.

Este tipo de cambios pueden originarse por influencias externas, también llamadas fuerzas exógenas, que provienen bajo propuesta de un actor o actores ajenos a la institución; mientras que las influencias internas o fuerzas endógenas el cambio institucional nace bajo propuesta propia del órgano judicial; aunque también se da el caso en que ambas influencias se combinan.

Lo interesante de la teoría del cambio institucional que propone Matthew C. Ingram (2019: 109) es que los cambios por fuerzas exógenas son causados por 1) incentivos materiales generados por la competitividad electoral y 2) por incentivos no materiales relacionados con aspectos culturales, principios o compromisos ideológicos de los actores.

Respecto al primer incentivo se entiende cuando un partido político implementa cambios en el sector justicia bajo consideración de los reclamos del electorado para legitimar su actuación y su permanencia en el poder, ya que usualmente una de las demandas más recurrentes son instituciones eficientes, responsables e independientes; en caso contrario, de no considerar las demandas o no implementar los cambios que exige el contexto democrático pierde el apoyo, la legitimidad y la credibilidad del electorado. Por ello funciona como una estrategia política para los partidos bajo una lógica de permanencia y de protección.

Para el caso de México, durante gran parte del siglo XX gobernó un solo partido hegemónico que hizo diversas reformas en los diferentes contextos políticos para preservar el propio sistema, unas tantas a su modo y otras cuantas considerando las demandas de los ciudadanos.

Un ejemplo de ello es la reforma judicial de Gustavo Díaz Ordaz, fue relativamente oportuna en el agitado contexto político y gran descontento social que se avecinaba en un ambiente de credibilidad y legitimidad decreciente frente a un modelo autoritario contrario a la nueva ola democratizadora que se avecinaba en nuestro país. Un cambio tan necesario y exigido por la sociedad ante la falta de un modelo democrático auténtico y no en apariencia que se caracterizó por actos de represión y autoritarios durante el periodo hegemónico del PRI.

Por ello, en un intento de preservar el dominio priísta, de no perder su legitimidad y para apaciguar un poco el contexto de agitación social, se realizaron diversas reformas. Aquellas respecto al órgano judicial fueron encaminadas a mejorar el funcionamiento interno para la impartición de justicia y como medida de protección política pues al:

“fortalecer al poder judicial opera como una especie de protección para el futuro dado que las mayorías actuales, sabiendo que serán minorías en el futuro, aceptan los costos a corto plazo de fortalecer otro poder (el judicial) a cambio del beneficio de protección que, a más largo plazo, les brindará un poder judicial ya independiente” (Ingram, 2019: 110).

Tan es así que, a principios de los años noventa comenzó el declive del sistema que predominó durante bastante tiempo al ir perdiendo paulatinamente cargos de gobernatura, mayorías legislativas estatales y federales y la presidencia del país en el año 2000. Claro está que en las elecciones de 2018 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez en su larga historia obtuvo el tercer lugar a nivel federal en las elecciones presidenciales dando como consecuencia ser minoría en ambas cámaras legislativas federales. Desde entonces se ha visto en la necesidad de aliarse con partidos minoritarios para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. Esto se explica más adelante.

Ahora bien, sobre los incentivos no materiales depende de la ideología partidaria: mientras que regularmente los partidos de izquierda consideran que el poder judicial es una prioridad para las minorías y la defensa de los derechos fundamentales reflejando un papel más progresista y democrático; los partidos de derecha consideran que el órgano judicial debe preservar el orden y la estabilidad del sistema bajo un papel más conservador.

En México estas premisas no se pueden generalizar debido a que su sistema de partidos es muy diverso y empíricamente con partidos no tan claros en su postura ideológica. No obstante, si se considera al PRI como un partido de centroizquierda durante el periodo de 1928 a 1944 si bien se fortalecieron los criterios de resolución de la Corte para la impartición de justicia en lo que respecta a los ciudadanos, en

realidad las reformas fueron encaminadas a la subordinación política de la SCJN convirtiéndola en un órgano sin poder auténtico y limitado ante la disputa entre los intereses políticos, ideológicos y partidarios que predominaron en ese lapso.

En cambio, de 1951 a 1987 las reformas no modificaron sustancialmente su diseño sino fueron enfocadas a algunas modificaciones técnicas en la administración interna de la Suprema Corte, en la rotación constante de los ministros y los intentos para abatir el rezago judicial de los casos. Esto quiere decir que su función fue un tanto conservadora para mantener el orden y en armonía con el sistema político hegemónico.

Ya con la reforma de 1994, se realizó un reajuste al diseño institucional del órgano judicial bajo la dirección del PRI retomando sus causas progresistas, aunque más que progresistas era para atender y solucionar el grave problema del decrecimiento de legitimidad hacia el partido y al sistema.

Por otro lado, los cambios por fuerzas endógenas consideran los factores internos de la(s) institución (es), esto quiere decir que los funcionarios judiciales también tienen sus motivos tanto materiales y como no materiales para mejorar el órgano al que pertenecen. Por ejemplo, como incentivo material la SCJN ha utilizado “sus recursos en comunicación social para ampliar su propia independencia como institución” (Ingram, 2019: 112) impactando sobre la atención y conciencia pública sobre el trabajo que realiza la Corte sin esperar a que un actor político externo tenga que fortalecer la institución. Respecto a las no materiales tiene que ver con las preferencias políticas de los jueces, magistrados y ministros, aunque esto no es algo que den a conocer públicamente o, a su vez, se rigen por principios y una cultura jurídica propia que pueden ser estudiadas con las teorías de comportamiento de tales funcionarios respecto a las decisiones que toman al resolver un caso.

Las reformas de 1928 y 1934 fueron cambios exógenos por incentivos no materiales, es decir, los cambios institucionales provinieron de actores ajenos al órgano judicial bajo intereses partidarios, políticos e ideológicos. Mientras que las reformas de 1951 y 1967 son claros ejemplos de cambios endógenos por incentivos

materiales pues la propuesta de origen fue interna para realizar las modificaciones institucionales ya que fueron preparadas por los propios ministros de la SCJN y sometidas al órgano ejecutivo para su trámite legislativo.

En lo que respecta al cambio institucional de la reforma de 1994 fue producto tanto de fuerzas externas como internas. En un primer intento, se redactó un “anteproyecto de reformas constitucionales en materia de amparo, controversias constitucionales y administración del Poder Judicial, así como de reformas a la Ley de Amparo, Orgánica del Poder Judicial y Reglamentaria del artículo 105 constitucional” bajo iniciativa del ministro Schmill en conjunto con los ministros Azuela, Díaz Romero, Fernández Doblado, Montes y de Silva (SCJN, 1997 citado en Cossío, 2008: 63).

Sin embargo, solo fueron considerados algunos puntos del Anteproyecto tras ser presentado a Ernesto Zedillo quien a su vez conformó su propio equipo de trabajo rescatando la propuesta de los ministros respecto a la Ley de Amparo y sobre las controversias constitucionales; fue este último equipo que formuló la creación del Consejo de la Judicatura Federal para hacer más eficiente la administración interna del órgano a través de una institución facultada para ello, realizó algunas precisiones a las acciones de inconstitucionalidad y buscaron mejorar el *status* de los ministros para cortar toda influencia o condición política que los limitaba al régimen no democrático.

Posteriormente la Iniciativa de Reformas Constitucionales fue presentado a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación en las Comisiones competentes tales como Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, cabe resaltar que también se “analizaron las propuestas de legisladores federales de todos los partidos políticos, las aportaciones de juristas, académicos, instituciones, colegios y barras de abogados y también de ciudadanos” (SCJN, 2006: 28).

La reforma judicial de 1994 trajo consigo tres tipos principales de modificaciones: administrativas, políticas y constitucionales. Respecto a las primeras, si bien, la

Corte ya no presentaba el mismo problema del rezago judicial como en el siglo anterior, seguía atendiendo asuntos de administración interna como el nombramiento de jueces y magistrados, faltas o suplencias, responsabilidad y conducta de los funcionarios judiciales, determinación del número y división por circuitos, competencias y materias, por mencionar algunos ejemplos. Ante ello surge el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) integrada por siete miembros entre los cuales, el presidente del Consejo es el mismo que el de la SCJN con una duración de cinco años, no pueden ser reelectos y tienen la posibilidad de ser substituidos de manera escalonada mediante exámenes de conocimiento. Desde entonces, el CJF es el encargado de la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (DOF, 1994), se enfoca a los tribunales inferiores tales como Colegiados y Juzgados de Distrito.

El Consejo de la Judicatura tiene el control interno de su funcionamiento y organización sin desprenderse de las disposiciones que considere pertinentes la SCJN; sobre la vigilancia y disciplina se refiere a los funcionarios judiciales respecto a su labor en la impartición de justicia, para ello, la carrera judicial resulta primordial ya que “contribuye un mayor grado de profesionalización de la judicatura” (Fix-Fierro, 2020: 222). Se agregó la consideración de que aquellos (as) que hayan servido como ministros, magistrados o jueces no pueden litigar frente a los órganos del Poder Judicial, esto para evitar que las resoluciones se vean perjudicadas por favoritismos o clientelismos.

Además de que el Consejo de la Judicatura atrajo para sí la mayoría de las funciones administrativas de la Corte, buscó aligerar la carga de casos que debía solucionar ésta. En materia de amparo y de acciones de inconstitucionalidad, se estableció que los casos de mayor relevancia, trascendencia o cuantía serían resueltos por la Corte; de no ser así serían resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito guiándose con la jurisprudencia y/o tesis ya establecida por la misma; permitiendo que la Corte se enfocara a los asuntos constitucionales.

El Consejo de la Judicatura puede ser considerada como una “organización de la organización judicial” ya que tiene el “propósito de equilibrar la independencia con la responsabilidad y el control del comportamiento judicial” (Fix-Fierro, 2020: 213); se encarga de la administración interna del órgano judicial y garantizar la profesionalización de quienes lo integran, evitando las influencias tanto internas como externas y políticas que puedan poner en peligro su independencia.

Sobre las modificaciones políticas concierne al proceso de nombramiento de los ministros y su independencia judicial. La Corte pasó de tener veintiún ministros a once y se eliminaron los supernumerarios, se mantuvo la discusión sobre cuál órgano debía hacer el nombramiento y rectificación; desde la postura del Ejecutivo por ser el máximo representante del país y que, por ende, con la responsabilidad que esto conlleva designaría a ministros capaces de cumplir con la función judicial; con el órgano legislativo por ser el portador de la voz del pueblo. Los ministros al no ser electos de manera directa y popular como los otros dos órganos debían ser seleccionarlos por los órganos que sí son populares, resultando su elección es indirecta y no popular pues debe estar apartado de la política. Empero de ello, la propuesta de terna continuó siendo presentada por el ejecutivo federal, pero esta vez bajo la aprobación y ratificación del Senado de la República y no por la Cámara de Diputados.

Durante varios años, el puesto de ministro de la SCJN no era visto como relevante, por el contrario, se politizó al considerarse como un puente para obtener otros puestos ya fuera como diputado, senador, embajador, gobernador o procurador de justicia pues gozaban de ciertos privilegios al término de su cargo por no cuestionar ni alterar el sistema, obedecían a ciertas ambiciones e intereses personales y políticos.

Ante este problema se buscó disminuir e incluso inhibir la politización del cargo; en uno de los requisitos para ocupar el cargo de diputado se pide a los ministros que se hayan separado de sus funciones dos años antes de la elección, además de contar con una distinguida carrera judicial en base a méritos académicos y jurídicos,

profesionalización y especialización en los procedimientos judiciales, la gran mayoría debía contar con estudios en licenciatura, maestría e incluso doctorado.

La modificación respecto a la duración del cargo de ministro también fue una discusión delicada desde principios del siglo XX. Desde la propuesta del cargo vitalicio o inamovible hasta por periodos con un mismo objetivo: encontrar un diseño independiente que garantizara la imparcialidad de los ministros respecto a la periodicidad de los órganos legislativo y ejecutivo, evitando que ciertas resoluciones fueran resueltas en favor de tal legislatura o tal presidente. No se consideró ni el cargo vitalicio ni inamovible puesto que ambos tienden a que los ministros se perpetúen en el poder además de ser opuestos a lo que se sujetan el órgano legislativo y ejecutivo respecto a la periodicidad del cargo. Ahora, los ministros duran quince años sin posibilidad de reelegirse, con derecho de retiro y sólo pueden ser removidos por el término de su periodo, por causas graves o por juicio político bajo la justificación de causas graves -aunque deja una gran laguna en su interpretación.

Respecto a la controversia constitucional, desde su existencia en la Constitución de 1824, continuó bajo la resolución de la SCJN pero su aplicación no fue tan recurrente durante gran parte del siglo XX debido a que en un principio sólo abarcaba conflictos entre entidades federativas. Fue rediseñada tras diversas modificaciones en las que se fueron ampliando los actores legitimados para interponer una controversia, a partir de la reforma de 1994 se resolvían conflictos entre: La Federación y un Estado o el Distrito Federal (DF); la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; un Estado y otro; un Estado y la DF; entre la DF y un municipio; dos municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus municipios; un Estado y un municipio de otro Estado; dos órganos de gobierno de la DF.

En el año 2016 se cambiaron y derogaron algunos artículos respecto a los actores que pueden promover una controversia constitucional: se eliminaron los conflictos entre un Estado o un municipio y la ahora Ciudad de México (antes DF) y entre dos órganos de gobierno de la CDMX; se anexaron los recientes órganos constitucionales autónomos ante algún conflicto entre uno de éstos y el Poder

Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (CPEUM, 2020).

Los órganos constitucionales autónomos llegaron a fortalecer el principio de división de poderes bajo una nueva idea del equilibrio constitucional, ya que contribuye al control del poder, al garantismo y protección de los derechos de los ciudadanos y para salvaguardar la supremacía constitucional.

“Su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado. Son órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho” (Ugalde, s.f.: 253).

Tras estas modificaciones y la creación de las acciones de inconstitucionalidad a raíz de la reforma de 1994 que la Corte comenzó a ser la intérprete y guardián de la CPEUM, del orden consensuado que emana de ella para el funcionamiento adecuado y limitado del aparato estatal en defensa de los derechos y obligaciones estipulados.

Esta atribución tuvo tal trascendencia que la Corte ya no era una institución únicamente con voz sino también con voto y veto en las decisiones y soluciones importantes del país; deja de tener una posición limitada y pasa al mismo estante superior que tienen los poderes ejecutivo y legislativo. Es ahora el órgano especializado encargado de la resolución de conflictos constitucionales y que inevitablemente conlleva también a la resolución de conflictos políticos “porque en ellos la Corte entra de lleno al ejercicio de funciones jurisdiccionales de corte político en la medida en que la principal función en este caso es el control de los poderes públicos” (Rodríguez, 2018: 194).

De acuerdo con las palabras de Ferrer Mac-Gregor:

“Entendemos por Tribunal Constitucional a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales, situados dentro o fuera del Poder Judicial, independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consista en la resolución de los litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional” (citado en Rodríguez, 2018: 193).

Esto quiere decir que no abandonó su dualidad jurídica como Suprema Corte de Justicia y como Tribunal Constitucional; es un tanto complicado delimitar con exactitud a qué carácter corresponde la actuación de la SCJN ya que, por un lado no dejó de ejercer su control de legalidad y por el otro su control constitucional pues se rige bajo un Estado democrático constitucional en el que destaca el Estado de Derecho y a su vez, el Estado Constitucional.

Lo anterior es así debido al modelo mixto de control constitucional del poder judicial en México entre control concentrado siendo la Suprema Corte la única permitida para poder invalidar una norma que resulta ser inconstitucional y el control difuso que corresponde a los tribunales inferiores de justicia para no aplicar -mas no anular- una norma inconstitucional para el caso concreto.

Previo a la inclusión de los medios de control constitucional los conflictos políticos eran primordialmente resueltos o atendidos en la esfera política bajo decisión por los poderes representativos electos popularmente. Por ejemplo:

“los problemas que se generaban entre los gobernadores y otros poderes estatales, entre la Federación y las entidades federativas, y entre los estados y los municipios, tenían formas de arbitraje dentro de los propios mecanismos políticos del PRI: el gobernador del Estado respecto a los presidentes municipales, el secretario de Gobernación respecto a los gobernadores y, en última instancia y si era necesario, el Presidente de la República” (Cossío, s.f. 456).

Ahora, los conflictos no se resuelven decisión e intervención política, cuando dañan lo estipulado en la Constitución -derechos, obligaciones, atribuciones, competencias etc.-, inmediatamente se convierte en competencia del Tribunal Constitucional (Salas, 2009: 716).

En este sentido, dentro del “Estado constitucional el juez ya no es la boca del legislador y por tanto, un aplicador mecánico y autómatas de la ley, ahora es imprescindible que tenga conciencia crítica y que sea creativo, lo que aumenta el grado de argumentación y legitimidad en las decisiones judiciales” (SCJN, 2006: 211).

Los principales controles constitucionales que conoce y resuelve la Suprema Corte son las controversias constitucionales, el juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad. El segundo no se aborda en la presente investigación por tratarse de un medio jurisdiccional para la impartición de justicia entre particulares, también resulta importante para la protección de los derechos fundamentales y humanos plasmados en la CPEUM ante algún abuso de autoridad, pero por cuestiones de delimitación metodológica no es estudiado.

Las controversias constitucionales son el medio para revisar la constitucionalidad y/o legalidad “de una norma general o acto concreto emitido por alguno de dichos entes públicos [algún nivel, poder u órgano de gobierno] y, en su caso, declarada su invalidez, por estimarse violatorio del sistema de distribución de competencias o del principio de división de poderes” (SCJN, 2009: 17).

De acuerdo con José Ovalle Favela (2011) una controversia constitucional se puede clasificar en *interna* “cuando surgen entre los diversos poderes de una misma entidad (Federación, estado o Distrito Federal) o *externas*, cuando se establecen entre las propias entidades entre sí (Federación, estado, Distrito Federal y municipios” (Ovalle, 2011: 108). A su vez las controversias externas se pueden subdividirse en *horizontales* cuando se manifiestan entre entidades del mismo nivel de descentralización política tales como entre dos estados, un estado y la CDMX o dos municipios de diferentes Estados y en *verticales* cuando las entidades en conflicto tienen diferente nivel por ejemplo entre la Federación y un estado o la CDMX, entre la Federación y un municipio, entre un estado y un municipio (Ovalle, 2011: 108-109).

Es así que en la actualidad, la controversia constitucional resulta ser el mecanismo de defensa del principio de división de poderes sobre la limitación, control y sanción ante los abusos de poder o concentración de facultades que no le corresponden a los actores políticos; al mismo tiempo fortalece el sistema federal respecto a la delimitación de competencias que le corresponde a cada nivel de gobierno “y garantiza[r] la supremacía de la Constitución, pues a través de ella es posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional, revise si la actuación de las autoridades se ajusta a lo establecido en aquella” (SCJN, 2009: 21).

Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad se enfocan en invalidar o inaplicar una norma cuando se denuncia:

“la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía –ley, tratado internacional, reglamento o decreto–, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales” (SCJN 2020).

De no existir dicho control constitucional, cualquier ley podría tener el mismo carácter que una Constitución o un tratado internacional, la legislación sería a modo permitiendo los abusos de poder y no habría un control jerárquico y vertical de las leyes. De manera similar las controversias constitucionales favorecen al adecuado funcionamiento federal de la distribución de competencias evitando el abuso de estas.

Pueden dejarse sin efecto ciertos artículos de una ley o toda la ley misma; además de que las sentencias de este tipo de control tienen efectos generales que protegen a toda la población y definitivos que no pueden ser apelables. A pesar de que invalidar e inaplicar pareciesen lo mismo, tienen efectos distintos; mientras que la invalidación es desechar o anular “x” norma o una ley por completo del compendio jurisdiccional, la inaplicación consiste en no aplicar una norma, pero la ley sigue vigente o bien, no se aplica una ley para un caso particular y específico que fue impugnado, pero sigue vigente en el orden jurídico. Por ello, la única instancia que

puede inaplicar e invalidar es la SCJN, los tribunales inferiores sólo pueden inaplicar mas no invalidar. Es importante precisar que la Corte, no se pronuncia ante alguna ley o norma constitucional hasta que es impugnada, de no ser así puede seguir vigente en el marco jurídico y de legislación a pesar de que sea inconstitucional.

Los actores legitimados para interponer una acción de inconstitucionalidad son: partidos políticos minoritarios que conforman el 33% de los integrantes ya sea de la Cámara de Diputados o de Senadores, así como de las legislaturas locales; el Ejecutivo Federal por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno; partidos políticos registrados ante el INE por medio de sus dirigencias nacionales; partidos políticos con registro en una entidad federativa únicamente en contra de leyes electorales locales; y los organismos constitucionales autónomos.

Con la acción de inconstitucionalidad la Corte mexicana no se limita únicamente en determinar si una ley es contraria o no a la Constitución, lo que resulta interesante es el efecto que produce su decisión al limitar el abuso de poder legislativo o de alguna autoridad gubernamental. Suponiendo un ejemplo: durante el proceso de creación de una ley el órgano legislativo debe hacerlo en todo momento con apego y en concordancia con la Constitución, cuando no se considera algún precepto, se hace una omisión o por conveniencia ya sea de la legislatura o de algún legislador, entonces, cae en una inconstitucionalidad desde su creación. Es cuando la SCJN, al ser impugnado el caso, determina si hubo o no abuso de autoridad sobrepasando los límites de la Constitución.

Con este control, la Corte está en constante contacto con la esfera política pues también pueden ser impugnada una normatividad electoral; pese a ello, sus valoraciones no deben ser políticas sino jurídicas y constitucionales.

Una vez que la Suprema Corte declara inválida una norma o ley siempre que la resolución haya sido aprobada con un mínimo de ocho votos de los ministros, se publica en el DOF y en el medio oficial donde la norma se vio involucrada, posteriormente corresponde al Congreso de la Unión o local hacer las

modificaciones necesarias “a fin de preservar la congruencia normativa del orden jurídico nacional” (Garita, A.; Mena, A.; Montaña R.; [...], (eds.) s.f.).

No porque la SCJN declare inconstitucional una ley o norma quiere decir que está en contra de la legislatura o del ejecutivo federal o del actor que haya creado tal documento normativo, simplemente está aplicando su poder constitucional que le permite preservar el orden establecido en la Constitución, la división de poderes y los principios de la democracia constitucional.

Para la entrada en vigor de esta nueva reforma se destituyeron a todos los ministros que estaban en funciones, debido a que se regían bajo un diseño obsoleto. Esta vez, no se obedecía a un cambio de ideales tal como sucedió con Cárdenas o Ávila Camacho sino a una necesidad tanto interna como externa del fortalecimiento del órgano judicial al distinguir sus funciones administrativas, jurisdiccionales y constitucionales.

En síntesis, la reforma de 1994 tuvo dos propósitos esenciales: 1) renovar al órgano judicial para que además de distinguir sus funciones administrativas -con el CJF-, fuera mediante dicho órgano que la Constitución fuese de carácter normativo -y no únicamente político- y tuviese una jerarquía constitucional tal como lo demanda el Estado de Democrático Constitucional; 2) de tal manera que, para controlar el poder lo lograría mediante los controles constitucionales ante los abusos de autoridad.

2.3. La Suprema Corte de México como engranaje para el control del poder y el funcionamiento del sistema político

Durante el siglo XIX el papel activo de la SCJN fue constante pero no visible, si bien tuvo un papel esencial en la construcción y establecimiento del Estado mexicano, no lo fue así para ejercer un auténtico control constitucional debido a su posición y actuación estuvo limitada a la *voluntad del legislador* durante gran parte del siglo XX caracterizado por el exacerbado presidencialismo y el sistema hegemónico.

Fue hasta finales del mismo siglo que el activismo de la Corte se hizo cada vez más evidente con la reforma de 1994 ligado el proceso de democratización; a lo que Fix-

Fierro denomina “transición judicial” a “la sustitución de ‘reglas informales’, de los ‘usos y costumbres’ judiciales, por reglas formales jurídicas, de aplicación estricta, y, en general, por un proceso más elevado de institucionalización, profesionalización y especialización” (Fix-Fierro, 2020: 316).

La reforma (1994) se hizo ante la necesidad de rediseñar un modelo obsoleto al contexto al que entraba el país: el periodo de democratización. Si se retoma la explicación sobre el cambio institucional exógeno por incentivos materiales, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante la pérdida de legitimidad por parte de la sociedad mexicana tras el fraude electoral de 1988 y la disminución de sus fuerzas legislativas, se vio en la necesidad de implementar medidas que le permitiesen seguir al mando; es con el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, que se hace la reforma judicial para que mediante las acciones de inconstitucionalidad se pudieran defender las minorías legislativas.

El PRI desde su creación fue el partido del gobierno que perduró en el poder tanto en el órgano ejecutivo como en el legislativo, en este último por contar con la mayoría absoluta en ambas cámaras durante gran parte del siglo XX lo que le permitía aprobar por unanimidad los proyectos presentados por el presidente o bien para hacer modificaciones constitucionales. Con esta misma fuerza legislativa en el Senado era aprobada la terna de candidatos para ocupar el cargo de ministro de la Corte.

En un estudio que realiza Héctor Fix-Fierro (2020: 242-296) afirma que el presidencialismo exacerbado y su influencia en el proceso de nombramiento de los ministros no fue la única causa por la que la actuación de la Corte mexicana fuera débil durante gran parte del siglo XX, menciona cinco aspectos interrelacionados:

- 1) La “abstinencia política” se refiere a que la Corte trataba de evitar solucionar conflictos políticos pues podía afectar su relativa independencia frente a los otros dos órganos de poder;

- 2) la interpretación constitucional al no contar con los mecanismos de control constitucional, salvo el juicio de amparo y las controversias constitucionales, no podía invalidar leyes;
- 3) el alcance del amparo como medio de control constitucional, pues ante la violación o daño de los derechos políticos de los ciudadanos veían el medio de amparo como la herramienta para la defensa de sus derechos, sin embargo, la Corte -en la mayoría de los casos- remitía los asuntos a las autoridades electorales a fin de no verse involucrado en conflictos políticos;
- 4) el contexto organizacional del Poder Judicial de la Federación, haciendo referencia a la compleja organización y funcionamiento del órgano judicial, además de que algunos juicios de amparo eran resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; y
- 5) el sistema de selección y nombramiento de sus integrantes, así como su incidencia en la independencia judicial, que en varias ocasiones fue modificado (tal como se muestra en el Cuadro 2).

Lo cierto es que con el diseño institucional de la Suprema Corte antes de la reforma de 1994 su actuación era mermada debido a una inclinación marcada hacia el Ejecutivo que limitaba la acción del órgano judicial y no había libertad, tal como afirma Montesquieu cuando dos poderes se concentran en una sola persona.

Su voluntaria “abstención política” no le permitían resolver ciertos casos y la falta de claridad en las competencias internas entre los tribunales para atender el problema de rezago judicial retrasaba su función. Con esta reforma, necesaria mas no suficiente se fortaleció el papel de la SCJN dentro del sistema político y jurídico Estatal con la importante tarea de controlar el abuso de poder mediante las acciones de inconstitucionalidad y con las controversias constitucionales.

Con la decadencia del presidencialismo hegemónico y el proceso de democratización se dio una reconfiguración del régimen político. La SCJN no fue ajena a dicha reconfiguración, también sufrió una especie de transición judicial al institucionalizar las condiciones para su funcionamiento e independencia frente a

los órganos políticos; pasó de la subordinación a la relativa independencia institucional al materializar su poder mediante el nuevo control de constitucionalidad que le fue atribuido.

En los últimos diecinueve años el papel de la Corte mexicana se ha fortalecido no sólo en cuestiones de justicia sino también en la resolución de cuestiones constitucionales. “De ser un actor secundario en el sistema político, pasó a jugar un papel fundamental dentro de los equilibrios con los otros dos poderes del Estado, lo anterior como producto de los procesos democratizadores, de la liberación del espacio público y de la exigencia de un efectivo Poder Judicial” (Medina T.; Ramírez C., 2013: 63).

Si anteriormente la SCJN actuaba como peso inclinado hacia el órgano ejecutivo, posteriormente, comenzó a actuar como contrapeso tal como la teoría de división de poderes lo demanda ejerciendo el control y poder constitucional que le corresponde., limitando al mismo tiempo los abusos autoritarios que predominaron en el siglo pasado.

La división de poderes no es que cada órgano actúe completa y estrictamente ajeno uno del otro sin relación alguna como en estantes separados, por el contrario, es una colaboración en conjunto respetando los límites funcionales de cada uno bajo el mismo fin: el funcionamiento de todos los engranajes del Estado. Han ocurrido los casos en los que la Corte mexicana ha operado en colaboración con los otros dos órganos federales para lograr un gobierno efectivo y en conjunto para preservar su debido funcionamiento estatal. Esto se ha dado por las leyes o normas que han resultado contrarias a la Constitución en las cuales, cuando son impugnadas, la SCJN determina su validez o bien los cambios que deben hacerse regresando la ley o norma al legislativo para su corrección.

“Los mecanismos de revisión constitucional han permitido a los jueces ejercer una función no sólo judicial y política, sino también pedagógica frente al legislativo” (Aguilar, 2019: 29), en dicha relación política durante el proceso de legislación, el órgano judicial ante una ley inconstitucional determina lo que sí y lo que no debe

hacerse de acuerdo con lo establecido en la Constitución. En palabras de Hamilton: los jueces tienen tanta conexión con el departamento legislativo que frecuentemente asisten a sus deliberaciones y participan en ellas, aunque no se les concede voto legislativo (Hamilton; Madison; Jay, 1987: 204-205)¹³.

Por esta razón y por su relación constante con los otros dos órganos, especialmente con el legislativo, la Corte se ve inmersa en la resolución de asuntos políticos y, en algunos casos, en la “toma decisiones que orientan la política pública [...], por tanto, es una institución política y no un órgano apolítico que decide sólo con base en la letra de la ley” (Aguilar, 2019: 22).

La Suprema Corte al conformar y ser parte del sistema político-jurídico mexicano la hace una institución política, pero se distingue por ser parte de uno de los órganos del Estado, por sus funciones y atribuciones encomendadas por la Constitución y porque no detenta el poder político sino el poder constitucional. Por ende, debe resolver de manera ecuaníme e imparcial ya que, de no ser así, corre el riesgo de politizarse y doblegarse.

Otra consideración importante es que el hecho de que los ministros no sean electos de manera popular no quiere decir que no tengan un compromiso con la sociedad mexicana; por el contrario, aunque su independencia no le permita representar políticamente a los ciudadanos -tal como los partidos políticos- sí deben brindar certeza, legalidad y protección a sus derechos, así como reiterar las limitaciones y obligaciones de las autoridades gubernamentales frente a los mismos. “El Poder Judicial independiente no solamente tendría a su cargo la solución de controversias que se suscitaran entre los miembros de una sociedad, sino que poseería las facultades a su cargo para asegurar el equilibrio de todo el sistema” (Melgar, 2016: 80).

¹³ Cabe aclarar que la obra *El Federalista* de Hamilton data del siglo XVIII tras la independencia norteamericana; surge como una guía que plasma las bases y principios por los cuáles se construyó el gobierno estadounidense. En su apartado dedicado el Poder Judicial, desde entonces, se reconoce la importancia de no aplicar rigurosamente la división de poderes como si cada uno estuviera en un estante por separado sin relación alguna; por el contrario, es necesaria su colaboración respetando en todo momento los límites de sus competencias.

Finalmente y sobre la creación de jurisprudencias y sentencias, me atrevo a decir que la Corte mexicana es creadora de derecho pero no como lo hace el órgano legislativo; crea derecho mediante y con las sentencias al ser un documento jurídico definitorio que representa la discusión y los argumentos por los cuales se determinó la solución, sumado a esto de que al presentarse cinco casos similares se genera jurisprudencia que deben seguir, acatar y aplicar los tribunales inferiores generando una línea de actuación jurisdiccional como también en los casos de revisión constitucional. Es por esta razón que en el siguiente capítulo se abordan las sentencias más controversiales al ser el medio de expresión del poder constitucional de la Suprema Corte.

CAPÍTULO 3

3. Las decisiones de la SCJN como jugador con veto: los casos y sus implicaciones

La reforma judicial de 1994 fue el parteaguas para Novena Época del Poder Judicial de la Federación pues marcó un antes y un después en su función. El nuevo diseño institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le permitió trascender del ámbito jurisdiccional y de administración interna para ejercer un poder de veto constitucional y, así, ser el *guardián* de la Constitución Mexicana, el *protector* de derechos de los ciudadanos y el *vigilante* de las obligaciones por parte del Estado.

Este nuevo papel también fue esencial tras la reforma en materia de derechos humanos en 2011 ya que se ampliaron los criterios y las formas de resolución bajo observación y protección estricto de tales derechos plasmados tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales en lo que México forma parte; dando comienzo a la Décima Época que sigue vigente hasta nuestros días.

Como toda democracia constitucional debe existir un órgano encargado de velar por el orden constitucional, los derechos fundamentales de los individuos y el equilibrio del propio sistema para su permanencia apegado a los principios democráticos y constitucionales. Tal como se abordó en el primer capítulo, el órgano judicial es el más adecuado para limitar y controlar el poder sin vicios políticos pues no ostenta el poder político sino el poder constitucional.

Los controles constitucionales tales como el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales son los mecanismos que permiten a la Suprema Corte mexicana ejercer su poder constitucional, como jugador con veto, al determinar si una norma o acción determinada sobrepasa o viola lo que le es permitido por la ley; destacando su papel dentro del sistema político y jurídico mexicano.

Si bien, el amparo y las controversias constitucionales se crearon y se implementaron desde el momento en que la Corte entró en funciones en el siglo XIX, con las acciones de inconstitucionalidad se fortaleció el papel mediador y guardián de la SCJN respecto a la Constitución. El amparo por su parte vela por los derechos de los ciudadanos; las controversias constitucionales abocan a la delimitación de funciones y responsabilidades de los actores dentro del sistema federal y bajo el principio de división de poderes; las acciones de inconstitucionalidad funcionan, a la par de las controversias, para que exista un orden constitucional y de control del poder.

En el presente capítulo se muestran varios datos estadísticos que reflejan el avance y fortalecimiento de la Corte tras la reforma de 1994 que la encaminó a convertirse en un Tribunal Constitucional, órgano que era necesario para el proceso de democratización alejado de la subordinación política.

Se presentan diagramas y gráficos que muestran la cantidad de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad desde 1995 hasta diciembre de 2019, los temas más discutidos y los principales promoventes de los controles constitucionales¹⁴. En todos ellos, fue en los años 2001, 2007-2008 y 2017 en adelante que las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales incrementaron considerablemente. ¿Cuál es la causa? ¿A caso la transición democrática y la alternancia en los órganos ejecutivo y legislativo tienen algo que ver? ¿El contexto político es un factor de causa interdependiente del incremento del uso de los controles constitucionales?

Posteriormente se explica la metodología implementada para el estudio de los casos. Primero realicé una preselección con el criterio principal de *invalidéz* de la mayoría de los casos en que invalidaron en su totalidad la norma o el acto por resultar inconstitucional y por los criterios de *nivel de gobierno y actores implicados* para distinguir el tipo de conflicto entre ellos (Cuadro 4), sumado de otros criterios que se explican más adelante. También consideré el año en el que se presentaron

¹⁴ Por cuestiones de extensión no se abordan todos los controles que están a cargo de la Suprema Corte, además de que saldría de la esfera politológica de investigación.

los casos en un intento de exponer uno por cada año dentro del periodo de 1994 a 2020.

Después, de esa misma preselección, hice una selección definitiva (Cuadro 6) de aquellos casos que cumplían con la dimensión *políticamente sensible* (Cuadro 7) al referirme a aquellas sentencias en donde la SCJN controló el poder político ante los abusos de las autoridades públicas más allá de los límites de la Constitución; es decir, aquellos conflictos políticos en lo que los actores implicados, los niveles de gobierno, el tema, el poder efectivo de veto de la SCJN y la trascendencia del asunto fueron determinantes en su actuación preservando los principios democráticos constitucionales.

A pesar de que en la presente investigación se delimitó hasta el año 2019 para analizar las sentencias que fueran interpuestas hasta esa fecha, se determinó el 30 de junio de 2020 como fecha límite considerando las fechas de trámite y resolución.

3.1. Estadística judicial

En el largo camino que debía recorrer la SCJN uno de los vértices a considerar fue la transparencia, el acceso a datos y la cercanía con la sociedad para que la Corte no fuera considerada como un actor ajeno a ésta. El Portal de Información Estadística @lex entró en funciones el 31 de diciembre de 2009 con el objetivo de “contribuir a que la información estadística judicial que genera la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como resultado de su actividad jurisdiccional se encuentre disponible de manera inmediata, sencilla y confiable a la ciudadanía” (SCJN, 2010). Gracias a este portal, con el índice de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales resueltas a partir de 1995¹⁵ y los indicadores de gestión jurisdiccionales de la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN pude recabar los siguientes datos y actualizarlos en conjunto.

¹⁵<http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>
<http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AlnconstitucionalidadResueltas.aspx>

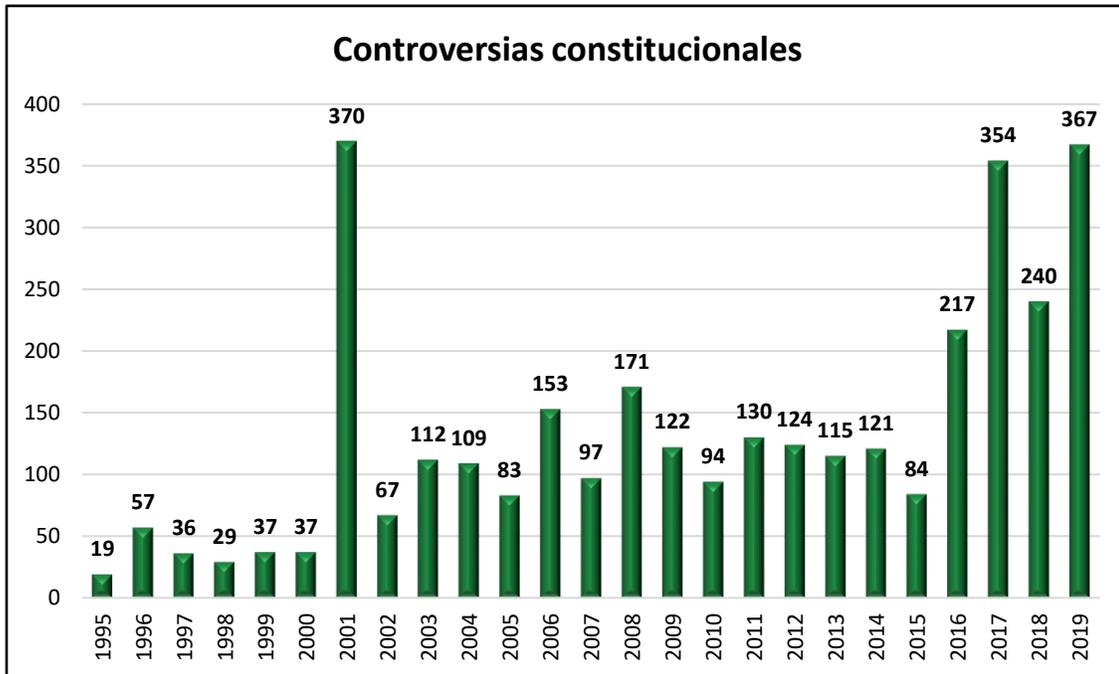


Diagrama 1. “Controversias Constitucionales resueltas de 1995 a 2019”. Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial, Índices de Acciones de Inconstitucionalidad y de Controversias Constitucionales resueltas a partir de 1995 de la SCJN así como los Indicadores de Gestión Jurisdiccionales de la Secretaría de General de Acuerdos de la SCJN.

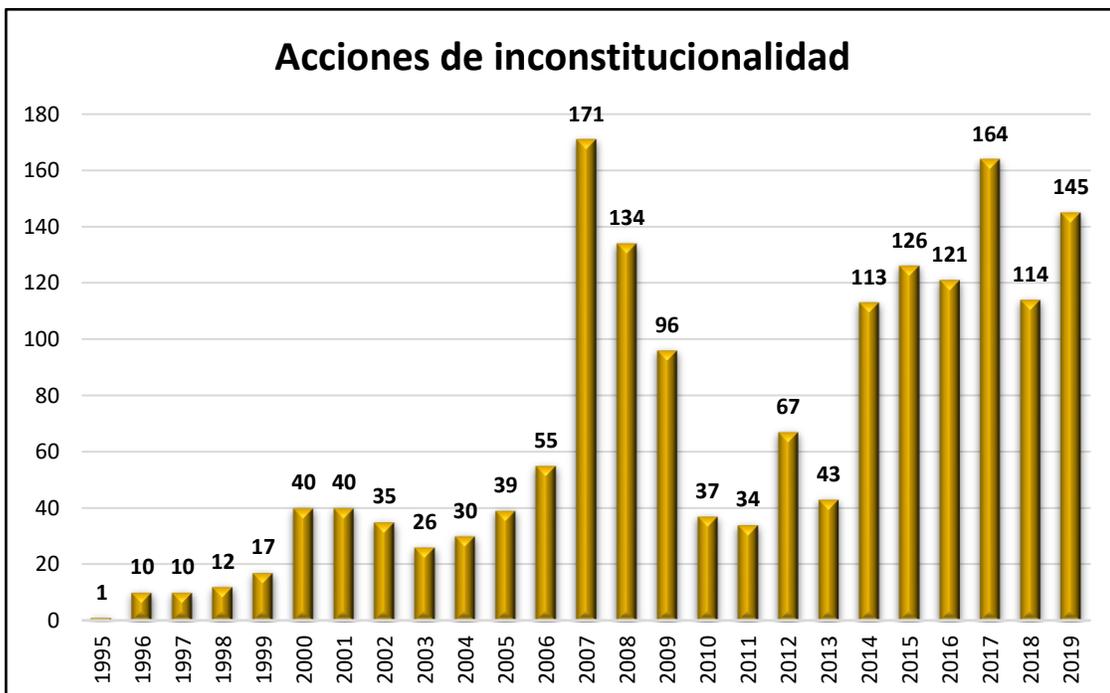


Diagrama 2. “Acciones de Inconstitucionalidad resueltas de 1995 a 2019”. Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial, Índices de Acciones de Inconstitucionalidad y de Controversias Constitucionales resueltas a partir de 1995 de la SCJN así como los Indicadores de Gestión Jurisdiccionales de la Secretaría de General de Acuerdos de la SCJN.

Las controversias constitucionales, así como funcionaron como un mecanismo de control para limitar los abusos y arbitrariedades durante gran parte del siglo XIX en el largo proceso de conformación del sistema político mexicano independiente y en el siglo XX posrevolucionario; así también para el siglo XX tras la alternancia en el poder y durante la paulatina transición democrática con respecto a la delimitación de funciones y atribuciones de los nuevos actores y grupos políticos.

El año 2000 fue histórico y controversial para nuestro país. Durante más de setenta años gobernó un partido que estableció un régimen hegemónico que acaparaba la mayoría de las esferas gubernamentales tales como administrativas, legislativas, electorales, jurisdiccionales, sindicales, militares, etc. sin oportunidad real -sólo en apariencia- de participación de otras opciones políticas y digo real porque si bien es cierto que permitía la participación de éstas, lo hacían bajo ciertas limitaciones y condiciones.

El triunfo de Vicente Fox al frente con el Partido Acción Nacional (PAN) marcó el comienzo de lo que sería un gobierno dividido en el que el “titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido distinto al que ostenta la mayoría de los miembros que integran el Poder Legislativo” (SIL, s.f.) por lo que la negociación y el cabildeo fueron esenciales para que sus iniciativas o propuestas de ley fueran aprobadas, de no ser así se estancaban o eran desechadas.

La nueva forma de trabajo de la oleada panista evidenció la dificultad de un gobierno dividido pues seguían vigentes las prácticas y estructuras priístas tanto en el nivel federal como estatal y hasta municipal, por las que tuvieron problemas en la delimitación de funciones de las autoridades gubernamentales. La gran mayoría de los estados continuaban dirigidos por gobernadores priístas quienes vieron a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como:

“una oportunidad de desarrollar más su influencia en una época en la que el PRI había perdido la Presidencia de la república. Los gobernadores sabían que las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón necesitarían a los diputados, senadores y gobernadores del PRI para negociar incluso cuestiones básicas

como los presupuestos de egresos de cada año” (Hernández 2009 citado en Espino 2016),

por lo que procuraban tener una mayoría legislativa de su partido a nivel federal y estatal.

Esto no quiere decir que debilitó a la democracia mexicana, por el contrario, en toda democracia deben existir otras opciones, otras alternativas, otros partidos, que al momento de llegar al poder presentan otras visiones y prácticas políticas necesarias para la pluralidad democrática. Pero que, con mayor razón se debían aplicar los principios de la democracia constitucional sobre todo respecto a la división de poderes, limitación de funciones, protección de la constitución, control del poder y garantía de los derechos de los ciudadanos.

A partir de 1995 al 2016 los principales asuntos y actos de discusión en las controversias constitucionales (consultar diagramas 5 y 6 en Anexos) fueron los procesos legislativos, seguido de las resoluciones administrativas, la asignación de recursos públicos y la designación o destitución de funcionarios públicos. De los cuales el tipo de conflicto entre los actores fueron primordialmente entre niveles de gobierno.

Retomando las cifras judiciales, del año 2002 al 2015 se mantuvo un promedio de 113 controversias constitucionales durante ese periodo. El 2016 tuvo un incremento considerable (217) en comparación con el 2015 (84) pero en el 2017 subieron las controversias constitucionales a 354, seguido del año 2019 con 367 controversias alcanzando por poco la cifra que se presentó en el año 2001 con 370 controversias considerando el contexto político tras la transición de democrática y que trajo consigo el gobierno dividido en los diferentes niveles de gobierno.

Para el año 2018 sucede un hecho similar como los años 2000 y 2012: alternancia en el poder. El entonces candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador gana con poco más del 50% de la votación en conjunto con su partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), al igual que los legisladores del mismo

partido obteniendo una predominante fuerza legislativa morenista dotándolo de mayor respaldo y poder, rompiendo con el patrón de gobierno dividido¹⁶.

Lo que resulta importante de analizar es que López Obrador llega con un proyecto de nación relativamente distinto a los gobiernos anteriores, no mantuvo el *status quo* pero tampoco lo disolvió por completo. Con sus proyectos, políticas e iniciativas de ley generó una horda de discusiones tanto a favor como en contra, en lo que no había duda, era del latente peligro de retornar a un presidencialismo exacerbado con fuerza legislativa predominante que no fuera controlado efectivamente de tal modo que podía dañar los principios de la democracia constitucional y el sistema federal del país.

Por su parte las acciones de inconstitucionalidad, como se puede observar (Diagrama 3 en Anexos), no fueron tan recurridas como las controversias en sus primeros años tras su creación e implementación. En 1995 se presentó solo una inconstitucionalidad manteniendo un promedio de diez acciones hasta 1999. Una causa probable puede ser por la falta de conocimiento sobre el proceso a seguir para tramitar las acciones por ser un control reciente o por subestimar su relevancia y utilidad para el sistema político, jurídico y constitucional mexicano. Además de que, en menor medida, seguían vigentes algunas prácticas del sistema hegemónico que no contradecían o alteraban la estabilidad del sistema.

No obstante, ante el contexto político de alternancia en el poder y transición democrática en el año 2000 se presentaron 40 acciones en comparación del año pasado con un incremento del 57.5%. En los años siguientes continúa con cifras por debajo de las 50 acciones hasta el año 2006 pero, en 2007 el número de éstas incrementó más del 65% ¿a qué se debe? Los actores que tramitaron las acciones de inconstitucionalidad fueron principalmente partidos políticos y, por ende, en materia electoral.

¹⁶ Además de que obtuvo la mayoría calificada gracias a su coalición con el Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES). Pocos meses después de su entrada en funciones algunos legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se anexaron a las bancadas morenistas.

Uno de los sucesos más relevantes en aquel año fue la reforma político-electoral de 2007 que buscó modificar la conformación del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). Antes de su creación las elecciones eran organizadas por el Consejo Electoral a cargo de la Cámara de Diputados por lo que, su politización fue bastante evidente, para el nombramiento de los consejeros representantes figuraba una arena de confrontación política con intereses políticos y partidarios de por medio más que garantizar elecciones legítimas

Además, en el 2006 se realizaron elecciones para elegir al nuevo Ejecutivo Federal que fueron bastante controversiales por el margen mínimo de triunfo que obtuvo del entonces candidato Felipe Calderón Hinojosa por el Partido Acción Nacional (PAN) frente al también candidato Andrés Manuel López Obrador con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) siendo éste quien calificaría al proceso como un supuesto “fraude electoral” lo que provocó su derrota.

Dentro de los cambios que se realizaron dentro del Consejo General del IFE fue la destitución escalonada de los consejeros nombrados en 2003 a quienes el PRD acusó de ser cómplices del “fraude electoral”, bajo esta premisa se encontraba la justificación de renovar al Consejo. No obstante, el grave problema radicó en que el nombramiento se realizó con el procedimiento y los requisitos contemplados en los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que fueron derogados tras la reforma constitucional a raíz de que la Cámara de Diputados no cumplió con el lapso de nombramiento dentro de los 30 días establecidos por la reforma constitucional a partir de noviembre de 2007 (Becerra 2013) sino fue hasta febrero del 2008 que asignaron al primer bloque de consejeros electorales; además de que en dicha reforma no se especificó el procedimiento de sustitución de los consejeros en algún artículo transitorio.

“Evidentemente se trató de una forma de disminuir la autonomía del IFE y hacerlo más dependiente, ya no del Presidente de la República y el partido gobernante [...] sino de los partidos representados en la Cámara de Diputados” (Becerra, 2013: 102). En realidad, con esta reforma las representaciones parlamentarias buscaron no perder su poder de injerencia en los asuntos electorales en beneficio, cada uno,

de su partido dentro del Consejo General del IFE lastimando fuertemente su legitimidad.

Por tratarse de una reforma constitucional en materia electoral, el proceso paulatino de aprobación de las legislaturas estatales no fue tan fácil pues debían modificar y armonizar su legislación para adecuarla a la federal. Tal como menciona Catalina Rueda (2000) en una reseña sobre el autor Alonso Lujambio de su obra *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*:

“En el umbral del siglo XXI, coexisten un buen número de congresos estatales sin mayoría y divididos, lo que exige construir coaliciones para reformar tanto las constituciones locales como la Constitución federal, pues cualquier reforma a la Carta Magna debe ser aprobada, en primera instancia, por la mayoría de las dos cámaras y, en segunda, por un mínimo de 16 de las legislaturas estatales”.

Uno de los actores legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad son las minorías legislativas ya sea en las Cámaras federales o estatales, frente alguna norma que transgreda lo estipulado en la Constitución, por omisión legislativa, por abuso de autoridad o por incoherencias y deficiencias en la norma, aunque tampoco se puede descartar que en varios casos dicha acción fuese utilizada como medio político para obtener otros fines partidistas pero eso ya era una cuestión que a la Corte no le correspondía resolver sino únicamente controlar el poder ante algún abuso de autoridad o de inconstitucionalidad.

Continuando con el análisis de los diagramas, en el 4 y 5 (Anexos), los temas más discutidos en las acciones de inconstitucionalidad¹⁷ de 1995 a 2016 eran en materia electoral, fiscal y administrativo; entre los cuales, los actores que promovieron más acciones fueron: el entonces Procurador General de la República (con 419), Partidos Políticos con registro federal (con 376), seguidos en menor medida con las

¹⁷ Por este medio pueden sí pueden ser resueltos los asuntos en materia electoral aunque no es el único órgano que resuelve pues antes de que pasen a la Corte también pueden ser resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); mientras que las controversias constitucionales en el Artículo 105 de la CPEUM aclara que no pueden resolver en materia electoral.

minorías legislativas de congresos estatales (95) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (92) (@lex, s.f.).

Algo que llama mi atención es que la entonces Procuraduría General de la República (PGR) se encargaba de contribuir en la impartición de justicia ante los delitos del orden federal y fue quien más promovió acciones de inconstitucionalidad desde 1995:

“En los últimos años, temas de vital importancia y trascendencia para el sistema jurídico mexicano se han resuelto por la Suprema Corte con motivo de acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Procurador, en las que se ha declarado la invalidez de diversas normas generales, destacando, por ejemplo, aquellas emitidas por entidades federativas en las que se vulneró la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materias tales como: trata de personas, secuestro, control de convencionalidad o anticorrupción, o bien, en las que se vulneró un derecho humano, como en el caso en que se transgredió el derecho a la protección de las personas en el proceso penal” (FGR, 2017).

Si bien es cierto, el fin de la Procuraduría es coadyuvar a la SCJN en “la alta responsabilidad de preservar el principio de supremacía constitucional” (FGR, 2017), lo que no se puede dejar de lado es que antes de convertirse en un organismo autónomo en 2019, denominada ahora Fiscalía General de la República (FGR), tendía a servir bajo el órgano ejecutivo ya que su diseño institucional no le beneficiaba como actor legítimo porque tendía a politizarse bajo ciertos intereses políticos o gubernamentales, peor aún por los casos políticamente controversiales en los que se ha visto involucrado tales como corrupción, desaparición forzada, fiscalización de cuentas, entre otros.

Los temas por resolver desde 1995 tocaban muy cerca la delgada línea política pero que de ninguna manera la Corte resolvió fuera de la esfera jurisdiccional y con el poder constitucional que le corresponde. Los conflictos políticos¹⁸ los resolvió con

¹⁸ Los conflictos políticos se caracterizan por la relevancia de discusión por los actores políticos implicados, por ser un asunto de interés popular que pueden beneficiar o perjudicar los derechos de los ciudadanos.

sumo cuidado pues corría el riesgo de politizarse, pese a ello y ante el contexto en el que se presentaron, difícilmente no podía alejarse de ellos. Además de que un factor importante es que sus decisiones ya no se veían coactadas o condicionadas por el presidente en turno por el evidente debilitamiento del sistema hegemónico.

Retomando el diagrama 2, a partir del 2008 las acciones de inconstitucionalidad fueron decreciendo hasta el 2013 pero para 2014 fueron al alza. En el 2017 se presentó un aumento del 74% (121 acciones) en comparación con el 2013 (43 acciones). En ese mismo año, las controversias constitucionales también aumentaron considerablemente como se mencionó anteriormente (ver Diagrama 3). ¿A qué se debe? Para dar una posible respuesta se deben contemplar a los principales actores legitimados para promover tanto las acciones como las controversias y el tipo de norma o acto que más fue impugnado.

Del 2016 al 2018, los municipios y/o delegaciones y los estados fueron quienes promovieron el mayor número de controversias constitucionales. Específicamente en el 2017 se presentaron 354 controversias constitucionales de las cuales, con base en los Indicadores de Gestión Jurisdiccionales de la SCJN, 223 fueron promovidas por los municipios y/o delegaciones, 132 por los estados siendo Morelos y Veracruz los principales y 13 controversias hechas por la Federación.

Respecto a las acciones de inconstitucionalidad en ese mismo año (2017) se presentaron 164 acciones de las cuales los partidos políticos promovieron 57 acciones seguido de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y comisiones locales con 44, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) con 24, las minorías legislativas con 16 y el Procurador General de la República con 14. El tipo de norma que más se reclamó fueron las leyes de legislaturas locales representando más del 95% (Indicadores de Gestión Jurisdiccionales, SCJN).

Un factor por considerar es, tras el paso de los años, el hábito de utilizar las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como herramienta para

la protección y jerarquización de las normas que, por ende, limita el abuso de poder y fortalece a la democracia constitucional.

En las controversias constitucionales lo común es que sean promovidas por los municipios cuando tienen alguna confrontación con otro municipio de la misma entidad federativa o contra otro Estado o contra el mismo Estado al que forma parte e incluso contra la Federación, ya sea porque no le fueron asignados los recursos económicos que le correspondían, por conflictos territoriales, por falta de reconocimiento como municipio o comunidad indígena que se rige por usos y costumbres, por abuso de facultades y competencias de los gobernadores respecto al funcionamiento de los municipios, en fin, las causas son diversas pero que radican en la falta de independencia de la libre autodeterminación y organización gubernamental de los municipios que ante las arbitrariedades y exceso de control por parte de niveles superiores de gobierno se ven en la necesidad de utilizar este medio de control.

En las acciones de inconstitucionalidad no es de extrañarse que los partidos políticos sean quienes más presentan acciones ya sea por modificaciones legislativas locales -por parte de las mayorías partidarias en las cámaras legislativas- que van más allá o que no está previsto en una ley o código federal contradiciendo, incluso, a la propia Constitución. Casi lo mismo podría decirse respecto a la CNDH y las comisiones locales ante alguna violación, privación, omisión o modificación impositiva que dañe uno o varios derechos humanos que están protegidos por una ley federal, por la Constitución y hasta por un acuerdo o tratado internacional en el que México es parte a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011 -se aborda más adelante.

Si bien, los resultados electorales del 2018 reflejaron una considerable mayoría legislativa federal en ambas cámaras para MORENA no tanto así respecto a las gobernaturas estatales. El gobierno dividido sigue vigente respecto a la fuerza estatal, mientras que el PRI continúa gobernando en once entidades pero tiene una débil representación legislativa federal, el PAN gobierna en nueve estados siendo la segunda fuerza legislativa nacional, MORENA gobierna en seis entidades pero

cuenta con una gran mayoría legislativa federal y el PRD en dos que es el partido en vías de desaparición. Tanto el PRI como el PRD, Movimiento Ciudadano y otros partidos conforman la minoría legislativa en la Cámara de Diputados y de Senadores para interponer una acción de inconstitucionalidad o bien, como partidos políticos con registro federal.

El reparto de presupuesto que le corresponde a cada Estado de acuerdo con sus participaciones y aportaciones al ingreso nacional es año tras año un problema político de gran confrontación por las demandas y requerimientos que necesita cada estado para garantizar el bienestar de los ciudadanos. Como lo es también el proceso de adecuación y armonización de la legislación local respecto a una reforma constitucional.

En varios de estos estados morenistas han dado de qué hablar, el gobernador de Baja California es uno de ellos pues dentro de las modificaciones que ha querido hacer ha violentado algunos artículos constitucionales o en otras ocasiones ha abusado de sus atribuciones en el ámbito de sus competencias como se abordará más adelante en la sentencia 112/2019 Y ACUMULADOS.

De acuerdo con los datos estadísticos del Portal @lex, la suma global de las acciones de inconstitucionalidad presentadas en el periodo de 1995 a 2016 y resueltas en el Pleno de la SCJN fueron 1257 que se desglosan de la siguiente forma:

- 618 asuntos fueron admitidos y se declaró la inconstitucionalidad de la norma que representa casi el 50%.
- 256 asuntos fueron admitidos y no fueron inconstitucionales.
- 157 fueron resueltas por la Primera y la Segunda Sala admitidas y desechadas¹⁹.

¹⁹ Se debe recordar que para poder invalidar una ley o norma que se impugna mediante la acción de inconstitucionalidad se requiere de una votación mayoritaria de 8 votos en sesión en el Pleno con los 11 ministros presentes; por lo tanto ni la Primera ni la Segunda Sala pueden decidir la validez del asunto impugnado.

- 3 asuntos fueron desechados, en uno de ellos se declaró la inconstitucionalidad.

Respecto a las controversias constitucionales presentadas en el periodo de 1995 a 2018 y resueltas en el Pleno de la SCJN fueron 2978 que se desglosan de la siguiente forma:

- 211 asuntos fueron admitidos y se declaró la inconstitucionalidad de la norma o acto impugnado.
- 668 asuntos admitidos, pero no fueron inconstitucionales.
- 14 asuntos que previenen el acto o la norma que sí declararon la inconstitucionalidad.
- 24 asuntos previenen, pero no son inconstitucionales.
- 10 asuntos desechados, 3 de ellos sí se declararon inconstitucionales.
- 650 asuntos admitidos y desechados resueltos por la Primera y la Segunda Sala.

En el 2019 fueron se presentaron 367 controversias constitucionales entre las cuales, 298 fueron admitidas y 67 desechadas (Indicadores de Gestión Jurisdiccionales de la SCJN). Los principales promoventes fueron los municipios y/o delegaciones con 286 (78.4%), seguido de los estados con 54 (14.8%) y la Federación con 25 (6.8%).

En cambio, para ese mismo año, se presentaron 145 acciones de inconstitucionalidad, 134 fueron admitidas y 9 desechadas, de las cuales, los principales promoventes fueron las Comisiones Nacionales y locales de Derechos Humanos con 97 (67.8%), las minorías legislativas con 20 acciones (14%), los partidos políticos con 15 (10.5%), el Poder Ejecutivo Federal con 3 (2.1%), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como organismo autónomo con 2 (1.4%), el Procurador General de la República con 1 (0.7%) y otros (3.5%). Las principales normas que se impugnaron fueron leyes de legislaturas locales, leyes del Congreso de la Unión, Acuerdos locales y del Poder Legislativo.

En ese año (2019) el titular del órgano ejecutivo federal, Andrés Manuel López Obrador, ha realizado diversas modificaciones tanto a la Constitución como a las leyes secundarias que emanan de ella, ha presentado Acuerdos y Decretos; varios de ellos han contradicho a la Constitución, en otros no tuvo cuidado ni consideración en las implicaciones que traen consigo dañando incluso los derechos humanos de los ciudadanos. Tales son los casos de la Ley de Seguridad Interior para que la nueva Guardia Nacional se mantenga en las calles, o bien, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos que si bien, es una política de austeridad tanto aceptada como rechazada la inconsistencia se encuentra en la falta de regulación para fijar los topes salariales de los servidores públicos y judiciales. Con estos y otros cambios, López Obrador ha trastocado las bases superficiales del *status quo* con su nuevo proyecto de Nación pero no las bases internas del sistema. Ante ello, la actuación de la SCJN ha sido crucial, no haber resuelto como lo ha hecho apegado en todo momento a la Constitución cabría el riesgo del retorno de un exacerbado sistema presidencialista sin controles ni contrapesos.

En los últimos años, el paulatino crecimiento del uso de los medios de control constitucional se debe relativamente al contexto político en el que se presentan, a las modificaciones legislativas y porque son vistos como herramientas de impugnación en defensa de las minorías legislativas ante los abusos de las mayorías que pueden hacer modificaciones sin necesariamente contar con el apoyo de las minorías; en defensa de los organismos autónomos como contrapeso ante los actos de los órganos de poder de los distintos niveles de gobierno; en defensa de los partidos políticos que representan la fuerza popular de la sociedad; en defensa de las limitaciones que prevé la ley para controlar el poder en el ejercicio de las funciones y atribuciones que le corresponden a cada funcionario. Es decir, tanto las acciones como las controversias constitucionales si bien no son el único medio de impugnación constitucional son las más idóneas para el fortalecimiento de la democracia constitucional mexicana.

La reforma constitucional de 1994 respecto al Poder Judicial ayudó a que la Suprema Corte concentrara sus funciones en asuntos constitucionales dejando en

manos de los tribunales inferiores los asuntos jurisdiccionales menos trascendentes para aligerar la carga jurisdiccional de la misma. A pesar de ello, la reforma fue necesaria mas no suficiente pues sigue presentando un leve rezago en la resolución de conflictos constitucionales, uno data del año 2000 de acuerdo con el Índice de Acciones de Inconstitucionalidad pendientes a resolver. Esto me lleva a la siguiente cuestión: ¿bajo qué criterio o cuál es la prioridad para resolver los casos? Teórica y legalmente se podría contestar la pregunta afirmando que es por turno conforme vayan llegando los casos, por ser inéditos, por su relevancia o por ser de gran interés público; lo cierto es que la morosidad en su resolución evidencia lo contrario.

Claro que el supuesto en un escenario pesimista es que la Corte no ha cumplido con su función como protector de la constitución; sin embargo, los casos que a continuación se analizan reflejan que a pesar de que han sido “pocos” son significativos pues con su poder de veto ha logrado resolver asuntos delicadamente políticos con el propósito de mantener el orden constitucional, limitar y controlar el poder político, garantizar los derechos de los ciudadanos y mantener el equilibrio republicano.

3.2. Selección metodológica de los casos

Para realizar la primera selección de los casos (preselección), consideré los siguientes criterios principales:

- a. *Actores implicados*: son las autoridades públicas legitimadas para promover una acción o controversia, además para identificar a la parte demandante VS parte demandada.
- b. *Invalidez*: con el que la SCJN invalidó una norma o acto ya sea de manera parcial o total por resultar inconstitucional que permite ejemplificar su función como *legislador negativo*.

También consideré el año en el que se presentaron los casos para intentar exponer uno por cada año dentro del periodo de 1994 a 2020.

El resto de los criterios son con fines organizativos y para identificar otros datos de los casos tales como: número de expediente; tipo de control constitucional ya sea Acción de Inconstitucionalidad o Controversia Constitucional; tipo de norma impugnada referente a una ley, decreto, reglamento, código o acto; nivel de gobierno entre federal, estatal y municipal; tema ya sea administrativo, electoral, penal, derechos humanos o civil y fecha de resolución.

En todos los casos seleccionados en el Cuadro 4 la Sala que resolvió fue el Pleno porque en este están presentes los once ministros que conforman la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el máximo Tribunal de justicia y como órgano judicial. Vale la pena recordar que para la inaplicación o invalidación de la norma o acto impugnado se necesita de una mayoría calificada de ocho votos que de no alcanzarse la demanda se desestima y, por ende, los criterios de resolución no son obligatorios.

No. Expediente	Tipo de control constitucional	Tipo de norma impugnada	Nivel	Actores implicados	Tema	Invalidez	Fecha de resolución
31/1997	Controversia constitucional	Acto	Estatad y municipal	Autoridades del Municipio de Temixco (Morelos) VS Gobernador y Legislatura de Morelos	Conflicto por límites territoriales	Actos de la Legislatura y del Gobernador del Edo. de Morelos	09/08/1999
3/1998	Acción de inconstitucionalidad	Decreto	Estatad	PRD VS Congreso de Zacatecas	Electoral: Decreto de reformas al Código Electoral de Zacatecas	Todo el decreto	24/02/1998
18/2001 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Decreto	Estatad	PAN, PRD y PT VS Congreso de Yucatán	Electoral: reformas al Código Electoral de Yucatán	Todo el decreto	07/04/2001
22/2001	Controversia constitucional	Reglamento	Federal	Entre poderes federales: Cámara de Senadores y Diputados, Ejecutivo Federal, Secretaría de Energía y SEGOB	Administrativa: Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Algunos artículos	25/04/2002
109/2004	Controversia constitucional	Acto y Decreto	Federal	Ejecutivo federal, Congreso de la Unión y Gobiernos Estadales	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PEFEF) 2005	Nulidad del PEFEF 2005	17/05/2005
15/2005	Acción de inconstitucionalidad	Ley y Decreto	Distrito Federal	Asamblea legislativa del D.F. VS Jefe de Gobierno del D.F.	Electoral: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	Algunos artículos	08/01/2008

26/2006	Acción de inconstitucionalidad	Decreto y Ley	Federal	Cámara de Senadores VS Ejecutivo Federal	Administrativa: Ley Federal de Telecomunicaciones	Algunos artículos	07/06/2007
146/2007 147/2007	Acción de inconstitucionalidad	Código y Ley	Federal y Distrito Federal	CNDH y PGR VS Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del D.F.	Penal: interrupción legal del embarazo	Algunos artículos	28/08/2008
61/2008 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Código	Federal	Partido Convergencia VS Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal	Electoral: Decreto por el cual se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Algunos artículos	08/07/2008
7/2009	Controversia constitucional	Reglamento	Federal	Cámara de Diputados VS Ejecutivo Federal y Secretario de Comunicaciones y Transporte	Administrativa: Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte	Artículo	24/11/2009
48/2009	Acción de inconstitucionalidad	Ley	Federal	CNDH VS Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal	Derechos humanos: discriminación a los mexicanos por naturalización respecto a los mexicanos por nacimiento en la Ley de la Policía Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Algunos artículos	14/04/2011 ²⁰

²⁰ Se hace notar que a pesar de que la solicitud de trámite de la acción de inconstitucionalidad fue en el año 2009 se resolvió hasta el año 2011 por tratarse de la materia en derechos humanos que cobró fuerza legislativa y jurídica tras diversos casos en defensa de estos derechos y por los acuerdos, pactos y tratados en los que México formó (y forma parte) de dicha materia.

97/2009	Controversia constitucional	Reglamento	Federal	Cámara de Diputados VS Ejecutivo Federal	Administrativa: Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos	Artículo	06/12/2010
2/2010	Acción de inconstitucionalidad	Código	Federal y Distrito Federal	PGR VS Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del D.F.	Civil: matrimonio homosexual	Validez a los artículos	16/08/2010
19/2010	Acción de inconstitucionalidad	Ley	Estatal	Congreso de Oaxaca VS Gobernador de Oaxaca	Administrativa: Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca y Reglamento Interior del Congreso Estatal. Irregularidades en el proceso legislativo.	Todo el decreto	25/10/2010
32/2012	Acción de inconstitucionalidad	Decreto	Federal	CNDH, IFAI (ahora INAI) VS Ejecutivo Federal	Penal: Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley de Readaptación Social y Ley de Seguridad Pública	Validez a los artículos	16/01/2014
10/2014 11/2014	Acción de inconstitucionalidad	Código	Federal	CNDH VS Ejecutivo Federal	Penal: Código Nacional de Procedimientos Penales	Algunos artículos	22/03/2018
31/2014	Acción de inconstitucionalidad	Ley	Estatal	CNDH San Luis Potosí VS Gobernador estatal	Derechos humanos: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas	Artículo	08/03/2016
122/2015 Y ACUMULADAS	Acción de inconstitucionalidad	Decreto	Federal	PRD VS Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal	Electoral: Derecho de Réplica en la CPEUM	Algunos artículos	01/02/2018
6/2018 Y ACUMULADAS	Acción de inconstitucionalidad	Decreto	Federal	Cámara de Diputados, INAI, CNDH VS Congreso	Administrativa: Ley de Seguridad Interior (Guardia Nacional)	Todo el decreto	15/11/2018

				de la Unión y Ejecutivo Federal			
105/2018 108/2018	Acción de inconstitucionalidad	Decreto y Ley	Federal	CNDH y Cámara de Senadores VS Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal	Administrativa: Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos	Algunos artículos	20/05/2019
112/2019 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Decreto	Estatal	PAN, PRI, PRD, Movimiento Ciudadano & CNDH VS Gobernador y Congreso Estatal de Baja California	Electoral: modificación al periodo de gobierno por el que fue electo el Gobernador de Baja California	Todo el decreto	11/05/2020
85/2020 Y ACUMULADOS	Controversia constitucional (en trámite)	Acuerdo	Federal	Presidenta de la Cámara de Diputados, Estados de Michoacán, Colima, Aguascalientes VS Ejecutivo Federal	Administrativa: Se reclama la invalidez del Acuerdo por el que se amplía el periodo del uso de las Fuerzas Armadas Mexicanas.	-	-

Cuadro 4. "Categorización de casos de la SCJN de 1998 a 2019". Creación propia con base en: SCJN. *Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995* [En línea] Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AlnconstitucionalidadResueltas.aspx#&&NaLGnDeXUkDi/aIEYzjFVRyOVzBx7xScLyU2OFni pCiGmuUJaWTxe5qVAAbcYSblTc1j1uooivRcezTPeBvajdXgb2AGDIAfz//ZqS2hEK0FBqBoMC70pBVSQoxHHmG60w5pJtKCXC/QZEcB/q8W4hgt4efEayRk8HWiDLpua2v/djHV5VF3KzbTK88Arb7ZN/Wmm8RfJuGHnQXyJWayVWp+g1hREqF6AHDVg==> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020]. SCJN. *Índice de Controversias Constitucionales resueltas a partir de 1995*. [En línea] Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020]. SCJN. *Portal de Estadística Judicial*. [En línea] Disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020].

Hago notar que la última controversia constitucional es importante de considerar a pesar de que sigue en proceso de trámite. El dilema radica en la procedencia de la Presidenta de la Cámara de Diputados por sí sola como un actor legítimo en representación de toda la Cámara para interponer la controversia o no, impugnando sobre el Acuerdo del Ejecutivo Federal que permite a las Fuerzas Armadas continuar con las tareas de seguridad pública hasta el 27 de mayo de 2024 cuando previamente se había acordado otra fecha. Por cuestiones ajenas y de tiempo queda pendiente el análisis de la sentencia.

Posteriormente a la preselección de casos, se descartaron aquellos que no cumplieron con la dimensión *políticamente sensible* (Cuadro 7 en Anexos) que reflejan los conflictos de carácter político que resolvió la Suprema Corte y que pusieron en tela de juicio su papel ya que, de no resolverse como lo hizo en cada uno de ellos significaba un retroceso en su papel como Tribunal Constitucional tras la reforma de 1994. La conceptualización de dicha dimensión se aborda en el siguiente apartado.

3.3. Sentencias políticamente sensibles

El propósito de mi tesina es demostrar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación controla el poder político ante una norma disputada, cuestionable, de dudosa constitucionalidad o por un acto de abuso de poder inconstitucional, esto lo convierte en un engranaje fundamental para el adecuado funcionamiento de la democracia constitucional mexicana.

Y digo engranaje porque forma parte de la gran maquinaria Estatal como poder judicial a la par que el poder ejecutivo y legislativo, cada uno es una pieza distinta que trabaja en conjunto para que el Estado se desarrolle; si alguna de ellas no funciona correctamente repercutirá en el resto. Es aquí cuando la SCJN restaura, subsana, los abusos y las arbitrariedades de las otras dos piezas cuando actúan fuera de lo establecido en la Constitución y más aún cuando de cambios políticos se trata.

Para demostrar que lo anterior no es una simple intuición o deducción, se pueden consultar diversas fuentes tales como artículos periodísticos, informes anuales del Presidente de la República, la Gaceta Parlamentaria o las sesiones de discusión del Congreso de la Unión, libros académicos, entre muchos otros, que permiten tener conocimiento al respecto. Sin embargo, mi fuente principal son las sentencias judiciales de la SCJN -sumando la teoría que abordé en el Capítulo 1- porque considero que a través de su estudio y análisis se puede constatar directamente la manera en que resuelve la Corte ya que los ministros presentan sus argumentos, críticas, opiniones, se da una discusión interna respecto al conflicto para encontrar la mejor manera de resolverlo apegado en todo momento a la Constitución. Además de que es una fuente netamente judicial y no del órgano legislativo ni ejecutivo, o sea una fuente política.

Al seleccionar las sentencias judiciales como fuente primaria, trae consigo un complejo obstáculo metodológico de selección debido a que a lo largo de los años la SCJN ha resuelto numerosas sentencias. Para tener una idea, los Indicadores de Gestión Jurisdiccionales de la Secretaría General de la Suprema Corte muestran que en el 2019 el total de asuntos ingresados fueron 18,806; en comparación con el año 2018 que se presentaron 17, 220 casos.

Ante la imposibilidad de estudiar cada uno de ellos, además de que no todos son sobre el control constitucional²¹, hice la selección de algunos que ya había considerado en la preselección del Cuadro 4 en virtud de que considero son las más idóneos para demostrar mi objetivo general: analizar cómo y por qué la SCJN es esencial para limitar y controlar el poder político; más aún cuando de preservar el orden democrático y constitucional se trata.

En consecuencia, asumo que puedo tener un sesgo metodológico de las sentencias que elegí y que por unas cuantas sentencias no puedo generalizar²² por completo

²¹ También resuelve conflictos competenciales, contradicciones de tesis, facultad de atracción, incidente de inejecución de sentencia, recursos de inconformidad, recurso de reclamación y revisión administrativa.

²² Ya que, tal como se explicó en el capítulo 2, la SCJN tuvo diferentes comportamientos en los diferentes siglos.

la actuación de la Corte ya que se tratan de casos específicos que se presentan en un momento determinado.

En un intento de completar esta selección de manera objetiva, propongo la dimensión que denomino *políticamente sensible* con la que me refiero a todos aquellos casos en los que se presentaron conflictos políticos entre las autoridades públicas de los diferentes niveles de gobierno por abuso de poder mediante normas o actos que sobrepasaron los límites estipulados en la Constitución. En estos casos, la Corte decidió y resolvió con su poder de veto constitucional para controlar de manera efectiva el poder e invalidar por completo o de manera parcial dicha norma o acto que ponía en peligro el orden constitucional.

Con esta dimensión busco evidenciar y clarificar los casos en los que la SCJN ejerció su poder de veto constitucional para: 1) controlar el poder político de aquellos actores que operaron fuera de los límites que establece la Constitución; 2) proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos; 3) preservar el orden constitucional y el sano funcionamiento de la democracia constitucional de México; 4) resolver apolíticamente los conflictos de carácter político.

De tal manera que son casos en donde el papel de la SCJN fue determinante al tratarse de asuntos de carácter político, o sea, conflictos entre autoridades de gobierno y por temas que están dentro de la esfera política -llámense electorales, derechos humanos o administrativos, por mencionar algunos ejemplos.

Por consiguiente, la variable *políticamente sensible* me permite distinguir y clasificar los casos de conflicto político que resolvió la SCJN y que pusieron en tela de juicio su actuación debido a que con su poder de veto constitucional puede, además de controlar el poder, mantener el *status quo* en defensa de la Constitución mexicana.

Esta dimensión está conformada por los siguientes indicadores y que están organizados en el Cuadro 7:

- Conflicto político: se refiere a los conflictos por abuso inconstitucional de poder, para la medición de esta dimensión es necesario distinguir a) los

actores políticos involucrados en el conflicto, o sea, las autoridades públicas que ejercen un cargo representativo del poder ejecutivo y legislativo, b) entre los diferentes niveles de gobierno a los que pertenecen ya sea federal, estatal o municipal incluyendo a la Ciudad de México.

- Trascendencia política: se refiere cuando un conflicto político pasa del conocimiento privado a la esfera de la opinión y discusión pública.
- Tema político: puede ser electoral, administrativo, actos por abuso de competencias o algún tema que no haya sido discutido con anterioridad; temas que recayeron en el interés de la opinión y debate público.
- Veto constitucional: es el poder que la SCJN ejerce para invalidar total o parcialmente una norma o un acto por ser contrarios a lo que permite la Constitución y a los principios democráticos del país.

Tanto los indicadores que integran el indicador de conflicto político (actores y nivel de gobierno) y el veto constitucional pueden ser considerados como criterios de análisis jurídico ya que para el abordaje de las sentencias está dividido por diferentes elementos como los actores que están en conflicto, la presentación de argumentos de las partes y el acto violatorio, las pruebas, los argumentos del ministro ponente, en algunos casos los votos concurrentes de los ministros, las consideraciones y la resolución. Por lo que dichos indicadores sólo son para distinguir el conflicto entre las partes y la invalidez que declare la Corte.

Ahora bien, al ser una tesina de Ciencia Política no puedo partir de estos criterios porque desde la visión jurídica es distinta, considero que el criterio de selección politológico particular y principal es la *trascendencia política* pues no todas las sentencias tienen el mismo impacto ni generan tanto interés para pasar a la opinión pública. Por trascendencia se entiende como la consecuencia o resultado de algo o algún fenómeno que supera su importancia circunstancial; entonces, la *trascendencia política* se refiere a los asuntos o conflictos políticos que pasan del conocimiento particular, privado o reservado a uno más general, mayoritariamente público.

Para comprender mejor este criterio de selección de las sentencias es necesario pensar la siguiente pregunta: ¿en qué momento un tema o asunto político pasa al interés y discusión de la opinión pública?

Para dar respuesta, primero se debe entender por opinión como una creencia o juicio de valor que es más que una idea simple pero menos que un conocimiento positivo; por otra parte, público (a) se refiere a la colectividad y al interés general de la sociedad. Por lo tanto, la opinión pública se refiere a los juicios, posturas, ideas y creencias lógicas²³ individuales sobre asuntos de interés común que se desarrollan dentro de la esfera política.

Aunque esto no quiere decir que la opinión pública sea homogénea, por el contrario, como en toda democracia es idóneo la diversidad y pluralidad de opiniones como un derecho fundamental que cada ciudadano ejerce mediante la libertad de expresión, cada uno tiene una postura o creencia diferente “dado que se trata de opiniones que se consideran importantes para el tomador de decisiones, ya que son influyentes para la estructura de cualquier gobierno o institución responsable de responder a demandas de la población” (Morales; Rodríguez; Reyes & O’quinn 2011: 200).

La opinión pública al no ser homogénea no todo el pueblo está interesado en asuntos políticos, solo un público relativamente politizado se informa debidamente y expresa su crítica objetiva. Un asunto político tiene *trascendencia política* cuando pasa al interés de la opinión pública de la gran mayoría cuando:

- a) Se trata de un conflicto político que pone en riesgo la estabilidad de la democracia, ya sea por un acto o norma que va en contra de la Constitución; como también por asuntos relacionados con el incumplimiento de responsabilidades y arbitrariedades de la administración del gobierno.

²³ Requiere un nivel crítico de conocimiento y de análisis de la información para que la opinión no sea de manera común, simple o cotidiana. No toda opinión es informada, esto depende de la forma en que se procesa y analiza la información de fuentes confiables o especializadas.

- b) Por un tema nuevo o poco discutido que provoca la diversidad de posturas y opiniones desembocando en un debate público activo al mantenerse al tanto de lo que acontece y darle seguimiento.
- c) Al tratarse de modificaciones negativas, restrictivas o violatorias a los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya sean derechos políticos, económicos, sociales, culturales, humanos, ambientales, etc.
- d) Un problema es bastante difundido y conocido por la gran mayoría de las personas a través de los medios de comunicación, mejor conocido como el criterio de mayor publicidad.

Tanto el inciso b) como el c) tienden a la creación de una Agenda de acción, discusión y debate cuando se trata de un tema nuevo por legislar, para defender los derechos fundamentales de los ciudadanos o para la observancia del cumplimiento de las obligaciones del gobierno y del debido funcionamiento del sistema democrático.

La Agenda es el reflejo de la opinión pública y no puede ser ignorada por los órganos de poder, menos aún de los órganos representativos tales como las Cámara Legislativas. En cambio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación -como ya se mencionó reiteradamente- no representa directa ni popularmente los intereses de los ciudadanos “aun cuando el alcance de las resoluciones judiciales pueda tener efectos políticos, o que por su fuerza y alcance adquiriera el carácter de decisión política respecto de otros órganos constituidos” (Huerta 2010: 158) pero fortalece la libertad de expresión y de opinión, sus derechos fundamentales, siempre y cuando sea en beneficio del sistema democrático constitucional ante demandas sociales para: atender ciertas deficiencias en el incumplimiento de las autoridades o por abuso de sus competencias; analizar normas o actos inconstitucionales que no son legítimas (os) por la sociedad; la defensa de sus derechos y de la Constitución bajo la cual se rigen.

Una decisión de la Suprema Corte puede tener gran impacto político y social dependiendo el tipo de conflicto político, en este caso por abuso de poder, y por el tema también político o por tratarse de uno nuevo; desata la pluralidad de posturas

y de opiniones, cuando esto sucede y bajo las causas que expuse anteriormente se habla de que la sentencia *trascendió* al interés de la opinión pública. Tal es el caso de las decisiones que declaran inconstitucional una norma en su totalidad o parcialmente por un conflicto de poder político entre poderes federales o por la trasgresión a algún (os) derecho (s) humano (s), que mayoritariamente son los que sobrepasan la línea de la decisión para las partes o bien de discreción particular para convertirse a la trascendencia pública.

Es por ello que la *trascendencia política* es un criterio de selección importante para definir y distinguir las sentencias *políticamente sensibles* que resuelve la SCJN. Las sentencias que se analizan en el siguiente subapartado fueron elegidas porque trascendieron de la esfera de discusión política a la discusión judicial y constitucional y, a su vez, al conocimiento e interés de la opinión pública. Son casos que mantuvieron al público politizado al tanto de lo que sucedería y más aún con la decisión que la SCJN tomaría y las implicaciones que trajera consigo.

Sé que al proponer este criterio, podría estar sujeta a objeciones porque las sentencias pueden abordarse y estudiarse de diferentes maneras, pero considero es que la manera idónea para abordar un documento jurídico que muy pocas veces es estudiado por las (os) politólogas (os). Como ya lo mencioné, la importancia de realizar el análisis de las sentencias judiciales como fuente primaria radica en el impacto, el alcance y las consecuencias que trae consigo la decisión de la Suprema Corte pues son la materialización del control y poder de veto constitucional que tiene.

Es importante mencionar que separé las sentencias políticamente sensibles en dos bloques de periodización, una de 1995 a 2010 y otra de 2011 a 2019 a raíz de la reforma de 2011 que marcó un antes y un después para el órgano judicial y su impartición de justicia en materia de derechos humanos, tan es así que concluyó la Novena Época -tras la reforma de 1994- para dar comienzo a la Décima Época.

La reforma en materia de Derechos Humanos (DDHH) en el 2011 trajo consigo modificaciones considerables respecto a las formas de protección y garantismo tal como lo especifica el párrafo tercero del Artículo 1° Constitucional:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley” (CPEUM, 2020).

La obligación de *promover* tiene dos objetivos principales: que las personas conozcan que tienen derechos humanos de tal manera que se amplíe los medios para su realización, “Es decir no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tenderse al desarrollo del empoderamiento de los ciudadanos desde y para los derechos” (Serrano, 2013: 119). El *respeto* y la *protección* considera que los derechos humanos no deben ser transgredidos ya que se debe evitar y sancionar los abusos de los actores que infringen contra éstos. Por último, la obligación de *garantizar* tiene como deber la organización de todo el aparato gubernamental y, en general, de “todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Serrano, 2013: 111).

El principio de *universalidad* está estrechamente vinculado con la igualdad puesto que todos los seres humanos tenemos derechos humanos sin discriminación alguna por raza, género, edad, discapacidades, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana -tal como lo menciona la CPEUM. El principio de *interdependencia* se refiere a que todos los DDHH se encuentran vinculados íntimamente entre sí porque si se daña uno se dañan a otros; son *indivisibles* porque conforman una totalidad de derechos y son *progresivos* porque obligan al Estado a generar continuamente una mayor y mejor garantía de los DDHH.

Respecto a los deberes *de prevenir, investigar, sancionar y reparar* las violaciones a los DDHH si bien es competencia de la gran mayoría de las autoridades contribuir en la prevención lo es, principalmente, del Poder Judicial sobre el resto de los deberes porque son las autoridades de carácter jurídico quienes hacen la debida interpretación de las normas y, de ser necesario, su inaplicación o invalidez -en la Corte-, en pro de los DDHH.

Además, la defensa de los derechos humanos no se limitó únicamente al territorio nacional sino traspasó fronteras hasta llegar al nivel trasnacional. México tenía la obligación de adecuar su derecho interno a los estándares internacionales (Fajardo, 2015: 128) para cumplir con los requisitos establecidos y acordados en los tratados internacionales en los que forma parte. Si dentro de la legislación nacional un derecho humano era violentado o no reconocido, pero en un acuerdo internacional lo reconoce y garantiza, los tribunales tienen la obligación de aplicar el control de convencionalidad que es una “herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia” (Nash, 2019: 4).

Ahora, todos los jueces tienen la obligación *ex officio*, es decir, en el ámbito de sus facultades y atribuciones, de realizar el control de convencionalidad entre las normas internas y las normas internacionales en el que el Estado mexicano sea parte haciendo la interpretación más favorable de la persona -*principio pro persona*- respecto a sus derechos humanos.

Como ya se ha mencionado, aunque “si bien los jueces [no federales] no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución [...] en los tratados *sí* están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia” (Fajardo, 2015: 136).

Tal como lo evidenció el reconocido caso Rosendo Radilla Pacheco VS México (Expediente Varios 912/2010) resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y referenciado por la SCJN al reconocer la obligatoriedad de la jurisprudencia de la CoIDH ante los casos de desaparición forzada y garantía de los DDHH.

Rosendo Radilla era un activista social y político de su pueblo, Atoyac de Álvarez, en el estado de Guerrero que sin alguna justificación verídica el 25 de agosto de 1974 fue detenido por elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Su cuerpo fue encontrado en un cuartel militar con evidentes marcas de tortura y maltrato. Sus familiares agotaron los recursos nacionales necesarios para exigir respuesta y justicia de Radilla Pacheco, no se realizaron mayores investigaciones ni se castigaron a los responsables. Fue así como los familiares elevaron el caso por desaparición forzada a nivel internacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 15 de noviembre del 2001 y se dictó sentencia el 7 de julio del 2009.

Como también el caso Rosendo Cantú y otra VS México la CoIDH realizó el control de convencionalidad al artículo 57 del Código de Justicia Militar y el artículo 13 de la Constitución mexicana sobre el fuero militar. Valentina Rosendo era una señora casada, madre e indígena de Guerrero de 17 años que se encontraba en un arroyo cerca de su domicilio cuando ocho militares la rodearon preguntándole sobre los “encapuchados” pero ella no los conocía. Dos de los militares abusaron sexualmente de ella, los demás la maltrataron y golpearon. Tanto ella como su familia denunciaron los hechos pero la investigación fue remitida a la jurisdicción penal militar la cual archivó el caso. El caso llegó a la CoIDH el 10 de noviembre de 2003 y fue resuelto el 27 de mayo de 2010.

O el caso Cabrera García y Montiel Flores²⁴ VS México aplicando el control de convencionalidad al igual que los casos anteriores con la diferencia de que tanto los

²⁴ El señor Cabrera García y el señor Montiel Flores fueron privados de la libertad, golpeados y maltratados por un grupo de aproximadamente 40 miembros del Batallón de Infantería del Ejército Mexicano en Guerrero; fueron acusados injustificadamente por la portación de armas de fuego de uso exclusivo del ejército y por la

militares como los jueces están sujetos a sanción por ser parte de los órganos que conforman el Estado.

De tal manera que tanto las resoluciones como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculatoria y obligatoria en los casos que se presenten en nuestro país; ya sea la SCJN o los tribunales inferiores tienen la obligación de aplicar el control de convencionalidad y el principio *pro persona* en defensa de los DDHH.

En esta misma línea, la reforma penal -hecha en el 2008 e implementada hasta el 2016 por ser un proceso paulatino de modificaciones y acoplamiento- trajo consigo el Nuevo Sistema Penal Acusatorio que sustituyó un sistema en el que se consideraba que no protegía los derechos humanos tanto de las víctimas como de los flagrantes. A pesar de que fueron modificaciones importantes para la impartición de justicia para el órgano judicial, la Suprema Corte continuó bajo el mismo diseño institucional de la reforma constitucional de 1994 pero esta vez, con un nuevo ámbito de competencia que resolver en materia de derechos humanos.

Si bien, tanto las acciones de inconstitucionalidad como las controversias constitucionales son mecanismos de impugnación para su defensa ante alguna norma o acto que los violente, es por medio del Amparo que resuelve de manera particular por tratarse de personas individuales mientras que en los otros dos es de manera representativa-institucional por tratarse de órganos o instituciones y no de manera individual como personas. Por ello no se considera al Amparo en este estudio pero no con ello es menos importante, su relevancia radica en la defensa de los derechos particulares y principalmente en DDHH que se vio fortalecido tras la reforma de 2011.

siembra de amapola y marihuana. El 28 de agosto de 2000 el Juez Quinto de Distrito del Vigésimo Primer Circuito en Coyuca de Catalán dictó sentencia mediante la cual condenó a pena privativa de libertad de 6 años y 8 meses de duración al señor Cabrera García y de 10 años al señor Montiel Flores (CoDDH). Por cuestiones de salud fueron liberados pero continuaron con la sanción en sus domicilios. El caso fue presentado a la CoDDH el 25 de octubre de 2001 y fue resuelta el 2 de julio de 2010.

Los siguientes cuadros (5 y 6) muestran los casos definitivos que cumplen con el criterio de selección de *trascendencia política* de la dimensión *políticamente sensible*. La primera columna, de izquierda a derecha, muestra el número de expediente del caso con el que se puede identificar; la segunda, se refiere al tipo de control constitucional ya sea acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional que fue tramitado ante la SCJN; la tercera, es respecto al tema de la norma impugnada ya sea administrativo, electoral, penal o acto de las autoridades fuera de las competencias establecidas por la ley; en la cuarta, se muestra un breve resumen del caso recalcando el acto o la acción que causó el conflicto de inconstitucionalidad; la quinta, presenta la norma, el o los artículos o el acto invalidados por la Corte y, en la sexta, se hacen algunas anotaciones sobre aspectos pertinentes del caso. Este cuadro se retoma en el apartado siguiente.

PERIODO DE 1995-2010

No. Expediente	Tipo de control	Tema	Resumen de contenido	Sentido de la resolución	Observaciones
31/1997	Controversia constitucional	Conflicto por límites territoriales entre el municipio de Temixco y Cuernavaca, Estado de Morelos.	Se reclama acto y norma del Decreto No. 92 presentado por el Gobernador de Morelos y aprobado por el Congreso del mismo estado. El municipio de Temixco no fue considerado en la delimitación territorial intermunicipal.	Se declara la invalidez de los actos que se atribuyen a la Legislatura y Gobernador del Estado de Morelos.	Conflicto por límites territoriales. Con este caso se establecieron tesis de resolución ante futuros conflictos semejantes.
18/2001 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Electoral: aumento de los Consejeros del Instituto Electoral Estatal de Yucatán.	Se reclama la invalidez del Decreto No. 412 emitido por el Congreso Legislativo de Yucatán por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral de dicho estado para el nombramiento de consejeros electorales en la conformación del Consejo Electoral Estatal.	Se declara la invalidez del Decreto No. 412, por ende, los Consejeros propietarios y suplentes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán cesaron sus funciones.	Las resoluciones del TEPJF no fueron acatadas. El conflicto y las modificaciones electorales se suscitaron una vez iniciado el proceso electoral de 2001 para la renovación del titular del Poder Ejecutivo Estatal, integrantes de la legislatura y regidores de los ayuntamientos.

22/2001	Controversia constitucional	Administrativa: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Se reclama el abuso e invasión de competencias correspondientes al Congreso de la Unión por parte del titular del Ejecutivo Federal en el proceso de legislación y reglamentación.	Se declara la invalidez de los artículos 126, (párrafos segundo y tercero) y 135 (fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último) del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial el 24/05/2001.	Tal acto infringe sobre el principio de división de poderes debido a que el Ejecutivo Federal se excedió en su facultad reglamentaria al incorporar supuestos no previstos en la ley general ²⁵ y que resultaban contrarios a la Constitución.
109/2004	Controversia constitucional	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005	Se reclama el abuso de invasión de competencias correspondientes al Ejecutivo Federal por parte de la Cámara de Diputados respecto a la modificación de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.	Se declara la invalidez del acuerdo del 14/12/2004 reclamado, así como la nulidad de los supuestos reclamados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005.	Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Se dudaba si el Ejecutivo Federal tenía o no el derecho a veto respecto al Presupuesto de Egresos una vez aprobado por la Cámara de Diputados.
146/2007 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Penal: interrupción legal del embarazo	Discusión sobre la interrupción legal del embarazo respecto al Código Penal para el Distrito Federal. Libre	Se declara la invalidez de la porción normativa del primer párrafo del artículo 144 del Código Penal para el Distrito Federal, que señala: “después de la	Se consideraron acuerdos internacionales: Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Americana

²⁵ De acuerdo con la jerarquía normativa, una ley general es y debe ser precedente de un reglamento pues la función de éste es aclarar algunos puntos y supuestos de dicha la ley general ya previstos en ella y/o explicados brevemente.

		autodeterminación de la mujer.	décima segunda semana de gestación”, así como del segundo párrafo del mismo artículo; de la porción normativa de la primera parte del primer párrafo del artículo 145 del Código Penal para el Distrito Federal, que dice: “después de las doce semanas de embarazo”; y el artículo Tercero transitorio del Decreto impugnado en su integridad.	sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
--	--	--------------------------------	---	--

Cuadro 5. “Casos políticamente sensibles y trascendentes en el periodo 1995-2010”. Creación propia con base en: SCJN. *Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995* [En línea] Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AInconstitucionalidadResueltas.aspx#&&NaLGnDeXUkDi/alEYzjFVRyOVzBx7xScLyU2OFnipClGmuUJaWTxe5qVAAbcYSbITc1j1uooivRcezTPeBvaidXgb2AGDIAIfz/ZqS2hEK0FBqBoMC70pBVSQoxHHmG60w5pJtKCXC/QZEcB/g8W4hgt4efEayRk8HWiDLpua2v/djHV5VF3KzbTK88Arb7ZN/Wmm8RfJuGHnQXyJWayVWp+g1hREqF6AHDVg==> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020]. SCJN. *Índice de Controversias Constitucionales resueltas a partir de 1995*. [En línea] Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020]. SCJN. *Portal de Estadística Judicial*. [En línea] Disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020].

PERIODO DE 2011-2019

No. Expediente	Tipo de control	Tema	Resumen de contenido	Sentido de la resolución	Observaciones
6/2018 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Administrativa: Ley de Seguridad Interior	Se reclama la invalidez de diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior así como el Decreto que expide a la misma. Regulación sobre la Guardia Nacional.	Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior.	Se considera que con tal Ley se vulneran los derechos humanos pactados en los acuerdos internacionales en los que México es parte ante el riesgo que implica la militarización de la seguridad pública: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Carta Democrática Interamericana.
105/2018 Y ACUMULADOS	Acción de inconstitucionalidad	Administrativa: Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos	Se reclama la legalidad y constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LFRSP) respecto al salario máximo tomando como límite el salario del Ejecutivo Federal.	Se declara la invalidez de los Arts. 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; así	El Decreto original fue publicado el 5 de noviembre de 2018, el cual fue impugnado ante la SCJN. Pero el 12 de abril se reformó ese mismo Decreto que creó la LFRSP quitando, modificando y adicionando

**112/2019 Y
ACUMULADOS**

			como los artículos 217 Bis y Ter del Código Penal Federal.	algunos artículos que reclamaron su invalidez.
Acción de inconstitucionalidad	Electoral: modificación al periodo de gobierno por el que fue electo el Gobernador de Baja California	Se reclama la grave violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al sufragio efectivo de los ciudadanos de Baja California a consecuencia de la modificación legislativa con la intención de aumentar el periodo de gobierno de Jaime Bonilla de dos años a cinco ("Ley Bonilla").	Se declara la invalidez del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 17/10/2019 en términos del considerando octavo de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de dicha entidad, y conforme a lo precisado en el considerando noveno de esta determinación.	Se realizó una consulta ciudadana llena de irregularidades para definir si Jaime Bonilla gobernase durante 5 años o no. Aunque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el encargado de resolver conflictos electorales no podía invalidar el decreto. El Gobernador no acató las recomendaciones del TEPJF hasta que el asunto llegó a la SCJN.

Cuadro 6. "Casos políticamente sensibles y trascendentes en el periodo 2011-2019". Creación propia con base en: SCJN. *Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995* [En línea] Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AlInconstitucionalidadResueltas.aspx#&&NaLGnDeXUkDi/alEYzjFVRyOVzBx7xScLyU2OFni pCIGmuUJaWTxe5qVAAbcYSbITc1j1uooivRcezTPeBvaidXgb2AGDIAfz//ZqS2hEK0FBqBoMC70pBVSQoxHHmG60w5pJtKCXC/QZEcB/q8W4hgt4efEayRk8HwiDLp ua2v/djHV5VF3KzbTK88Arb7ZN/Wmm8RfJuGHnQXyJWayVWp+g1hREqF6AHDVg==> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020]. SCJN. *Índice de Controversias Constitucionales resueltas a partir de 1995*. [En línea] Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020]. SCJN. *Portal de Estadística Judicial*. [En línea] Disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx> [Última fecha de consulta: junio 29, 2020].

A continuación, se aborda el análisis politológico de las sentencias que denomino como *políticamente sensibles*, las cuales me permiten afirmar que la Suprema Corte de Justicia ha sido una pieza esencial como engranaje del control constitucional y del control del poder para que el aparato político y jurídico de nuestro país funcione adecuadamente bajo los principios de la democracia constitucional mexicana.

- **Sentencia 31/1997: Caso Temixco**

El municipio de Temixco tuvo constantes problemas desde su creación sobre la delimitación de los territorios que lo conforman y que le pertenecen respecto a la delimitación del municipio de Cuernavaca.

El 12 de diciembre de 1996 el Secretario General del Gobierno del Estado de Morelos remitió al Congreso de dicho estado una Iniciativa de Decreto respecto a la Ley de División Territorial de dicho estado por el que se reconoce la jurisdicción territorial ampliada del municipio de Cuernavaca. Para el 25 de agosto de 1997 el Congreso estatal entregó al Gobernador el Decreto No. 92 en el mismo sentido de la iniciativa.

La controversia radica en que el municipio de Temixco no fue considerado en la discusión de la iniciativa de Decreto violentando su garantía de audiencia reconocido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos (artículo 7°) y en la CPEUM (artículos 14 y 16), privándolo de diversas superficies de terreno que, por ende, afectó su delimitación territorial, política, hacendaria, en la prestación de servicios públicos, generó incertidumbre en el bienestar de los habitantes sin saber a cuál municipio pertenecían y bajo cuál gobierno municipal se debían regir.

El municipio de Temixco reclamó que al no ser escuchados todos los integrantes del Ayuntamiento sino únicamente el presidente municipal, ignorándose al Síndico y los Regidores, además de que el procedimiento no cumplió con los lineamientos adecuados como tampoco el Congreso y el Gobernador estatal no hicieron una correcta valoración de los límites intermunicipales, el decreto era ilegal y nulo. Por su parte, tanto el Gobernador de Morelos como el titular del Congreso argumentaron que todo se realizó bajo los lineamientos establecidos en las leyes locales.

La SCJN aclaró que el Presidente Municipal como representación jurídica, política y administrativa del Ayuntamiento puede defender los intereses de la delimitación territorial por lo que no era necesario la presencia del Síndico y de los Regidores, de tal manera que el Presidente Municipal tenía la obligación de comunicar, en sesión de cabildo, al resto de los miembros del Ayuntamiento.

La Corte reconoció que el Congreso estatal sí está legitimado para regular y solucionar los problemas que tengan los municipios respecto a la limitación territorial pero no cumplió con el correcto análisis y valoración de las pruebas que presentó el municipio de Temixco pues “omitió expresar las razones que la condujeron a desestimar las pruebas documentales ofrecidas por dicho Municipio, puesto que en ninguna parte de la resolución impugnada se alude a ellas” (CC 31/1997, SCJN. Documento WORD: 35).

Este conflicto repercutía sobre los ciudadanos tanto del municipio de Cuernavaca como de Temixco al dejarlos en la incertidumbre respecto a cuál de estos pertenecían y bajo cuál se regían. Un aspecto importante a resaltar, antes de que sucediera este caso, es que las controversias constitucionales sólo procedían por violación directa a la Constitución. Con la sentencia Temixco a pesar de que originalmente se presentó como un conflicto de competencias entre municipios, también tenía repercusiones sobre la población que dañaban de manera indirecta a la Constitución Federal por lo que se crearon nuevas consideraciones y principios de atracción para argumentar que la Corte era procedente para resolver controversias que violaran indirectamente a la Constitución con el nuevo criterio de “bienestar de la persona humana” que se encuentra previsto en los primeros veinticuatro artículos de la CPEUM respecto a “las garantías del debido proceso y legalidad; en los preceptos que hacen radicar la soberanía del pueblo; en la división de poderes y en las formas de organización estatal y municipal” (Cossío, 2008: 153).

Es decir, dentro de la función constitucional de la Corte está salvaguardar la división de competencias entre los poderes del Estado de los diferentes niveles de gobierno ya sea federal, estatal y/o municipal, pero el caso Temixco tuvo repercusiones sobre la población al violar directamente sus derechos establecidos tanto en la

Constitución local como en la Federal por un conflicto de delimitación territorial entre los municipios de Temixco y Cuernavaca de forma indirecta. Este nuevo criterio permitió a la Corte tener mayor alcance en sus competencias para atraer y resolver futuras controversias similares y, a su vez, se amplió el umbral de procedencia para aquellos asuntos, normas o actos que indirectamente de la causa original contradicen a la Constitución.

En consecuencia, la Suprema Corte declaró la invalidez de los actos del Decreto No. 92 de la Legislatura y del Gobernador del Estado de Morelos, exhortando a que se emita una nueva solución al conflicto sobre la definición de límites territoriales entre los municipios de Temixco y Cuernavaca.

México al adoptar un régimen democrático, republicano y federal en todo momento debe respetar la relativa autonomía de los estados dentro de su forma de gobierno, pero no quiere decir que éstos puedan actuar arbitrariamente o no sigan el procedimiento estipulado en las normas locales y federales. Ante un conflicto estatal y/o municipal, la Corte tiene la responsabilidad de resolver el caso en defensa de la libre autodeterminación de los municipios en observancia del sistema federalista y republicano apegado a lo que establece la CPEUM considerando el alcance del acto impugnado, en este caso el bienestar y certidumbre de los ciudadanos.

El caso Temixco sentó el precedente para ampliar el umbral de procedencia de las controversias constitucionales para los gobiernos locales, lo que significó no sólo una modificación interna orgánica de la SCJN respecto al control constitucional de las controversias para la resolución de conflictos sino que tuvo *trascendencia política* para los municipios al tener acceso a las vías jurisdiccionales para defenderse de actos y normas que violenten el ámbito de sus competencias y atribuciones. A partir de ello, son numerosas las controversias constitucionales que han presentado los gobiernos municipales²⁶ contra las entidades federativas y/o la Federación, principalmente en materia de Presupuestos de Egresos.

²⁶ En 2019 los municipios promovieron 286 controversias constitucionales ante la SCJN sumadas a las presentadas por los estados y la Federación de un total de 365 controversias (Indicadores de Gestión Jurisdiccionales, SCJN)

- **Sentencia 18/2001 Y ACUMULADAS: Caso Yucatán**

El 31 de agosto del año 2000, el Congreso Estatal de Yucatán emitió el Decreto No. 278 en el cual se amplió un periodo electoral más a los Consejeros Ciudadanos y al Secretario Técnico del Consejo Electoral de dicho estado. Ante este suceso, el PRD interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) un Juicio de Revisión Constitucional Electoral²⁷ (JRC) con el que reclamaban la ampliación del periodo. El TEPJF revocó tal decreto y ordenó al Congreso estatal que realizaran el procedimiento correspondiente para la renovación y designación de los consejeros con una nueva lista.

El 14 de octubre de ese mismo año, la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales del Congreso yucateco, en sesión, realizó la nueva lista reflejado en el Decreto 286 pero durante la selección no se cumplieron con varias formalidades del proceso²⁸. El PRD nuevamente impugno este hecho mediante un JRC²⁹ y también el PAN³⁰; el Tribunal Electoral determinó que la designación transgredía varias disposiciones legales y constitucionales, además de no cumplir con debido procedimiento dejando sin efectos el Decreto 286.

Sin embargo, el Congreso no acató la resolución, ignoró los actos solicitados por parte del Tribunal Electoral, manifestó públicamente su rechazo a la resolución y los consejeros recién nombrados ejercieron el cargo celebrando “diversas sesiones públicas, dictando acuerdos y resoluciones, atribuyéndose el carácter de consejeros y ejerciendo indebidamente el servicio público, no obstante que les ha sido revocado su nombramiento” (AI 18/2001 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 13).

Ante la grave omisión y desacato de la resolución del TEPJF, éste dio una prórroga para que el Congreso acatará la sentencia; continuó en la misma postura por lo que el Tribunal realizó el procedimiento de designación de los Consejeros Electorales

²⁷ SUP-JRC-391/2000

²⁸ El Partido del Trabajo (PT) reclama que no se cumplió con la votación de cuatro quintas partes de los legisladores necesarios.

²⁹ SUP-JRC-445/2000

³⁰ SUP-JRC-440/2000

mediante una lista diferente bajo consulta de los partidos políticos y asociaciones civiles; los integrantes fueron seleccionados y se ordenó al Congreso que realizaran una sesión para la toma de protesta constitucional; tampoco lo hicieron, por lo que el Tribunal procedió a tomar su protesta de forma escrita.

Los consejeros que habían sido seleccionados bajo el Decreto 286 expresaron públicamente que el Congreso sí había sido notificado de la sentencia pero no la acató porque consideró que afectaba su soberanía estatal por la intervención del Tribunal. Tan es así que no bastó la omisión de cumplimiento de la sentencia, el Gobernador de Yucatán promulgó el Decreto No. 400 con el que quiso “revertir la revocación del Decreto 286 [...] y a la protesta que habían rendido como funcionarios” (AI 18/2001 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 23) a pesar de que el Tribunal lo había dejado sin efectos.

Una vez seleccionados los consejeros por parte del Tribunal Electoral, se les solicitó que se presentaran a sus oficinas para cumplir con el cargo y sus funciones, pero un grupo de militantes del PRI y diversos grupos impidieron de forma violenta que los consejeros pudieran acceder a las instalaciones del Instituto Electoral del Estado de Yucatán. Ante ello, el Tribunal dictó el Incidente de Inejecución de sentencia de los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 y frente a la constante desobediencia del Gobernador estatal presentó los actos incumplidos ante la Procuraduría General de la República³¹; además de solicitar que los consejeros indebidamente nombrados (del Decreto 286) dejaran el cargo, pero se reusaron.

A pesar de todo lo ocurrido, la legislatura de Yucatán promulgó un nuevo Decreto con el número 412 en el que se reformaron los artículos 85 y 86 del Código Electoral del Estado de Yucatán. Las modificaciones consistieron en reiterar que el único

³¹ La PGR al rendir su declaración en los motivos de inconstitucionalidad frente a la SCJN recalcó: “*Que los artículos impugnados establecen cambios a la integración de la autoridad encargada de organizar y vigilar las actividades del proceso electoral por lo que se trata sin duda alguna de una modificación fundamental al régimen normativo electoral y además, tomando en consideración que de acuerdo con el artículo 143 del Código Electoral del Estado de Yucatán el proceso electoral inició el pasado mes de octubre y la jornada electoral se celebrará el cuarto domingo del mes de mayo de este año, es inconcuso que al haberse publicado la reforma al artículo 85, fracción I del citado Código, el doce de marzo de dos mil uno ésta se llevó a cabo dentro del periodo prohibido a que alude el artículo 105 constitucional, por lo que deberá declararse su inconstitucionalidad*” (AI 18/2001, SCJN. Documento WORD: 151).

órgano encargado de la designación de los consejeros era el Congreso Estatal, aumentaron el número de consejeros de siete a catorce, en los artículos transitorios especificaron que la lista de los consejeros tanto propietarios como suplentes estaría integrada por la lista del Congreso, previamente designados bajo el Decreto 286, y por la insaculación del TEPJF, y buscaron dejar sin efecto cualquier disposición y nombramiento que contradijera el Decreto 412.

El conflicto llegó a la Sala Superior de la SCJN solucionando y aclarando que toda modificación en la legislación electoral no debe realizarse una vez iniciado el periodo de procesos electorales ni dentro de los tres meses previos, esto previsto en la CPEUM en el artículo 105; además se vulneraron los principios de certeza y objetividad electoral establecidos en el artículo 116 de la CPEUM por tratarse del proceso de integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán pues era necesario que el Consejo estuviese conformado a tiempo de la jornada electoral de 2001.

Por lo tanto, el Decreto 412 al crearse dentro de un periodo próximo a elecciones³² además de los conflictos de desacato que lo antecede declaró la invalidez de dicho Decreto que, en consecuencia, tuvo las siguientes repercusiones: los catorce consejeros propietarios y los catorce consejeros suplentes nombrados por el Decreto invalidado cesaron sus funciones; el Consejo Electoral hizo entrega de las instalaciones, recursos y documentos a la Sala Superior del TEPJF, el Gobernador, la legislatura estatal y todas las autoridades involucradas acataron la sentencia de la Suprema Corte.

El fondo de este caso se relaciona con la postura de Carl Schmitt y Hans Kelsen respecto a quién debe ser el defensor de la constitución, vistos en el primer capítulo. Mientras que Schmitt aboga a que los asuntos y acuerdos políticos deben ser resueltos por los órganos políticos; Kelsen defiende que la Constitución una vez

³² En 2001 se llevarían a cabo elecciones para renovar el cargo de Gobernador estatal, integrantes de la legislatura y de regidores de los ayuntamientos.

emitida por el órgano político creador debe ser un Tribunal Constitucional quien la hace valer y proteger.

Tanto el gobernador como el congreso, ambos de Yucatán, estaban firmes en su postura de solucionar el conflicto sin la intervención de órganos federales ni mucho menos judiciales por tratarse de un asunto interno en materia político-electoral, reflejando la postura de Schmitt. En tanto que el TEPJF y la SCJN bajo la responsabilidad de proteger y defender la Constitución a pesar de tratarse de un asunto evidentemente político lograron que predominara el orden constitucional.

- **Sentencia 22/2001: Ley de Energía Eléctrica**

El 22 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un Decreto – Reglamento Interior de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica por parte del titular del Ejecutivo Federal en turno, Vicente Fox Quezada, en el que modificó y adicionó varias disposiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE). El Congreso reclamó la invasión de competencias y facultades por parte del Ejecutivo que originalmente le corresponden al órgano legislativo en la creación o modificación de la normatividad.

Si bien, el Presidente de la República tiene la facultad reglamentaria de las leyes (Art. 89, CPEUM) no puede a través de éstas incluir asuntos que no fueron considerados previamente en la normatividad creada por el Congreso.

Para la adquisición de energía eléctrica para el servidor público, al reformar los artículos 126 y 135 del Reglamento interior de Energía Eléctrica se disponía de manera ilimitada, mediante la Secretaría de Energía, para que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) pudiese adquirir y modificar el porcentaje de los excedentes de producción eléctrica por los particulares, es decir, la “apertura absoluta para que los particulares generen energía eléctrica y la vendan irrestrictamente a la Comisión Federal de Electricidad” (CC 22/2001, SCJN. Documento WORD: 15). Se estaba autorizando a la Secretaría de Energía para:

“modificar a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en la Ley, sin limitación alguna. Sufre así el Congreso de la Unión de la

afectación de sus facultades, ya que de aceptarse dicha reforma quedaría en manos de la Secretaría de Energía la determinación política y el manejo indiscriminado, sin regulación legal alguna de la energía generada por los particulares, transgrediendo el ámbito competencial que tiene el Congreso para legislar exclusivamente en materia de energía eléctrica tal como lo dispone el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (CC 22/2001, SCJN. Documento WORD: 16).

Esta modificación, permitía que la CFE pudiese adquirir energía eléctrica de cualquier tipo de permisionarios mediante una licitación pública sin necesidad ni obligatoriedad de cumplir con el requisito de convocatoria. En realidad, se estaba utilizando a la CFE y a la Secretaría de Energía como medios para realizar cambios en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional “y para determinar las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema” (CC 22/2001, SCJN. Documento WORD: 20). Lo cual iba más allá de lo dispuesto en la ley original, lo estipulado por el ejecutivo no estaba previsto con anterioridad cuando en realidad “las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan” (CC 22/2001, SCJN. Documento WORD: 304).

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el abuso de las facultades del titular del órgano ejecutivo respecto a las modificaciones del Decreto Presidencial al introducir otros supuestos no previstos en la Ley de Energía pues implicaba “una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes” (CC 22/2001, SCJN. Documento WORD: 301) que ya había sido especificada y fija por el Congreso de la Unión a quien le corresponde legislar en materia de recursos de la Nación en beneficio de ésta y no hacia particulares³³. Las riquezas de la Nación no se pueden otorgar a concesiones particulares ni se pueden poner nombres o beneficiarios disfrazados en beneficio de unos cuantos.

Se declaró la invalidez de los artículos impugnados del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica reformados mediante el Decreto expedido por Vicente Fox y reiterando la obligatoriedad de sus sentencias sin importar el cargo

³³ Transgredía el artículo 27 de la CPEUM.

que ostente el demandado. Si la Corte hubiera concedido la razón al Ejecutivo, éste por medio de una ley reglamentaria podría modificar y agregar consideraciones sin discusión legislativa y superando el límite de sus atribuciones cuando, en realidad, bajo el sistema democrático constitucional mexicano son esenciales los controles ante los abusos de poder.

- **Sentencia 109/2004: Presupuesto de Egresos Federales 2005**

El caso se presentó durante el gobierno de Vicente Fox que, cabe recordar, tras la alternancia en el poder se presentó por primera vez un gobierno dividido. Dentro de las facultades del titular del órgano ejecutivo es presentar el paquete de gastos federales de cada año para cumplir con las necesidades, políticas públicas, programas y demás que demanda el bienestar de la sociedad y el desarrollo de la Nación.

El 8 de septiembre de 2004 el Ejecutivo Federal mandó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (PEFEF 2005) para su discusión y aprobación. El 18 de noviembre del mismo año, la Cámara de Diputados aprobó el Decreto (PEFEF) incluyendo algunas modificaciones³⁴ al Proyecto de Presupuesto -invadiendo la facultad administrativa y exclusiva del Presidente de la República-, cuatro días después fue enviado al Ejecutivo Federal y éste realizó nuevas observaciones y precisiones al Proyecto de Egresos.

Sin embargo, el 14 de diciembre la Cámara de Diputados aprobó el Decreto que ya había discutido con anterioridad sin incluir las nuevas observaciones del Ejecutivo Federal y con ciertas inconsistencias:

“sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF

³⁴ Modificaciones no previstas en el Programa Nacional de Desarrollo. Decidió financiar la realización de diversas obras y servicios, para proteger áreas naturales, para la construcción de instalaciones y adquisición de equipo para la armada de México, en la distribución de los “Tiempos de Estado” en los medios de comunicación, para combatir el robo de combustible, entre otros que no fueron considerados originalmente en el Proyecto del Ejecutivo.

2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, las observaciones formuladas” (CC 109/2004, SCJN. Documento WORD: 5).

Si bien, en un acto unicameral en el que la Cámara de Diputados es la única para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de cada año previamente propuesto por el Ejecutivo Federal – también en su facultad exclusiva para realizar el Proyecto de Egresos-, ignoró las observaciones realizadas por el Ejecutivo e hizo caso omiso a su derecho de veto presidencial por considerar que ya no podía modificarlo una vez aprobado por la Cámara, cuando en realidad en esta materia sí lo puede hacer por tratarse de un proyecto en el que él forma parte; por lo que procedió el 20 de diciembre de 2004, de acuerdo con el procedimiento que establece la Constitución en el artículo 72, a la publicación del Decreto que él había modificado ante la falta de cumplimiento de la Cámara.

Frente a ello, la SCJN definió que el derecho a veto por parte del Ejecutivo:

“es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.” (CC 109/2004, SCJN. Documento WORD: 250).

Con tal derecho el Ejecutivo puede hacer observaciones, objeciones y cuestionamientos adicionales que no se tomaron en cuenta en la discusión de su aprobación; entonces la intervención del Ejecutivo sí es procedente respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos.

En consecuencia, la Suprema Corte procedió a invalidar el acuerdo de la Cámara de Diputados aprobado el 14 de diciembre de 2004 por ser violatorio a los artículos 72 y 74 de la CPEUM, se declaró la nulidad del presupuesto esto quiere decir que la cantidad prevista en los incisos impugnados quedó congelada hasta que la

Cámara de Diputados hiciera las modificaciones correspondientes y a tiempo para el ejercicio del Presupuesto del 2005.

Este caso refleja una omisión de facultades por parte del órgano legislativo respecto al poder de veto del ejecutivo. De no haberse reconocido tal facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos la colaboración entre poderes quedaría truncada ya que mientras un órgano se encarga de recabar el presupuesto que requiere para llevar a cabo su Plan de Desarrollo Nacional y el presupuesto que necesitan las dependencias, las entidades y las instituciones en los diferentes niveles de gobierno que conforman el Estado mexicano, incluyendo el presupuesto del propio Congreso de la Unión; el otro se encarga de analizar, discutir y aprobar el proyecto de presupuesto considerando algunos cuestionamientos o comentarios que no fueron previstos. Es un acto deliberativo de cooperación dentro del proceso legislativo, ambos en beneficio del adecuado funcionamiento y desarrollo del país.

Cabe recordar que no es viable que los órganos de poder del Estado actúen en estantes separados sin relación alguna, pero tampoco lo es si superan los límites de sus atribuciones. Debe ser un equilibrio, pesos y contrapesos entre sí para cumplir un mismo objetivo: el funcionamiento de todos los engranajes del Estado.

- **Sentencia 146/2007 Y ACUMULADAS: interrupción legal del embarazo en la CDMX**

La interrupción legal del embarazo es un tema bastante delicado y controversial por los efectos que trae consigo y por la polarización social de opiniones que discrepan entre aquellos que están en contra y que son *provida* y aquellos que están a favor del aborto en beneficio de los derechos de la mujer y la libre autodeterminación de su cuerpo.

El 26 de abril de 2007 la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal (DF) - ahora Ciudad de México (CDMX)- publicó en su Gaceta Oficial un decreto por el que reformó diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Salud del Distrito Federal respecto a la penalización del aborto después de las doce

semanas de gestación, de realizarse la interrupción del embarazo antes de ese tiempo es legal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reclamó tal Decreto porque defiende que atenda contra la vida, un derecho fundamental y primordial que todo ser humano tiene por el simple hecho de ser un humano. Considera que daña el derecho a la vida del producto desde su concepción, el derecho a la vida misma y su disfrute, el derecho a la protección por parte del Estado del proceso de gestación y los derechos de igualdad en pareja. También alega sobre la invasión de competencias de la Asamblea de la ciudad por tratarse de un tema delicado que contradice lo estipulado en el Artículo 1° Constitucional al privar de la vida a un embrión en su proceso de gestación; considerando que le corresponde al Congreso de la Unión.

Por su parte, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) argumentó “que los artículos 144, 145 y 146 del Código Penal, 16 Bis 6, párrafo tercero, y 16 Bis 8, último párrafo, de la Ley de Salud, ambos del Distrito Federal, violan los artículos 1°, 4°, 14, 22 y 123 constitucionales” en el mismo sentido que la CNDH.

No sólo es una discusión respecto a la constitucionalidad de la ley, se trata de un dilema bastante complicado respecto a cuál derecho humano debe prevalecer: el de la vida desde su concepción o el de la libre autodeterminación de la mujer en defensa de sus derechos. En ambos promoventes de la acción de inconstitucionalidad es clara su postura *provida* al no permitir que se prive de la vida al embrión desde el momento de su gestación; señalan que sea antes o después de los tres meses de gestación debe haber una sanción penal por violación al derecho a la vida; adoptando una postura un tanto conservadora.

A pesar de que fue hasta el 2011 en que México reformó en materia de derechos humanos para la armonización de su legislación respecto a los tratados y acuerdos internacionales aplicando el control de convencionalidad, no quería decir que se ignoraban los acuerdos internacionales sí se consideraban, pero no tenían fuerza vinculatoria. Pese a ello los actores citaron que la despenalización del aborto

contradecía lo pactado en la Convención de los Derechos del Niño, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por otro lado, la Asamblea Legislativa de la CDMX argumentó que debe permitirse el derecho de la mujer y a decidir sobre su cuerpo bajo ciertas consideraciones que no estuvieron bajo su consentimiento como por ejemplo por producto de una violación sexual o inseminación artificial, cuando esté el peligro la salud y la vida misma de la mujer embarazada, cuando el feto presenta alteraciones genéticas y congénitas que puedan perjudicar su pleno desarrollo bajo consideración de médicos especialistas o bajo la conducta culposa de la mujer todo esto expresado en el artículo 18 del Código Penal de la CDMX que la inhiben de cualquier responsabilidad penal siempre y cuando sea hasta la décimo segunda semana de gestación por considerar que el embrión o feto aún no es -dentro de ese periodo- un ser humano, sin conciencia ni sentir.

En las modificaciones que realizó permite a las instituciones públicas de salud del gobierno del D.F. atender las solicitudes de interrupción de embarazo a las mujeres que lo soliciten sin importar que cuenten con otro servicio de salud público o privado. Posterior al procedimiento de interrupción, el gobierno brindaría los servicios de consejería en materia de planificación familiar y anticoncepción; inclusive promovería campañas y políticas integrales e intensivas sobre la educación de la salud sexual, de los derechos reproductivos, así como la maternidad y paternidad responsables para reducir el índice de abortos y la prevención de embarazos no deseados.

Ante este gran dilema la SCJN resolvió que la acción de inconstitucionalidad no es procedente en el artículo 148 del Código Penal para el Distrito Federal y el 16 Bis 7 de la Ley de Salud del Distrito Federal, reconoció la validez de algunas porciones de los artículos que no fueron invalidados. Esto quiere decir que la interrupción del embarazo es y será legal antes de las doce semanas de gestación siempre y cuando sea bajo las justificaciones contempladas en el artículo 148 del Código, reconoce que las instituciones públicas de salud del gobierno de la Ciudad tienen la obligación

y responsabilidad de brindar los medios y las condiciones óptimas para ejercer tal derecho y un procedimiento seguro siendo la CDMX la primera entidad federativa que permitió el aborto, seguido de Oaxaca en 2019.

La resolución de la Corte en este caso fue controversial y definitiva, la polarización social era evidente entre los grupos sociales provida con una postura más progresista y los grupos religiosos con una postura conservadora. Al tratarse de un asunto tan delicado, de no haber resuelto como lo hizo la Corte, se hubiera retrocedido en la larga lucha progresista en defensa y garantía de los derechos de la mujer y, probablemente, los abortos clandestinos hubiesen incrementado. La discusión sobre qué vale más entre la vida o no de un ser y que a partir de cuándo se puede considerar como un ser sintiente, consiente y humano; un gran dilema.

- **Sentencia 6/2018 Y ACUMULADAS: Ley de Seguridad Interior**

Desde el año 2006 durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico se intensificó al grado de mandar a las Fuerzas Armadas a las calles poniendo en gran riesgo la integridad y bienestar del ciudadano; esto con el fin de fortalecer la seguridad nacional.

Desde entonces, el tema de inseguridad en México es una constante preocupación y un grave problema que el Estado mexicano debe atender. Para hacerle frente se creó la Ley de Seguridad Interior en 2017 para que la Guardia Nacional en colaboración con las autoridades de seguridad pública trabajen en conjunto y de manera permanente contra la delincuencia. No obstante, dicha Ley presentó diversas inconsistencias, violaciones e incoherencias que contradecían a la Constitución y que, incluso, transgredían algunos derechos humanos.

El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto para la nueva Ley de Seguridad Interior a propuesta del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y bajo aprobación de la mayoría del Congreso de la Unión, aunque no todos los diputados (as) y senadores (as) estuvieron de acuerdo. Las

minorías³⁵ legislativas de ambas Cámaras federales se quejaron ante la Suprema Corte alegando que a partir del artículo primero hasta el trigésimo cuarto, así como del primero al cuarto artículos transitorios debían ser invalidados.

Los argumentos que presentaron ambas Cámaras consistieron en: que la Ley sólo le atribuía facultades al Ejecutivo Federal y a su administración – tal como la Secretaría de Gobernación- sin considerar ni al Poder Legislativo ni al Poder Judicial respecto a su aplicación, limitación y control tratándose de una omisión relativa; además no se tomaron en cuenta diversos artículos de la Constitución referentes al funcionamiento e integración de la Guardia Nacional.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) por su parte, promovió la acción debido a que del artículo 29 al 31 permitía a las Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas conocer sobre los datos personales de los ciudadanos para desarrollar actividades de inteligencia; de tal manera que las autoridades federales y los organismos autónomos debían proporcionar tal información delicada sin tener claros los fines de su utilización, vulnerando la privacidad de las personas y transgrediendo el “derecho constitucional de las personas al tratamiento de sus datos personales” (AI 6/2018 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 25).

Por su parte, la CNDH alegó que el derecho humano de seguridad debe estar en manos de las instituciones de seguridad pública de carácter civil y no de carácter militar. Además, esta Ley permitía que las Fuerzas Armadas si se percataban de la comisión de un delito lo notificarían ya sea al Ministerio Público o a la policía sin establecer claramente el procedimiento que debiese aplicar afectando los derechos de seguridad jurídica y legalidad a pesar de que, también, menciona que en todo momento se deben preservar los derechos humanos de las personas, pero a saber de los casos de abuso y mal uso de las facultades del ejército respecto a los casos de desaparición forzada pone en riesgo los derechos humanos de la personas. Tales son los casos de Radilla Pacheco VS México, Cabrera García y Montiel Flores

³⁵ Fue presentada por 188 diputados que representan el 37.6% del total de la Cámara de San Lázaro y 44 senadores quienes representaron el 34.3% (6/2018 Y ACUMULADAS).

VS México, los estudiantes del Tecnológico de Monterrey que fueron baleados por el Ejército mexicano, les implantaron armas y manipularon los cuerpos para “justificar” que eran supuestamente narcotraficantes, el Caso Ayotzinapa, entre muchos otros.

Dentro de una democracia constitucional deben existir límites y controles respecto a los funcionarios que conforman el Estado, el ejército y las fuerzas armadas no están exentos de ello. El dilema de fondo radica en que la Guardia Nacional en esta Ley es considerada como Fuerza Armada cuando en el artículo 31 de la CPEUM establece que los mexicanos pueden alistarse a ella, por lo tanto, su conformación debería ser por civiles y no por militares.

La Suprema Corte aclaró que la tergiversación del concepto de seguridad interior y seguridad pública han propiciado que, en apariencia, la Guardia Nacional actúe en beneficio de la seguridad pública cuando en realidad encubre su participación bajo el carácter de seguridad interior resultando una grave violación y fraude a la Constitución³⁶. A decir de la Corte:

“La ley impugnada distingue entre las funciones de seguridad interior y las de seguridad pública, aun cuando no exista diferencia material alguna entre las mismas. De esta forma, el tipo de seguridad depende exclusivamente de la autoridad que la lleva a cabo. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública, la que realizan las autoridades civiles (AI 6/2018 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 44).

En este sentido, la Suprema Corte detectó que la Ley de Seguridad Interior “distribuye facultades entre la Federación, entidades federativas y los municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo” (AI 6/2018 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 46). Esto quiere decir que la seguridad nacional es una facultad de orden federal, el Congreso no puede interferir en la organización de la seguridad pública de las entidades federativas y municipios.

³⁶ El artículo 21 constitucional prohíbe la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

La SCJN resolvió que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Movimiento Ciudadano no era procedente por no tratarse de un asunto meramente electoral ni mucho menos tenía implicaciones en tal materia. Respecto a los demás actores promoventes sí fueron procedentes, por tratarse en la violación de los derechos humanos en representación de la CNDH, del INAI para la protección de la información pública y datos personales y, de las minorías legislativas de ambas Cámaras por tratarse de una Ley Federal que tuvo su origen en el Congreso al que forman parte.

Ante la grave irresponsabilidad del Congreso y del Ejecutivo por el uso indiscriminado del concepto de seguridad interior para hacerla pasar por seguridad pública para que la Guardia Nacional, de carácter militar, pudiese complementar y en algunos casos sustituir las funciones de las autoridades policiacas, de carácter civil, poniendo en peligro diversos derechos constitucionales y humanos de los ciudadanos, la SCJN invalidó por completo el Decreto dejando la Ley sin efectos ni aplicación.

- **Sentencia 105/2018 Y ACUMULADAS: Ley Federal de Remuneración de los Servidores Públicos**

Como se mencionó anteriormente, con la nueva administración y gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se comenzaron a gestar varios cambios de acuerdo con la visión de austeridad del mandatario que, más allá de reformular íntegramente el sistema, generó un desequilibrio relativo del *status quo*.

Uno de sus objetivos desde que estaba en campaña política era desaparecer los privilegios a raíz de los altos salarios que recibían los servidores públicos. En defensa de su lema “no debe existir gobierno rico con pueblo pobre”, el cinco de noviembre de 2018 se publicó en el DOF la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LRSS) que sería reglamentaria a los artículos 75 sobre el presupuesto de egresos y 127 sobre la remuneración de los servidores públicos de la CPEUM para que ningún servidor público pudiese ganar más que el Presidente de México y sancionar el enriquecimiento ilícito e injustificado.

Aunque la Ley tenía buenas intenciones respecto a moderar el gasto que implica la retribución hacia los servidores públicos por su trabajo y servicio a la Nación, presentó varias inconsistencias y contradicciones a la Constitución que fueron prontamente impugnadas.

En este caso fue la CNDH y los Senadores de la LXIV Legislatura quienes reclamaron la invalidez de diversos artículos de la Ley, además de recalcar que no sólo eran inconstitucionales sino que también transgredían lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los que México forma parte.

La sesión para la resolución de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 Y ACUMULADAS se llevó a cabo en mayo de 2019, pero en abril de 2019 se aprobó y publicó en el DOF una nueva reforma a la misma LFRSP en la que modificaron y adicionaron varios artículos de la ley que previamente había sido impugnada. ¿Esto es válido? la Corte aclaró que se realizó un nuevo acto legislativo que alteró lo estipulado en el primer Decreto respecto a los artículos impugnados, pero esto no implicaba que no fueran comparados y analizados ambos decretos.

Respecto a la sanción por enriquecimiento ilícito se agregaron dos artículos (217 Bis y Ter) al Código Penal Federal para condenar este acto; el servidor público que reciba una cantidad considerable y no lo notifique prontamente a las autoridades sería penalizado. No obstante, la CNDH reclamó que esto daña el principio de taxatividad, es decir, dentro de la rama penal los artículos deben ser claros y específicos respecto al acto ilícito; dicho artículo de la Ley no hace la precisión si dentro del lapso que tiene el servidor para notificar (30 días) es a partir desde que se realiza el pago excedente o desde el momento en el que el servidor se da cuenta. Esto sería así porque:

“la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico, sin embargo, el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, ya que éste puede devenir de un error no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad, no obstante, la norma lo posiciona en una situación susceptible de ser sancionado penalmente” (AI 105/2018 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 5).

La Ley exceptúa de responsabilidad penal al personal de base -que no ejercen como tal una facultad de autoridad tal como lo haría un Secretario General de alguna dependencia o institución-, al personal supernumerario -contratado por un tiempo determinado- de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas. Claramente se está excluyendo a servidores públicos que, aunque sea mínima o mayoritariamente su participación, son parte de los servidores de la Nación.

Con esta Ley los entes patronales estarían obligados a verificar que su personal reciba la cantidad de salario que le corresponde de manera individual, al momento de percatarse de un excedente – cualquiera que fuese- tendría que ser notificado a un superior jerárquico para su sanción; resulta ser una carga administrativa excesiva e innecesaria. En pocas palabras, la tipificación del delito de remuneración ilícita presenta varias inconsistencias que no permiten la claridad ni certeza del proceso, cuáles son las conductas y en qué condiciones se debe aplicar.

Respecto a la disminución y regulación de los salarios de los servidores públicos, de acuerdo con el artículo 127 constitucional, aquéllos deben recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función que será determinada anualmente e incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación y ninguno de ellos podrá recibir un salario mayor que el Presidente de la República; precisamente, aquí radica una inconsistencia. ¿Bajo qué parámetros, reglas, fórmulas o condiciones se determina el salario del Ejecutivo Federal? En un escenario exagerado ¿si su salario se determinara en diez pesos, los demás servidores públicos deberán ganar menos de eso?

Como Ley Reglamentaria a los artículos 75 y 127 de la CPEUM tenía la obligación de esclarecer tal procedimiento, pero no fue así, omite aclarar bajo qué criterios es que se determina el salario del Presidente aunque la Constitución especifique que los salarios deben ser proporcionales a las actividades que realiza, sigue siendo ambiguo y permite cierta discrecionalidad en la fijación del sueldo máximo. Además, no todos los servidores públicos realizan las mismas funciones ni tienen las mismas responsabilidades por lo que los parámetros para su determinación deben ser diferenciados, lo cual tampoco es precisado.

Los alcances que tiene la determinación de los salarios repercuten sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año a raíz de que deben ser incluidos las remuneraciones de cada institución y órgano de poder ya sea federal, estatal y municipal.

La LFRSS contempla no sólo a los servidores del órgano ejecutivo y legislativo sino también del judicial y de los organismos autónomos; resulta que también tiene impacto sobre el Tribunal Constitucional (la SCJN) y los tribunales inferiores. El Senado, en su informe, argumentó que la acción de inconstitucionalidad no debía proceder puesto que los ministros y los jueces forman parte de los servidores públicos, no debían ser aquéllos quienes resolvieran porque su decisión podría ser bajo interés personal de su salario. Sin embargo, la Suprema Corte desechó su argumento al afirmar que “la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que se promueve en interés de la regularidad constitucional y no para salvaguardar derechos de persona determinada” (AI 105/2018 Y ACUM., SCJN. Documento WORD: 144).

Respecto a la tipificación del delito por enriquecimiento ilícito tampoco surtió efectos por su ambigüedad, desigualdad y afectación a los derechos humanos y económicos de los servidores públicos.

Si bien es cierto que los salarios de los ministros de la SCJN o de los consejeros electorales del INE son eminentes, es idóneo que así lo sea para garantizar la imparcialidad en sus resoluciones de manera que no se vean influenciados o

condicionados por otras retribuciones no lícitas; en sí para no afectar su independencia. Pese a ello y ante la polémica que desataron las medidas de austeridad de López Obrador³⁷, algunos servidores de manera voluntaria disminuyeron su salario. En el caso de la Suprema Corte hizo recortes presupuestarios en utensilios y procesos administrativos que no eran tan esenciales en pro de la austeridad.

Por estas razones de legalidad y constitucionalidad, la Corte invalidó varios apartados de los artículos sexto y séptimo de la Ley Federal de Remuneraciones, lo que significa que, ante la falta de criterios y parámetros para determinar el salario del Ejecutivo Federal, cesaron los efectos para determinar el resto de los salarios de los servidores públicos además de que no pueden ser disminuidos durante el ejercicio de sus funciones.

- **Sentencia 112/2019 Y ACUMULADAS: Caso Ley Bonilla**

El 2 de junio de 2019 se llevaron a cabo elecciones para renovar el cargo de gobernador y diputados locales en el estado de Baja California . El candidato Jaime Bonilla Valdez, en representación del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), resultó ganador desbancando al Partido Acción Nacional (PAN) que gobernó al estado durante casi 30 años y la cámara estatal se conformó predominantemente por diputados morenistas³⁸ en la nueva XIII Legislatura.

El periodo para el que fue electo Jaime Bonilla fue de dos años bajo el Decreto 112 creado en julio de 2014 por la XXI Legislatura del congreso estatal (2013-2016) para configurar las fechas electorales y se empataran con los comicios del 2021, de tal manera que gobernaría por ese lapso excepcional y terminado ese tiempo se regularizarían los periodos de seis años.

No conforme con tal Decreto, Jaime Bonilla manifestó su inconformidad mediante un recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral local de Baja California

³⁷ No conforme con la resolución y fiel a sus políticas de austeridad, López Obrador hizo considerables recortes al Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2020 de varios organismos autónomos siendo el INE el más afectado.

³⁸ Son 13 diputados morenistas de 25 que conforman el Congreso Estatal.

“argumentando que hubo una violación en el proceso legislativo, ya que no se informó debidamente a los ayuntamientos de Ensenada, Rosarito y Tecate, cuando se llevó a cabo la modificación por parte del Congreso del Estado” (Villa 2019). El Tribunal local decidió inaplicar el Decreto 112 y “ordenó una adenda a la convocatoria de la gubernatura en la que se estableciera que su periodo de gestión se incrementaría a seis años” (SUP-JRC-22/2019 Y ACUM., TEPJF. Documento PDF: 3).

El 8 de julio de 2019, 21 diputados de la XXII Legislatura del Congreso de Baja California (2016-2019) a pesar de una grave crisis política³⁹, fragmentación partidaria interna en el Congreso y casi nula discusión de la iniciativa, aprobaron el Decreto 351 para reformar el artículo octavo de la Constitución Política de Baja California con la finalidad de ampliar a cinco años el periodo de gobierno del entonces mandatario electo bajo las justificaciones de ahorrar gastos electorales ante la prontitud de las elecciones en 2021, por la grave situación de endeudamiento público del estado, que ese lapso no bastaba para que el gobernador pudiese cumplir con su plan de gobierno y que al final de cuentas se cumplía con la homologación de las elecciones en 2024 (Rubio, 2019).

Para que tal modificación no careciera de cierta “legitimidad” por parte de los ciudadanos, la legislatura entrante decidió organizar una consulta ciudadana para preguntar a los bajacalifornianos si preferían una gubernatura de dos o de cinco años. Sin base legal ni rigor técnico se realizó la consulta en la que los supuestos participantes, y digo supuestos porque la lista de votantes no fue corroborada ante el Instituto Nacional Electoral, optaron por una gubernatura de cinco años (Caporal, 2019).

³⁹ Los partidos PAN, PRI, PRD y Movimiento Ciudadano descalificaron y reprocharon los actos de los diputados que se sumaron a tal modificación, como castigo los expulsaron de sus respectivos partidos. Varios medios periodísticos mencionan que algunos de los diputados fueron sobornados para votar en favor de la ampliación; además de que durante la sesión extraordinaria (por considerarlo un tema “urgente”) el Congreso “decidió dispensar el *trámite parlamentario ordinario* del asunto, que supondría que la mesa directiva turnara la iniciativa para su análisis y dictaminación ante comisiones legislativas” (Rubio 2019), por lo que no fue debida ni ampliamente discutida mas que por el diputado Víctor Manuel Moran Hernández quien presentó la iniciativa.

El 17 de octubre de 2019, el Congreso de Baja California publicó en su Diario Oficial el Decreto de reforma para la ampliación del mandato de Gobernador que pasaría de dos a cinco años; fue así como Jaime Bonilla a pesar de que compitió bajo las reglas del Decreto 112 con el que gobernaría durante dos años, tomó protesta el 1° de noviembre de 2019 como Gobernador del estado a partir de esa fecha hasta el 31 de octubre de 2024.

Esta decisión despertó “un debate sobre los límites constitucionales impuestos ante los órganos de representación para ejercer su función de producción normativa” (Rubio, 2019) pues esto daba pauta a que otros estados también lo pudiesen hacer dañando gravemente los principios democráticos, los derechos ciudadanos, el Estado de Derecho y lo establecido en los artículos 39 y 41 de la CPEUM. Fue una clara violación a los principios democráticos y electorales de certeza y no reelección a raíz de que el ciudadano, en un principio, votó por un candidato que duraría dos años en el cargo; al no ser así se transgredió su derecho electoral al no respetar las reglas electorales establecidas.

Si bien, el Congreso local tiene la facultad de modificar la temporalidad de los cargos no lo puede hacer sin considerar el criterio temporal de tres meses antes de una jornada electoral establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal, tal como sucedió en el caso Yucatán de 2001. Ni tampoco debe realizar una modificación que afecte la voluntad popular de cada uno de los ciudadanos que votó en conjunto por cierto candidato bajo ciertas reglas y condiciones.

A pesar de que el TEPJF había resuelto y reiterado que el periodo de mandato al que había sido electo sería de dos años⁴⁰, Jaime Bonilla ignoró y menospreció la resolución argumentado que hasta que el caso no llegara a la SCJN no obedecería las sentencias judiciales. Fue así como, una vez aprobada la modificación en el Diario Oficial del estado⁴¹, los partidos PAN, PRI, PRD y Movimiento Ciudadano de

⁴⁰ En la sentencia SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADAS el TEPJF determinó revocar la sentencia del Tribunal Electoral local.

⁴¹ Previamente habían presentado varias controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por parte de algunos municipios y partidos políticos ante la SCJN pero no fueron procedentes porque no se

Baja California y la CNDH tramitaron una acción de inconstitucionalidad (112/2019 Y ACUMULADAS) ante la Suprema Corte de Justicia para que resolviera el delicado problema.

Después del estudio legal y constitucional sobre el decreto, la Corte argumentó que se violaron los principios democráticos de certeza electoral, derecho a votar y a ser votado, y no reelección, debido a que los ciudadanos votaron bajo conocimiento de que la duración del cargo de gobernador sería de dos años y no de cinco, de haberse dejado así cualquier puesto de gobierno podría aumentarse o disminuirse posteriormente a su elección representando una gran amenaza al sistema democrático.

En sesión del Pleno realizada el 11 de mayo de 2019, de manera unánime se invalidó el Decreto 351 dejándolo sin efectos por lo que Jaime Bonilla gobernará durante dos años hasta el 2021 como se había definido inicialmente.

Retomando lo expuesto en el caso de Yucatán respecto a las posturas de Schmitt y Kelsen, Jaime Bonilla sostuvo una postura similar a Schmitt al considerar que el conflicto era de índole político y por ende le corresponde los órganos políticos de Baja California solucionarlos sin la intervención de los órganos judiciales y menos a nivel federal. Mientras que, tanto el TEPJF como la SCJN en su función como guardianes de la Constitución, defendieron los principios democráticos que emanan de ésta en beneficio del respeto y garantía de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos. La Corte de no haber resuelto como lo hizo su poder constitucional como jugador con veto, se hubiera visto afectado al permitir la eminente inconstitucionalidad.

En resumen, con las sentencias analizadas anteriormente, puedo afirmar que gracias al diseño institucional de la reforma de 1994 la Suprema Corte de Justicia ejerce su poder de veto constitucional para:

habían publicado en Diario Oficial del estado, por ende, no tenía efectos y la Corte no podía ni puede valorar una norma sin que aún no se haya publicado ni aplicado.

- a. Controlar y limitar el poder político ante los abusos de los actores políticos que conforman los órganos ejecutivo y legislativo tanto local, estatal o federal, mediante una norma o acto que en apariencia es legal y cumple con el procedimiento de legislación pero que tras el análisis y discusión exhaustiva de la Suprema Corte al considerar tanto los argumentos de las partes involucradas como el conflicto *per se* y el alcance de la norma o acción, define y recalca los límites de actuación de los actores respecto a su esfera de competencias y facultades establecidas en las normas -llámense Constitución o leyes- sin sobrepasarlas.

Tal como sucedió en el caso Temixco que bajo cumplimiento en apariencia del proceso legislativo sobre la modificación territorial el municipio de Cuernavaca y el Congreso estatal omitieron considerar el estudio interterritorial de Temixco; con la decisión de la Corte el acto fue invalidado lo que significa que, en este caso y en posteriores, todo municipio debe ser notificado y participe en la discusión sobre la delimitación territorial de las zonas en las que forma parte y así, definir bajo cuál Ayuntamiento se rige el ciudadano.

El caso Yucatán también refleja el control de poder ante la reiterada desobediencia de los actores estatales por no cumplir con el debido procedimiento en la conformación del Consejo Electoral Estatal y por desacato de las sentencias del Tribunal Electoral, la Suprema Corte invalidó el decreto que generó el conflicto inicial y reiteró que las sentencias de los órganos judiciales incluyendo al TEPJF son obligatorias a pesar de que el conflicto sea estatal y las resoluciones sean emitidas por órganos federales; esto es crucial porque a pesar de que cada estado de la República se rige bajo su propia normatividad eso no quiere decir que actúen fuera de la normatividad federal, México es una República Federal en la que reconoce la autonomía de los estados pero éstos deben responder y actuar con lo que establece la Constitución, de no obedecerse tanto las sentencias como las leyes que moderan las competencias y facultades de los actores políticos incurren a violar el Estado de Derecho, lo que quiere decir que cualquier acto

o norma puede ir más allá de lo que limita y establece la ley, es decir, un gobierno de hombres y no de leyes.

O bien, el acto detrás de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Energía para otorgar concesiones a particulares privatizando un recurso de la nación, un acto por parte del titular del ejecutivo para responder a ciertos intereses políticos y económicos al plasmarlos en una ley reglamentaria donde su función original es esclarecer ciertos artículos que ya fueron discutidos previamente en el proceso legislativo y no para incluir otras consideraciones a modo que no fueron previstas.

- b. Proteger los derechos de los ciudadanos ante la falta de responsabilidad y compromiso de las autoridades que los representan ya sea por no cumplir con lo establecido en la Constitución o por no reconocer y garantizar sus derechos sean políticos, sociales, económicos y/o humanos.

La sentencia sobre la interrupción legal del embarazo es el claro ejemplo de un asunto de interés político pero principalmente social por tratarse de un grupo que ha luchado desde hace décadas en defensa y beneficio de sus derechos como mujeres sobre la libre autodeterminación sexual sobre su cuerpo; la decisión de la Corte reflejó su postura progresista en favor de los derechos reproductivos de la mujer teniendo en cuenta ciertas consideraciones que no incluyen su consentimiento voluntario tal como una violación. Este caso fue el parteaguas sobre la consideración de despenalizar el aborto a nivel nacional, no obstante, por las diferentes posturas tanto a favor como en contra se ha visto obstaculizado pero eso fue impedimento para Oaxaca en 2019. Este asunto depende principalmente de los actores legislativos encargados de permitir la interrupción del embarazo mediante las normas para que sea legal y libre de imputaciones legales; ante ello la Corte gracias a su conformación desde 1994 la mayoría de sus ministros han reflejado una postura liberal y en defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, algunos de ellos fueron precursores y partícipes de la reforma de 2011.

La Ley de Seguridad Interior también refleja el problema de disfrazar a la Guardia Nacional como seguridad pública conformado por civiles, por ciudadanos, cuando en realidad su participación es de carácter de seguridad interior, o sea, militar. Si bien los militares también son ciudadanos que se enlistan a las fuerzas armadas, su formación es distinta a las autoridades policiacas, son preparados para cuestiones de combate y defensa de la Nación ante posibles conflictos bélicos o bien de auxilio ante desastres naturales pero fuera de estas consideraciones que establece la Constitución las fuerzas armadas no deben estar en las calles mas que por un periodo de tiempo determinado, no permanente. Los casos de desaparición forzada, de culpabilidad penal no justificada y abuso de autoridad por parte de la fuerza militar han hecho que la sociedad no confíe en ella ni se sienta segura, el Estado frente a eso no ha cumplido cabalmente su responsabilidad de protección y seguridad del ciudadano. Además, con dicha Ley se solicitaba al INAI datos personales para fines de investigación pero permitía una gran línea de discrecionalidad y ambigüedad respecto a cómo, para qué y por qué serían utilizados tales datos transgrediendo la privacidad e integridad de los ciudadanos. Por estas cuestiones, la decisión de la Corte fue acertada al no permitir que la Guardia Nacional realizara funciones de seguridad interior disfrazada de seguridad pública cuando en realidad le corresponde a las autoridades policiales o, en su caso, puede hacerlo pero sólo como complemento y no en sustitución permanente; con esta Ley los ciudadanos lejos de sentirse a salvo y protegidos estuviesen en constante alerta, incertidumbre y desconfianza de aquellos militares que evaden la responsabilidad de brindar seguridad fuera de sus competencias y, por el contrario, abusando de ellas.

- c. Preservar el orden constitucional y del sistema político mediante la colaboración equilibrada entre los órganos de poder. Hay que recordar que no es viable que cada poder actúe en estantes separados sin ningún tipo de relación porque no habría armonía en las leyes o sería muy complicado que

el aparato del Estado funcione en conjunto, en realidad se “relacionan en términos de cooperación y coordinación, funcionando como medios de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público” (Zaldívar, 2017).

Por ejemplo, para que dicho aparato funcione en su totalidad requiere de un Presupuesto de Egresos realizado por el titular del órgano ejecutivo en el que debe considerar todos los gastos que requieren los órganos de poder ya sea ejecutivo y todo su cuerpo burocrático, legislativo y judicial en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para cumplir con sus funciones cada año, incluyendo los planes de desarrollo, es como el aceite que necesita toda máquina para continuar trabajando. Al actuar de manera separada, cada órgano recabaría sus propios recursos y haría su propio presupuesto lo cual sería complicado desencadenando otra problemática, cada uno tendría una ley orgánica de recaudación lo que rompería con el sistema normativo federal de recaudación. Esto permite dilucidar que los órganos pueden actuar de manera individual, pero en ciertos casos deben hacerlo en conjunto tal como el caso de la controversia constitucional respecto al Presupuesto de Egresos Federales para el año 2005. El derecho de veto por parte del Ejecutivo fue reconocido por ser una facultad que le otorga la Constitución y al ser creador del proyecto de Egresos debe ser considerado en la discusión y aprobación de este. Incluso, dentro de la colaboración de poderes también participa el órgano judicial, en este caso la SCJN para reconocer la facultad del Ejecutivo y ordenar al Legislativo para que incorpore las observaciones y consideraciones del Presidente, en afán de que el Presupuesto pueda ser aprobado en cumplimiento con el procedimiento que emana la Constitución.

- d. Resolver conflictos de carácter político sin actuar políticamente en ellos. Si bien la Suprema Corte es un órgano político al igual que el Congreso de la Unión y el Presidente de la República que conforman los poderes del Estado, difieren entre sí por las facultades y competencias de cada uno. Mientras

que la tarea principal del Congreso es aprobar leyes en beneficio del interés común al que representan al igual que el Ejecutivo pero con la distinción que éste es quien aplica las leyes mediante programas, apoyos, planes de desarrollo en conjunto con todo un cuerpo burocrático, la Suprema Corte se encarga de brindar justicia y preservar lo estipulado en la Constitución que va desde los derechos de los ciudadanos hasta el debido funcionamiento del aparato estatal. Pero la distinción principal de la SCJN es que no ejerce un poder político ni un poder popular ni representativo tal como los otros dos poderes sino su poder es constitucional lo que le permite solucionar asuntos políticos que contradicen a la Constitución o normas, actos que van más allá de lo que establece.

Aunque el propósito de la Ley de Remuneraciones no era malo presentó diversas inconsistencias, la principal de ellas fue determinar el tope de salario de los servidores públicos a raíz de lo que percibiera el Ejecutivo Federal sin tener claros bajo qué criterios o fórmulas de designación; un asunto de gran interés político por la reducción inconstitucional de salarios y de interés popular ante la opinión de la sociedad.

También fue de gran interés político y público la llamada Ley Bonilla que evidenció la grave fragmentación legislativa y partidaria que desató la votación para aprobar el Decreto de ampliación de mandato del Gobernador de Baja California, generó un gran conflicto y discusión al respecto. Siendo un asunto electoral, claramente políticamente sensible por los actores involucrados (el Congreso, el Gobernador y el Tribunal Electoral todos del estado de Baja California, el Tribunal Electoral Federal, la Suprema Corte de Justicia) y por tratarse de una reforma electoral a las reglas ya establecidas y bajo las cuales fue seleccionado el entonces candidato Jaime Bonilla para Gobernador del estado, significó la violación de los principios democráticos de certeza y no reelección mediante la ampliación de mandato. El alcance de este hecho podía repercutir sobre el sistema democrático constitucional y de representación que rige en nuestro país al permitir que las reglas electorales pudiesen ser modificadas posteriormente a la jornada electoral y

una vez electo y en funciones el candidato bajo conocimiento de las condiciones por las cuales compitió, dejando sin validez las reglas con las que fue elegido originalmente; esto significaba permitir que las leyes electorales fueran modificadas a modo y en ventaja de intereses políticos y hasta partidarios sin importar la peligrosa violación a la misma democracia, a la Constitución y a los derechos político-electorales de los ciudadanos. Es cierto que el Congreso Estatal tiene la facultad de crear y modificar su propia normatividad respecto a la durabilidad de los cargos de los servidores públicos, pero no con normas retroactivas (Decreto 351) que busquen desechar una norma anterior (Decreto 112) que estableció las condiciones y términos del proceso electoral. Además, de no haberse determinado la inconstitucionalidad existía el riesgo de que cualquier normatividad local en materia electoral no respetara las reglas estipuladas por la Constitución Federal.

- e. Invaldar en su totalidad una norma o acto que va en contra de la Constitución. Desde la reforma al poder judicial de 1994, la Suprema Corte de Justicia es el único órgano en todo el país que puede invalidar una norma que contradiga a la Constitución a fin de que no exista un desnivel de la jerarquización de las normas como tampoco éstas superen lo estipulado en la CPEUM. Dentro del órgano judicial los tribunales inferiores a la Corte también tienen la responsabilidad de proteger a la Constitución a través de la inaplicación de una norma, esto quiere decir que en ciertos casos pueden no aplicar un artículo o una ley únicamente para excepciones particulares a fin de contribuir a la impartición de justicia y del control de constitucionalidad. Tales como en los casos de Yucatán, la Ley de Seguridad Interior y la Ley Bonilla que más allá de sólo invalidar en su totalidad la norma, la importancia radica en el alcance de la resolución. Tanto para la sentencia de Yucatán como de la Ley Bonilla el impacto del poder de veto constitucional de la Corte radica en no permitir que las reglas electorales establecidas tanto en la Constitución Federal como en las Constituciones Estatales sean modificadas en afán de ciertos intereses o en ventaja de quienes compiten por un

determinado puesto, además de dañar gravemente los derechos político-electorales de los ciudadanos respecto a la certidumbre y legalidad de las condiciones por las cuales éstos votaron. La Corte de no declarar su inconstitucionalidad, daba pauta a que se suscitaran conflictos semejantes en donde las reglas electorales podrían modificarse en cualquier momento en obediencia a ciertos intereses políticos y estrategias electorales mas no en obediencia a la Constitución ni mucho menos a la sociedad. Con la decisión de invalidar todo el decreto quiere decir que las leyes electorales no pueden ser modificadas antes o después del tiempo que establece la Constitución, y así evitar que respondan a modificaciones de interés político, con el fin de garantizar un proceso electoral previamente conocido y aceptado por la sociedad.

De una u otra manera en todas las sentencias políticamente sensibles que se analizaron, se controló y limitó el poder, se buscó proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos, se invalidaron algunos artículos o la norma en su totalidad o bien actos que fueron más allá de lo permitido y lo previsto.

Las sentencias aquí presentadas no son las únicas en un mar extenso de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, pero sí son a las que tipifico como políticamente sensibles. De acuerdo con Cossío Díaz (2008) otras cuantas controversias constitucionales como la sentencia 18/95 (Municipio de Chihuahua contra el Tribunal Superior de Justicia del Estado) o la controversia 17/97 (Municipio de Ciudad Juárez contra el Congreso de Chihuahua), y las acciones 1/95 (Fauzi Hamdam y otros contra la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal), 8/98 (PRD contra la XXV Legislatura del Congreso de Nayarit) y 7/2000 (Partido Convergencia contra diversas autoridades del Estado de México) podrían entrar en tal variable, pero requieren del mismo estudio. Basta con mencionar que en tales casos la Corte estableció su carácter constitucional tras la reforma de 1994 y ante el nuevo contexto de cambios democráticos que se avecinaba.

Entonces, el papel y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país resulta ser primordial como *guardián* de la Constitución Mexicana, de la división

de poderes, del federalismo y de la democracia, como *protectora* y motor del cambio social de los derechos que todo ciudadano posee y como *vigilante* de las obligaciones por parte del Estado. La Corte fortalece a la democracia constitucional como “contrapeso real a la acumulación indebida de poder, ha favorecido el debate democrático, el pluralismo, la participación y ha sido un factor de fortalecimiento de las instituciones democráticas” (Zaldívar, 2017).

CONCLUSIÓN

Desde su existencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue y sigue siendo hasta nuestros días (2020) un pilar fundamental para el fortalecimiento y funcionamiento de la democracia constitucional en México al cumplir con los principios de: limitar el abuso del poder político, distribuirlo para evitar su concentración, o sea la división de poderes, y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En el siglo XIX fue bastión para restaurar y reorientar el rumbo político de nuestro país ante el contexto de incertidumbre, indefinición y confrontación tanto nacional como con actores externos. Durante dicho siglo, la Corte mexicana contribuyó en la definición y establecimiento del sistema político-jurídico del México independiente, constitucionalista y republicano mediante la resolución de sentencias en su mayoría juicios de amparo para la impartición de justicia. Fue con el *Amparo Morelos* que comenzó a generar una línea de actuación para no sólo dictar justicia respecto a la ley sino también para generar nuevos criterios de resolución; el impacto de este caso podría compararse con el caso *Marbury vs Madison* en la Corte Suprema Americana en las cuales ambas Cortes se vieron involucrados en asuntos que rompieron con el *status quo* de sus ámbitos de competencia.

Recordando un poco la teoría de jugadores con veto, el *status quo* hace referencia a la estabilidad política del sistema en donde las decisiones de los actores, que proponen una agenda de discusión, determinan su estabilidad o no. La SCJN como tribunal constitucional toma el lugar como jugador de veto porque puede alterar, mantener o restaurar la estabilidad del sistema político a través de sus decisiones, argumentos y resoluciones materializadas en las sentencias de los asuntos que le compete resolver; es decir, no se limita únicamente a la interpretación de la literalidad de la norma sino que va más allá al proponer una nueva agenda de discusión tras invalidar y abrogar normas o actos que resultan violatorias (os) a la Constitución.

Para el siglo siguiente (XX), su actuación estuvo mermada e influenciada por un exacerbado presidencialismo, por un régimen hegemónico que trastocó las raíces de la relativa independencia que comenzaba a tener la Suprema Corte. La división de poderes y los contrapesos eran prácticamente inexistentes pues no se cuestionaba ni contradecía lo que dictaba el presidente. Como vimos, la Corte fue vista como un objeto para sacar provecho del contexto político en el que estaba inmersa; desde una Corte a modo por el presidente Plutarco Elías Calles hasta Manuel Ávila Camacho, exclusivamente con fines políticos. Ante ello, era un jugador en la banca con voz, pero sin voto.

La transición democrática no se limitó únicamente a la apertura de la competencia electoral, a la pluralidad de partidos y de ideas, a los gobiernos divididos y las nuevas esperanzas económicas que traía consigo el proceso de globalización; también trastocó el funcionamiento de las instituciones que se regían bajo un sistema hegemónico. La Suprema Corte de Justicia no fue la excepción, la transición judicial también llegó a ella a través de la institucionalización, profesionalización y especialización de su función. Era un cambio inminente y necesario.

Desde entonces, las reformas en los años noventa respecto al órgano judicial fueron encaminadas a convertir a la Suprema Corte como un pieza vieja, oxidada e inservible a un engranaje novedoso e indispensable dentro de la gran maquinaria Estatal para la democracia constitucional, esto es mediante: los controles constitucionales tales como las Acciones de Inconstitucionalidad, el Juicio de Amparo y las Controversias Constitucionales; convertirla en un Tribunal Constitucional como defensor de la Constitución para que impere el gobierno de la leyes y no de los hombres que gobiernan bajo pasiones y caprichos, a su vez, evitando que el poder se concentre en uno sólo o en formas absolutistas de gobierno; sobre la división de poderes, es en la Suprema Corte que recae el poder judicial y constitucional a diferencia del poder Ejecutivo y Legislativo quienes ejercen el poder político en representación directa del pueblo.

Pasó de un *ser inanimado* que solo repetía la ley, que no contradecía, no cuestionaba, no invalidaba, a un *legislador negativo* con poder de veto constitucional.

Este poder le ha permitido reactivar y preservar un principio fundamental de la democracia, la división de poderes que conlleva a la delimitación de facultades y el control del poder respecto a los actores o actos que abusan del poder que les es encomendado por la Constitución y por la sociedad civil. La confrontación y la oposición es inherente a la democracia por la existencia de pluralidad de ideas y de posturas de la opinión pública, pero más aún lo es en el papel que emplea la Suprema Corte con la gran distinción de no verse influenciado y condicionado por alguna de ellas, en todo momento su actuación es apegada al ordenamiento legal y constitucional.

Gracias al estudio de las sentencias, éstas reflejan el cambio evidente, imparcial y efectivo en la actuación de la Suprema Corte. Los casos *políticamente sensibles* muestran que a pesar de tratarse de asuntos de carácter político que conllevaban ciertos intereses de por medio y comprometidos al trascender a la opinión pública, resolvió de acuerdo con la Constitución y considerando el impacto de su decisión; es decir, no se limita a la legalidad del acto o norma inconstitucional también considera las consecuencias que puede traer para el orden constitucional o en su caso restaurar la estabilidad política. Considera las repercusiones que puede tener ya sea para los derechos de los ciudadanos mexicanos o para el mismo sistema democrático nacional.

En esto radica la excepcionalidad de la Corte, que a pesar de ser un órgano político puede resolver asuntos políticos sin ser partícipe en ellos, me explico: la Suprema Corte es un órgano perteneciente a los poderes de la Nación que conforman al Estado mexicano y que sus facultades son emanados de la Constitución, además de que su forma de conformación, lastimosamente, es a través del Ejecutivo y de la Cámara de Senadores; pese a ello, no personifica los intereses colectivos o populares tal como lo hace un partido político que se rige bajo exigencias sociales

a las que debe cumplir lo que los hace tener una participación condicionada a la responsabilidad que representan.

La representación de la Corte es respecto a la Constitución vista como el pacto social en la que los individuos civiles como portadores de derechos recurren a ésta para la impartición de justicia, para la solución de conflictos que atañen contra su integridad ante algún abuso de autoridad ya sea porque no se les están respetando un derecho, por una nueva ley o acto que afecta sus derechos o por las repercusiones que conlleva, porque los actores no cumplen con su función apegada a la Constitución y en observancia de sus derechos, entre muchas otras causas. Frente a ello, la Suprema Corte tiene la obligación de resolver imparcialmente, alejado de intereses y favoritismos políticos, de manera independiente en sentido y concordancia con la Constitución y la normatividad que emana de ella, como también en defensa de los derechos de los ciudadanos.

La SCJN no es que sea inalcanzable respecto al pueblo, a pesar de que no sea elegida directa y popularmente, sino que actúa en defensa de los derechos de los individuos al mismo tiempo que reitera los límites que conlleva todo abuso de poder evitando que perjudique tanto a los ciudadanos como la estructura y funcionamiento del Estado. Es así como la Suprema Corte de Justicia no representa los intereses populares, ni partidistas, ni legislativos, ni políticos en general, representa a la Constitución y la importancia de hacerla valer.

A pesar de que desde su origen la Corte no fue considerada como un tribunal constitucional sí era el órgano superior jurisdiccional que debía garantizar la aplicación de justicia apegada en todo momento a la Constitución. El principal propósito de la reforma de 1987 fue abrir el camino para empoderar paulatinamente al órgano judicial para que no sólo tuviera funciones jurisdiccionales o administrativas respecto a su organización interna, sino también atribuciones constitucionales. Esto se logró con la reforma de 1994 que permitió a la Suprema Corte tener un diseño como el máximo tribunal constitucional con tales atribuciones materiales que le permitieran ser el guardián de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la Suprema Corte invalida una norma no es que esté en contra de ella, dependiendo del fin, sino de los medios de su creación o aplicación. Si por ejemplo, una norma que busca el bienestar de los ciudadanos pero que fue creada aparentemente en cumplimiento con los principios democráticos y legales, la Corte se pronuncia al respecto cuando es impugnada ya sea por una acción de inconstitucionalidad o de controversia constitucional, analiza los argumentos de las partes involucradas, estudia si cumplió o no con el procedimiento, considera las repercusiones de la decisión que puede tomar, acude a diversos especialistas dependiendo el tema de discusión y una vez que realiza todo un diagnóstico de la acción o controversia, dicta resolución buscando la manera en que el bienestar de los ciudadanos pueda ejecutarse pero bajo los medios correspondientes.

Si la Suprema Corte representara directa y popularmente los intereses sociales de los ciudadanos se enfrentaría al delicado fenómeno del activismo judicial politizado, el cual conlleva un grave riesgo que de no limitarse podría, incluso, sobrepasar las funciones del órgano legislativo y, por ende, una actuación politizada al personalizar directamente los asuntos populares y las exigencias sociales; de ser así perdería la esencia de su función y se convertiría en un órgano político sin distinción.

Tal como lo evidenciaron las protestas tanto a favor como en contra respecto a la despenalización del aborto en el estado de Veracruz en julio de 2020 fuera del recinto de la Suprema Corte, un asunto meramente social que representa las demandas de un extenso grupo de mujeres en lucha de sus derechos. El primer caso se presentó en el 2007 en la Ciudad de México para permitir la interrupción del embarazo de manera legal a lo que la Corte resolvió que era válido siempre y cuando considerando ciertas condiciones; esto reflejó una postura progresista en favor de los derechos de las mujeres.

Para el caso de Veracruz, la raíz del problema radica en la cámara legislativa estatal al no realizar las modificaciones correspondientes a su Código Penal y no considerar otros aspectos pertinentes que exigen las mujeres veracruzanas respecto a un aborto seguro y legal, sobre todo al no considerar las causas de violación o por complicaciones que pongan en riesgo la salud de la madre.

Pero también dentro de los argumentos de los ministros concordaban en que la despenalización ya estaba permitida pero bajo ciertas restricciones y limitaciones que no son tan amplias como en la Ciudad de México. El ministro que expuso el asunto a discusión recalcó que, a pesar de ello, sí es responsabilidad de la cámara legislativa de Veracruz para reformar sus normas en favor de los derechos de las mujeres por ser una exigencia social.

Ante esta causa fue que se desestimó el caso. Eso me lleva a argumentar que la Suprema Corte no es que esté en contra de la finalidad de la lucha de las mujeres, sino está en contra de los medios, del procedimiento que no es legal ni constitucional. Es decir, el sobreseimiento del caso no radica en el fondo o la causa, radica en la forma y en el procedimiento de modificación dentro del órgano legislativo local de Veracruz.

Otro riesgo de politización vigente es el proceso de selección y nombramiento de los ministros que conforman a la Suprema Corte. Un proceso meramente político en la integración de un órgano meramente jurídico y constitucional. Si bien, en un principio la facultad les correspondía a las legislaturas de las entidades federativas, después pasó a la Cámara de Diputados y ahora a la Cámara de Senadores bajo propuesta del titular del órgano Ejecutivo, esto no quita que algunos de los ministros puedan sentirse comprometidos a ciertos intereses políticos a los que fueron encomendados, esto no se puede saber a ciencia cierta hasta que se analiza el sentido de su voto en las sentencias mediante los votos concurrentes. Pero considero que este proceso de nombramiento sigue siendo un riesgo político que debe ser atendido.

Una forma de lograrlo sería que los ministros fueran electos internamente por el órgano judicial mediante el Consejo de la Judicatura Federal bajo las mismas consideraciones de elección por conocimiento profesional, por carrera judicial y por méritos tanto académicos como profesionales en un proceso escalonado mediante exámenes de conocimiento. Aunque, también, esto conlleva a que sean necesarias las modificaciones al diseño institucional del CJF respecto a sus atribuciones e independencia en el proceso pero sobre todo, un riesgo inherente es que el cargo

de ministro podría desatar una disputa interna entre abogados para llegar al puesto máximo. Gran dilema que requiere un gran estudio y análisis específico.

El 21 de octubre del 2019, en una colaboración entre el Congreso de la Unión, el Consejero Jurídico del Presidente de la República, la SCJN y especialistas en el tema iniciaron los trabajos para una posible reforma *Con y Para el Poder Judicial* para atender ciertas deficiencias de la reforma de 1994 y que tiene como propósito: consolidar y reconocer en la CPEUM a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional; como también atender diversos problemas orgánicos internos respecto a la mayoría que se necesita para invalidar una norma, la forma de hacer tesis y jurisprudencia para disminuir las contradicciones, combate a la corrupción y permitir la paridad de género. Uno de los problemas que sigue vigente, es el rezago en la resolución de sentencias, aunque en menor medida, ya que las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo no son los únicos medios que resuelve, ante ello busca hacer más eficiente a los tribunales federales.

Además de otras modificaciones para fortalecer su independencia interna del Consejo de la Judicatura Federal respecto a la SCJN es cambiar el perfil del juez federal y de los defensores públicos con sentido más humano, más cercano al sentir y a las necesidades de la gente apegados en todo momento a los derechos humanos y a la Constitución, para ello se crearía la escuela judicial en complemento con la carrera judicial ya existente.

De acuerdo con el Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y de Controversias Constitucionales, hasta el 30 de septiembre del año 2020 quedan pendientes por resolver 350 acciones de inconstitucionalidad y 282 controversias constitucionales. Habría quienes en un escenario pesimista afirmarían que la Suprema Corte no está cumpliendo con su función constitucional, lo cual no se sostiene si lo comparamos con la actividad que tenía en el siglo pasado, peor aún con el diseño institucional que limitaba su función. Cabe reconocer que aunque resuelve con cierta premura y bajo criterios no tan claros, como por relevancia o por turno de los asuntos, de una

u otra manera los controles constitucionales que se ha resuelto han fortalecido la democracia de México.

Esta nueva reforma que se encuentra congelada en el camino es necesaria mas no suficiente en el largo camino de un diseño idóneo del órgano judicial. El análisis del impacto que trae consigo dicha reforma quedará pendiente, el mejor juzgador es el tiempo. Aunque, tentativamente me atrevo a decir que sólo es una modificación de *jure*, es decir, un cambio en la forma de una institución sin modificar la función real o el contenido de esta (Ingram, 2019). Las modificaciones van más enfocadas a mejorar el funcionamiento orgánico interno y no supone un cambio radical en su función.

Al referirme en todo momento al órgano judicial de la SCJN para proteger a la Constitución, no es una discusión entre cuál poder es mejor o peor pues no se puede clasificar de tal manera, es un asunto de diseño por el cual se controla el poder político; tampoco es un asunto de superioridad sino de formas en el diseño del control del poder. Es un trabajo necesario en conjunto con ciertos límites para no sobrepasar la esfera de competencias y de funciones de cada órgano de poder.

Por sus atribuciones no políticas el más idóneo para proteger a la Constitución y controlar el poder político es el órgano judicial, en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como actor judicial debe resolver respecto a conflictos particulares, como actor constitucional debe resolver los conflictos de los órganos de poder que sí son representativos y populares.

Aunque pareciera que su función puede verse mermada por el contexto político y por los conflictos de tal carácter, su esencia destacó en la preservación y definición del sistema político y jurídico del país. Si bien desde la reforma de 1987 se buscaba que la Suprema Corte fuese de carácter constitucional con las atribuciones correspondientes, fue con la reforma de 1994 que se logró dotarla de un papel crucial para el fortalecimiento de la democracia, de la división de poderes, de la defensa de los derechos de los ciudadanos y del Estado de Derecho mediante las acciones de inconstitucionalidad.

Como se abordó, desde el siglo XIX las controversias constitucionales fueron inicialmente competencia de la Suprema Corte pero ante la inmensa ola de inestabilidad en la que se encontraba el país, un control como las controversias eran vistas como un medio político ante los conflictos e intereses precisamente políticos, a tal grado que el órgano legislativo fue, por un tiempo quien resolvió al respecto.

Otro aspecto importante es que la Constitución dejó de ser el instrumento político a modo bajo el régimen presidencialista del siglo XX para tomar el posicionamiento que le correspondía, en términos jurídicos, la supremacía constitucional que garantiza el orden del sistema jurídico, aspecto esencial para el Estado de Derecho y la democracia constitucional. Es decir, la jerarquización de la Constitución permitía que ninguna norma estuviese por encima de ésta, caso contrario a gran parte del siglo XIX en el que constantemente se modificó la Constitución, se vulneró e incluso se minimizó ante el contexto inestable por las disputas políticas respecto a las corrientes centralistas y federalistas.

Entonces, fue a partir de 1994 que la Corte mexicana dejó de fungir como un *ser inanimado* para ser un *legislador negativo* con voz y voto, con poder de veto constitucional materializado en las sentencias *políticamente sensibles* que se abordaron en la presente investigación, en las cuales: controló y limitó el poder político ante los abusos de los actores políticos ya sea mediante una norma o un acto; protegió los derechos humanos de los ciudadanos; preservó el orden constitucional y del sistema político mediante la colaboración equilibrada entre los órganos de poder reconociendo en todo momento los límites de las esferas de competencia; resolvió conflictos de carácter político sin actuar políticamente en ellos e invalidó en su totalidad una norma o acto que va en contra de la Constitución.

Son tareas que debe seguir cumpliendo la Suprema Corte para garantizar una democracia constitucional saludable y sustentable en el que reinen los principios de división de poderes, la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, el control del poder político ante las arbitrariedades, la supremacía constitucional y el orden o estabilidad del sistema político mexicano.

Algo que llama mi atención es que desde la entrada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2018, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales han incrementado a raíz de las reformas a la Constitución, leyes de diversas materias y planes de acción que ha puesto en marcha. Otros tantos también han sido controversiales y han pasado a la discusión de la opinión pública por un elemento importante: las conferencias mañaneras. Ningún presidente anterior a AMLO había implementado este mecanismo de comunicación política para “informar” a la sociedad de las acciones y decisiones del gobierno con el fin de acercarse a ésta y hacerla partícipe de la política en México. Esto trae como consecuencia que los asuntos del gobierno puedan llegar a la opinión pública pero, insisto en que sólo es un sector politizado que se interesa y que puede expandirse a más sectores dependiendo el nivel de la *trascendencia política*.

El impacto de ello es la polarización radical de ideas y opiniones de aquellos que su fuente principal es lo que dice Presidente defendiéndolo y de aquellos “fifís” u opositores que analizan la información de las mañaneras de manera crítica y objetiva apegado a la realidad social. Tan es así que el discurso repetitivo de AMLO sobre los males de las administraciones anteriores ha incrementado la desconfianza de la sociedad respecto a sus instituciones.

Un nuevo conflicto de carácter político al que se enfrenta la SCJN, en este año (2020), es la consulta popular para enjuiciar a los ex presidentes de la República mediante la siguiente pregunta:

“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?” (Revisión de Inconstitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, Documento PDF. P. 7)

Por tratarse de una pregunta de consulta popular, el procedimiento dicta que una vez propuesta por el Presidente de la República pasa a la Cámara de Diputados para su discusión y, posteriormente, a la SCJN para su revisión constitucional.

Una pregunta bajo propuesta y petición del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, que refleja ciertos intereses peligrosamente políticos por lo que conlleva. Me explico: se culpa supuestamente a Carlos Salina de Gortari por la gran ola de privatización de las empresas y servicios, también al ser partícipe de la “caída del sistema” electoral que le permitieron el triunfo; a Ernesto Zedillo Ponce de León por las crisis económicas que aún repercuten en la actualizad; a Vicente Fox Quesada por continuar con las medidas neoliberales que favorecieron a un grupo elitista empresarial minoritario teniendo como repercusión el crecimiento de la desigualdad económica y social; a Felipe Calderón Hinojosa por su incapacidad para hacer frente al crimen organizado que por el contrario, dejó al país en un estado constante de enfrentamiento además de manipular el resultado electoral que le arrebató el triunfo a López Obrador; a Enrique Peña Nieto por las numerosas prácticas de corrupción durante toda su administración tal como lo evidenció el caso Odebrecht; todos de una u otra manera dejaron secuelas que afectaron al país incluyendo su sociedad.

A raíz de estos acontecimientos y en caso de que no se declare la inconstitucionalidad de la pregunta, lo más probable es que la respuesta de los ciudadanos sería afirmativa por el resentimiento, rechazo y decepción que dejó cada administración. Es una pregunta que apela a los sentimientos de la población mexicana que busca fortalecer la aceptación popular de la administración en curso llamada “Cuarta Transformación” y liderada por Andrés Manuel López Obrador, con un grave descuido: la constitucionalidad de sí misma.

Desde antes de esta consulta, incluso desde la creación de la CPEUM cualquier servidor público puede ser investigado y sancionado penalmente ante algún delito, acto ilícito o violación grave a la Constitución tal como lo establecen los artículos del 108 al 114, con la finalidad de que la ley se aplique por igual sin distinción del cargo, castigar la falta de responsabilidad ética y profesional del servidor público por no

cumplir con su función y para limitar los abusos de poder ante acontecimientos posteriores.

El proyecto presentado por el ministro ponente Luis Aguilar Morales en la Primera Sala de la SCJN será discutido el 1° de octubre del año en curso, deja entrever las graves violaciones legales y constitucionales de la consulta más allá de ser una acción aparentemente democrática.

La frase “Está de acuerdo o no”, ese “no” da pauta a la excepcionalidad de aplicar la ley de no dictar⁴² las sanciones penales que corresponden a quien comete un delito contradiciendo al mismo Estado de Derecho. Es decir, la ley es aquello a lo que todos estamos sujetos y debemos de cumplir, llámese servidor público o ciudadano, que se aplica por igual sin distinción. El “no” implica que el Ministerio Público no procedería a investigar y perseguir los delitos, lo que dañaría su esencia respecto a su funcionamiento:

“la consulta popular comprometería el adecuado funcionamiento de las instituciones de procuración e impartición de justicia, pues al someter y condicionar a la voluntad popular la decisión de si el Ministerio Público debe realizar sus labores y cumplir con sus obligaciones, se le restarían facultades y autonomía con que la Constitución, como producto de la voluntad popular, le dotó para proteger a todas las personas habitantes de México”. (Revisión de Inconstitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, Documento PDF. Pp. 38-39).

Esta pregunta pone en tela de juicio si debe o no castigarse, si debe o no sancionarse y si debe o no aplicarse la ley, algo que no es objeto de cuestión porque es una responsabilidad inherente al Estado; aunque en apariencia refleje justicia para el pueblo mexicano, lo sería a costa de trasgredir gravemente a la Constitución mexicana y al Estado de Derecho.

⁴² La autoridad competente para investigar, demostrar y perseguir los delitos es el Ministerio Público; mientras que para la imposición de penas o sanciones les corresponde a las autoridades judiciales.

También resulta ser inconstitucional porque la CPEUM menciona que en las consultas populares no se deben cuestionar los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales en los que México forma parte. El “no” significa que los derechos humanos respecto a la impartición de justicia y el debido proceso legal de las víctimas, en este caso el pueblo mexicano, serían ignorados por la improcedencia de las autoridades competentes para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y legales, lo que “desnaturalizaría la finalidad de la consulta popular, que consiste precisamente en empoderar las voces y voluntad de la ciudadanía, así como proteger los derechos humanos y el Estado de Derecho” (Revisión de Inconstitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, Documento PDF. P. 40).

Aunque la Constitución y la normatividad que emana de ella, han establecido mecanismos para evitar el grave problema de impunidad, no se ha atendido ni erradicado en su totalidad. No es razón de la consulta popular cuestionar si el Estado debe o no cumplir con sus responsabilidades en atender dicho problema sino que es una obligación primordial que debe cumplir a través de las instituciones y cada uno de los servidores públicos.

Si desde en un principio lo que se busca es enjuiciar a los expresidentes para que respondieran a los actos ilícitos que cometieron por la falta de incumplimiento de sus responsabilidades y ante el conocimiento de que cometieron un delito, corresponde a la sociedad mexicana enjuiciarlo, denunciarlo y no esperar a una consulta popular que, además, no es el medio para hacerlo mas que por la denuncia o mediante Juicio Político bajo el procedimiento que determina la CPEUM.

Además del problema de la constitucionalidad de la pregunta, este hecho muestra dos problemas más: uno de carácter administrativo respecto a la ineficacia de las instituciones para brindar una expedita consecución y sanción de los delitos de los servidores públicos sin distinción de cargo; y uno de carácter cultural respecto a la cultura política mexicana de apatía, desconocimiento y desinterés por la falta de una costumbre de denuncia.

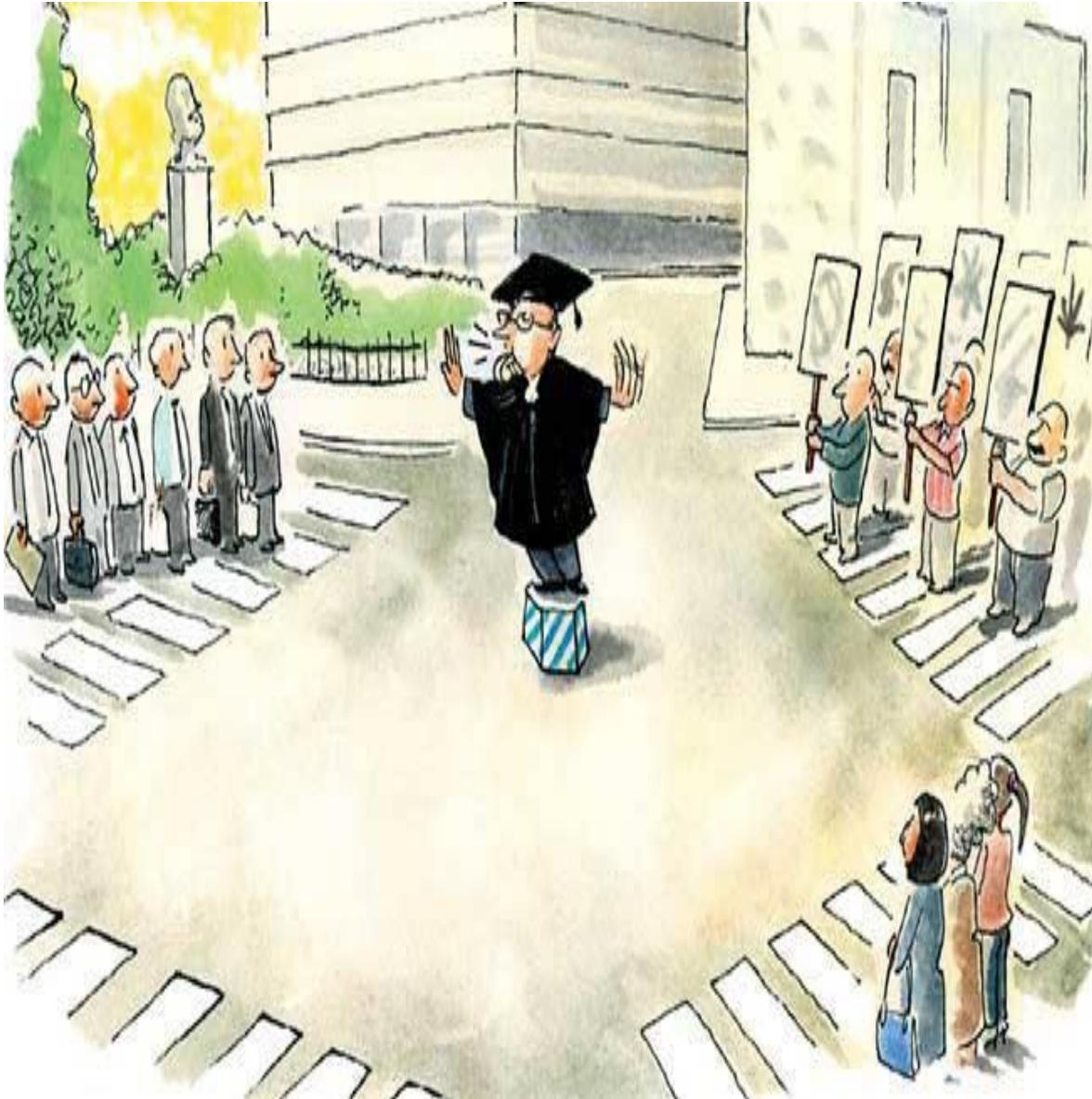
Claro que, ante la crítica de la opinión pública, la decisión de la Suprema Corte será rotundamente negativa. A pesar de ello, es un deber que tiene que cumplir alejado de la representación popular y de los intereses políticos, más aún por tratarse de un asunto meramente político.

De declarar la inconstitucionalidad de la pregunta⁴³, la consulta no procedería y se dejaría sin efecto. La SCJN dejaría reiteradamente en claro que el poder político tiene límites que debe respetar, además que toda acción o procedimiento debe ser apegado a la Constitución, no bajo propuestas aparentemente democráticas ni por ocurrencias fuera del ámbito de competencias y facultades de los actores políticos que, por el contrario, dañan la democracia constitucional mexicana.

Con este y en posteriores casos *políticamente sensibles*, la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá siendo determinante para no dar un retroceso hacia un sistema sin contrapesos lleno de arbitrariedades y abusos sin limitación del poder en el que no se cuestiona la estabilidad del sistema. Por el contrario, deber ser el engranaje que ejerce el poder efectivo como veto constitucional para controlar y limitar el poder político ante los abusos de los actores políticos; proteger los derechos de los ciudadanos; preservar el orden constitucional y del sistema político mediante la colaboración equilibrada entre los órganos de poder; resolver conflictos de carácter político sin actuar políticamente en ellos e invalidar en su totalidad una norma o acto que va en contra de la Constitución.

Ahora más que nunca tiene el deber de mantener el orden constitucional, jurídico y político de nuestro país democrático.

⁴³ La resolución se llevará a cabo el 01 de octubre de 2020.



Fuente: Solís, Víctor. 2017. *La Suprema Corte en la democracia mexicana*. México: Nexos. [Ilustración]
Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=33469>

ANEXOS

Control concentrado	Control difuso
Tiene su antecedente en la monarquía en la que el monarca decidía de manera absoluta.	Tiene su antecedente en un territorio compuesto por Estados diversos en que cada provincia quería hacer valer su ley (13 colonias).
Sólo el tribunal constitucional puede ejercerlo.	Cualquier Juez puede ejercerlo.
Las leyes contrarias a la Constitución son leyes inconstitucionales.	Las leyes contrarias a la Constitución no son leyes.
Hay una presunción de regularidad de los órganos que las emiten del legislativo y por su independencia.	Los Jueces deben determinar cuál ley rige en el caso (no la constitucionalidad, sino cuál rige el caso).
Una ley contraria debe ser anulada, "invalidada" por el tribunal constitucional.	Una ley inconstitucional debe ser inaplicada y sólo en ciertos casos anulada.
Se respeta en gran medida el poder del Parlamento y del monarca.	Los Jueces tienen el poder de interpretar la Constitución.
Para que sea consistente la interpretación, es necesario sólo un tribunal constitucional.	Para dar uniformidad, la interpretación de la Corte Suprema es obligatoria para todo órgano (Mc Culloch vs Maryland) y se desarrolla un sistema de precedentes (<i>stare decisis</i>). ³¹
Distingue entre legalidad y constitucionalidad.	Se estudia legalidad y constitucionalidad (vía directa o indirecta).
La confianza está en el Parlamento contra el monarca.	La confianza está en los Jueces, hay desconfianza en el Parlamento.

El modelo europeo es de carácter principal, toda vez que se plantea en vía de acción, a través de un juicio especial que es una acción de inconstitucionalidad de las leyes o actos.	Es de carácter incidental, porque los problemas de constitucionalidad no pueden plantearse en vía principal, sino en el seno de un proceso ordinario.
Las sentencias tienen efecto <i>erga omnes</i> .	Las sentencias tienen efecto <i>inter partes</i> . ³²
El tribunal constitucional es común y externo a la Federación y a los Estados.	El tribunal supremo es federal "de la Unión".
La fuerza <i>erga omnes</i> se predica únicamente como mero efecto de la cosa juzgada. Sólo las sentencias.	La fuerza vinculante se produce en toda sentencia del tribunal supremo, como derivación del valor del precedente.

"Cuadro comparativo entre Control Concentrado y Control Difuso". Fuente: Márquez, M., Laura. 2017. "Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia". Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2019-02/Control%20difuso%20desde%20una%20perspectiva%20de%20derecho.pdf Pp. 31 – 32.

Dimensiones/Reformas	Presidente	Artículos reformados	Principales problemas	Modificaciones
<p align="center">31 de diciembre de 1994</p>	<p align="center">Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)</p>	<p align="center">21, 55, 73, 76, 79, 89, del 94 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123.</p>	<p>°Escasa independencia institucional</p> <p>°Falta de un organismo interno que administre las funciones jurisdiccionales.</p> <p>°Controles constitucionales en manos del órgano legislativo.</p>	<p>° En los requisitos para ser diputado se prohíbe a los ministros ocupar tal cargo a menos que se separe definitivamente dos años antes de la elección.</p> <p>° Facultad del Senado de ratificar y designar los nombramientos de los ministros bajo previa propuesta (terna) del Presidente de la República; como también aprobar o rechazar sus licencias o renunciaciones.</p> <p>° Diversas modificaciones en las facultades del Ejecutivo, primordialmente en los nombramientos de funcionarios.</p> <p>° Disminuyen el número de ministros de la Corte a 11 y se eliminan los supernumerarios.</p> <p>° Se crea el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) para administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación a excepción de la SCJN.</p> <p>° El CJF está integrado por 7 miembros, uno de ellos es el presidente de la SCJN.</p> <p>° El salario de los integrantes del CJF no puede ser disminuido.</p>

				<ul style="list-style-type: none"> ° Aquellos (as) que hayan fungido como ministros, magistrados o jueces no pueden litigar frente a los órganos del Poder Judicial. ° Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados por el CJF con una duración de 6 años con posibilidad de ser ratificados o promovidos a cargos superiores. ° Mediante la jurisprudencia creada y establecida por la Sala de la Corte algunos asuntos pueden ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito. ° El cargo de ministro es de 15 años sin posibilidad de repetir el cargo y con derecho a un haber por retiro; sólo podrán ser removidos al vencimiento de su cargo o por causas graves. ° Tanto los ministros como los consejeros del CJF pueden ser sujetos de juicio político y proceder penalmente contra ellos (bajo votación de la Cámara de Diputados). ° Se modificaron algunos requisitos para ocupar el cargo como: edad, nacionalidad, experiencia y capacidad profesional en la impartición de justicia. ° La Corte puede conocer y averiguar ante una violación al voto público sólo en los casos donde se ponga en duda la legalidad del proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. ° Tanto la Corte puede nombrar y remover al personal que lo integra como también el CJF.
--	--	--	--	---

				<ul style="list-style-type: none"> ° La Suprema Corte elabora su propio presupuesto y el CJF lo hace para el resto del Poder Judicial; siendo incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. ° Funciones y competencias del Ministerio Público. ° Se agregan nuevos asuntos que debe conocer la Corte: controversias constitucionales (a excepción de materia electoral), de las acciones de inconstitucionalidad. ° Se precisaron algunos supuestos en materia de amparo tales como la facultad de atracción, suspensión, contradicciones de tesis y la ejecución de las sentencias de amparo.
--	--	--	--	--

Cuadro 3. “Reforma al Poder Judicial en 1994”. Creación propia con base en: Cossío, José R. 2008. *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara. / SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (s.f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (Compilación Cronológica de sus Modificaciones)*. Información disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/341> [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

No. Expediente	Conflicto político	Trascendencia política	Tema	Veto constitucional
31/1997	Si	Si	Si	Si
3/1998	Si	No	Si	Si
18/2001 Y ACUM.	Si	Si	Si	Si
22/2001	Si	Si	Si	Si
109/2004	Si	Si	Si	Si
15/2005	Si	No	Si	Si
26/2006 ⁴⁴	Si	Si	Si	Si
146/2007 Y ACUM.	Si	Si	Si	Si
61/2008 Y ACUM.	Si	No	Si	Si
7/2009	Si	No	Si	Si
48/2009	Si	No	Si	Si
97/2009*	Si	Si	Si	Si
2/2010	Si	Si	Si	No
19/2010	Si	No	Si	Si
32/2012	Si	No	Si	No
10/2014 Y ACUM.	Si	No	Si	Si
31/2014	Si	No	Si	Si
122/2015 Y ACUM.	Si	No	Si	Si
6/2018 Y ACUM.	Si	Si	Si	Si
105/2018 Y ACUM.	Si	Si	Si	Si
112/2019 Y ACUM.	Si	Si	Si	Si

. Cuadro 7. Clasificación de los casos políticamente sensibles. Creación propia.

⁴⁴ La sentencia 26/2006 conocida como la “Ley Televisa”, fue un caso controversial por el riesgo de privatización y duopolio de los medios de comunicación entre TV Azteca y Televisa, algo que la SCJN impidió. Aunque cumple con los indicadores no fue abordada por cuestiones de tiempo y amplitud de la Tesina pero no por ello quiere decir que no sea importante, al contrario, tuvo trascendencia política como un referente de la reforma electoral de 2007 – 2008 sobre la distribución y regulación de los tiempos del Estado en radio y televisión con fines electorales.

*La sentencia 97/2009 es similar a la discusión y alcance que tuvo el caso de la Ley de Energía Eléctrica (22/2001), también es una sentencia *políticamente sensible* pero consideré que bastaba con explicar una de ellas para no hacer más extensa mi Tesina.

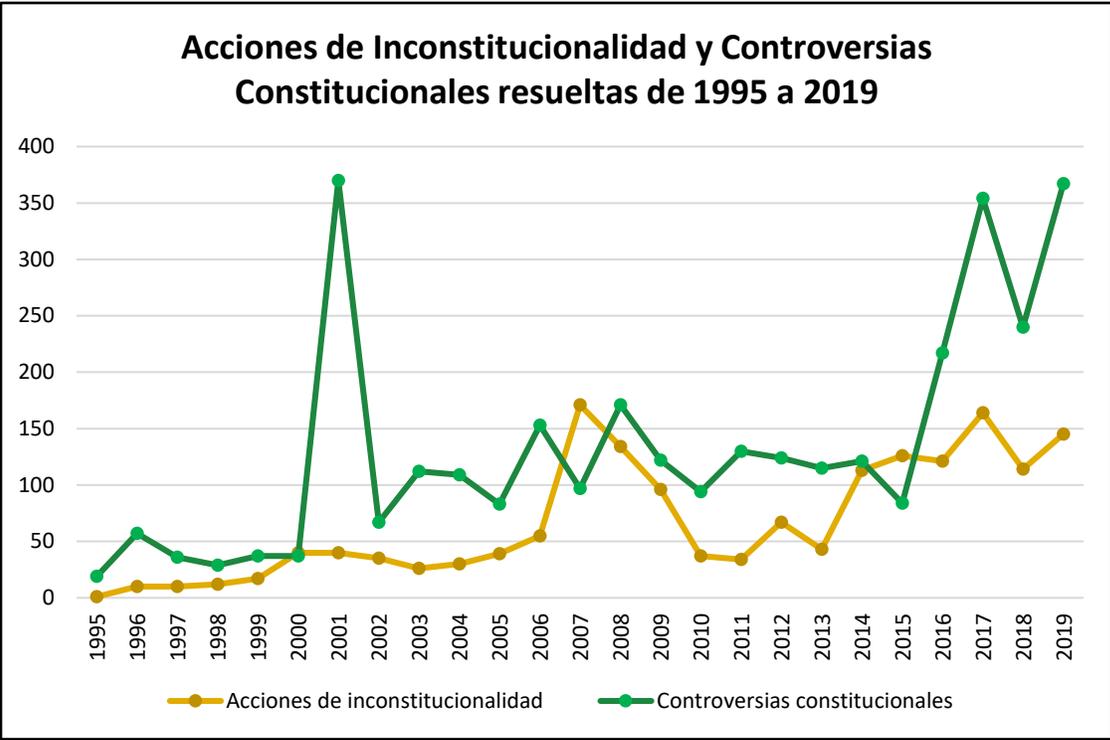


Diagrama 3. “Comparación entre acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales resueltas de 1995 a 2019”. Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial.

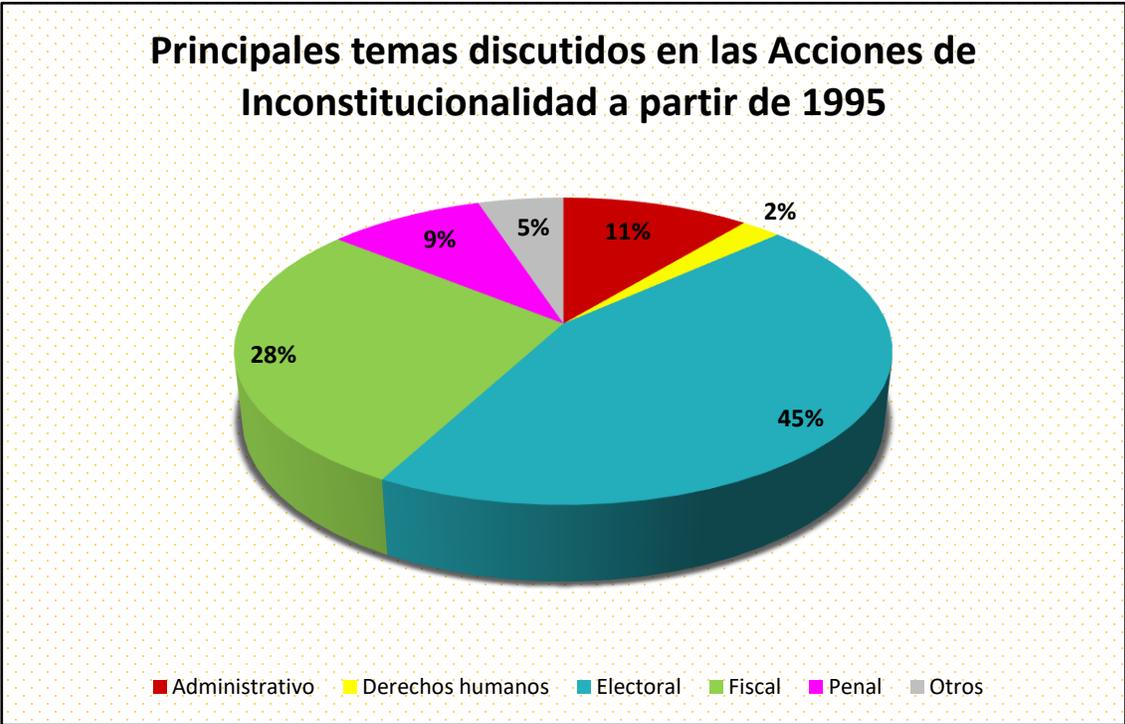


Diagrama 4. “Principales temas discutidos en las Acciones de Inconstitucionalidad a partir de 1995”. Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial.

Principales asuntos de discusión en las Controversias Constitucionales a partir de 1995

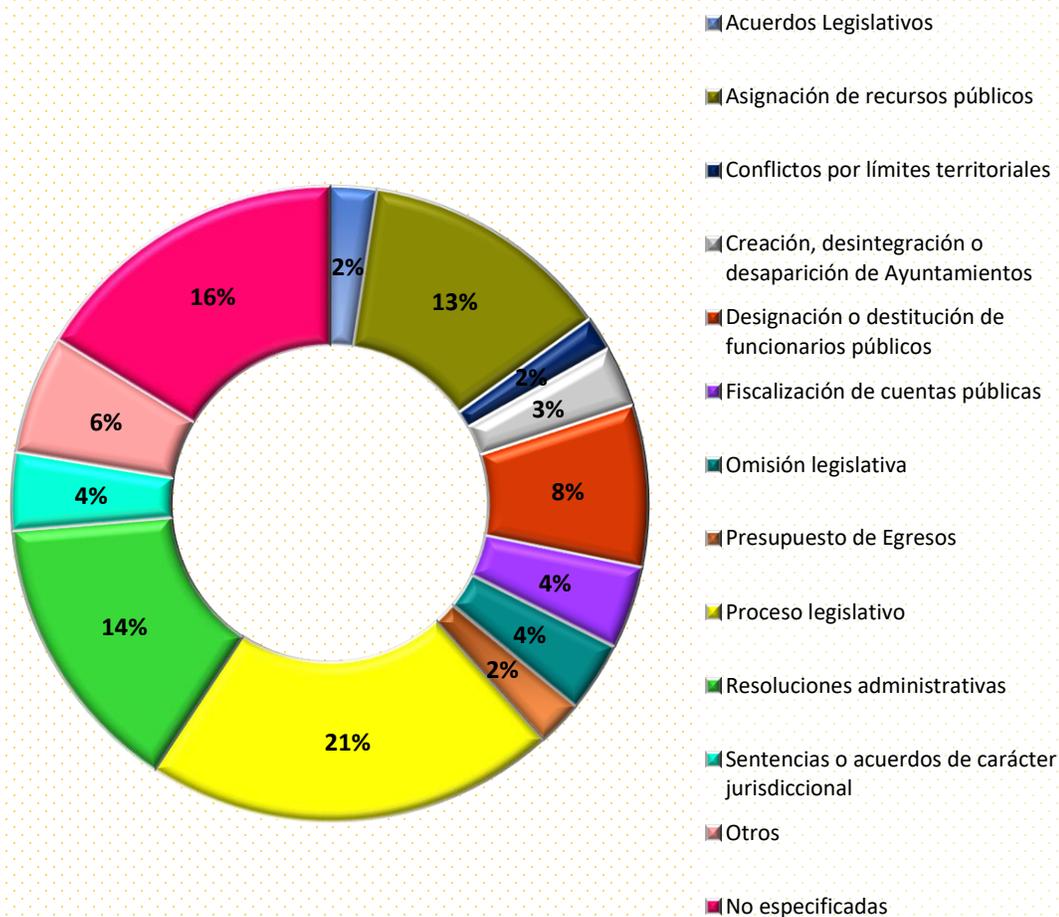


Diagrama 5. "Principales temas discutidos en las Controversias Constitucionales a partir de 1995". Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial.

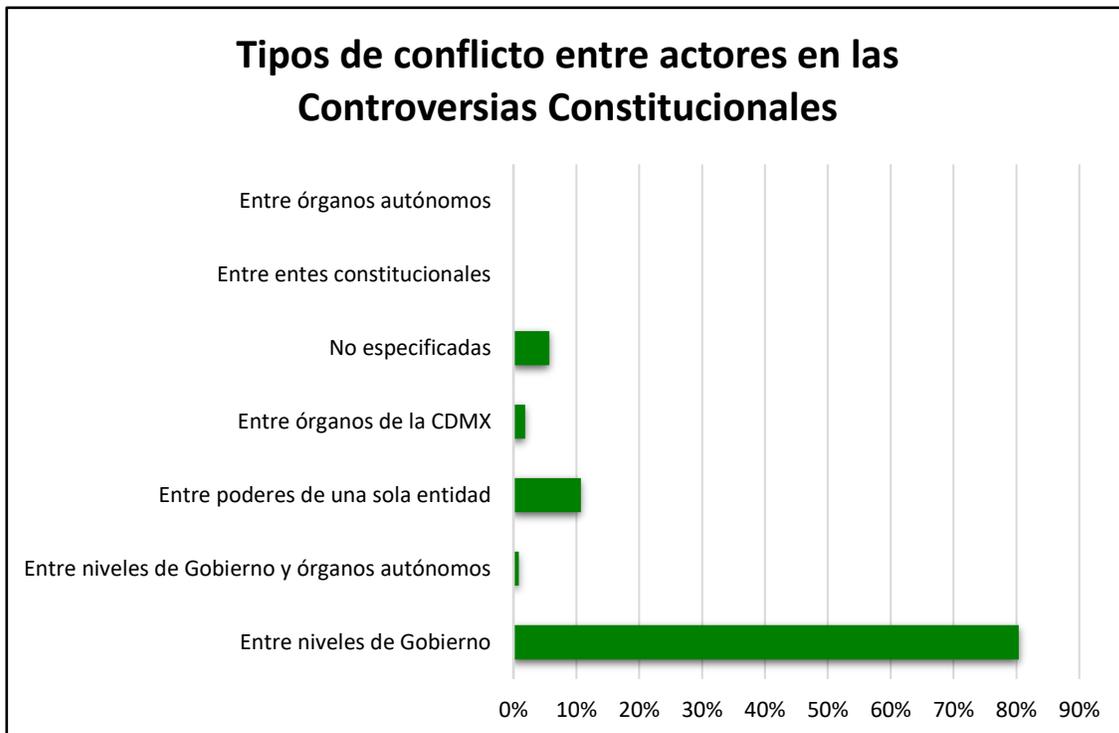


Diagrama 6. "Tipos de conflictos entre actores legitimados en las Controversias Constitucionales de 1995 a 2018". Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial.

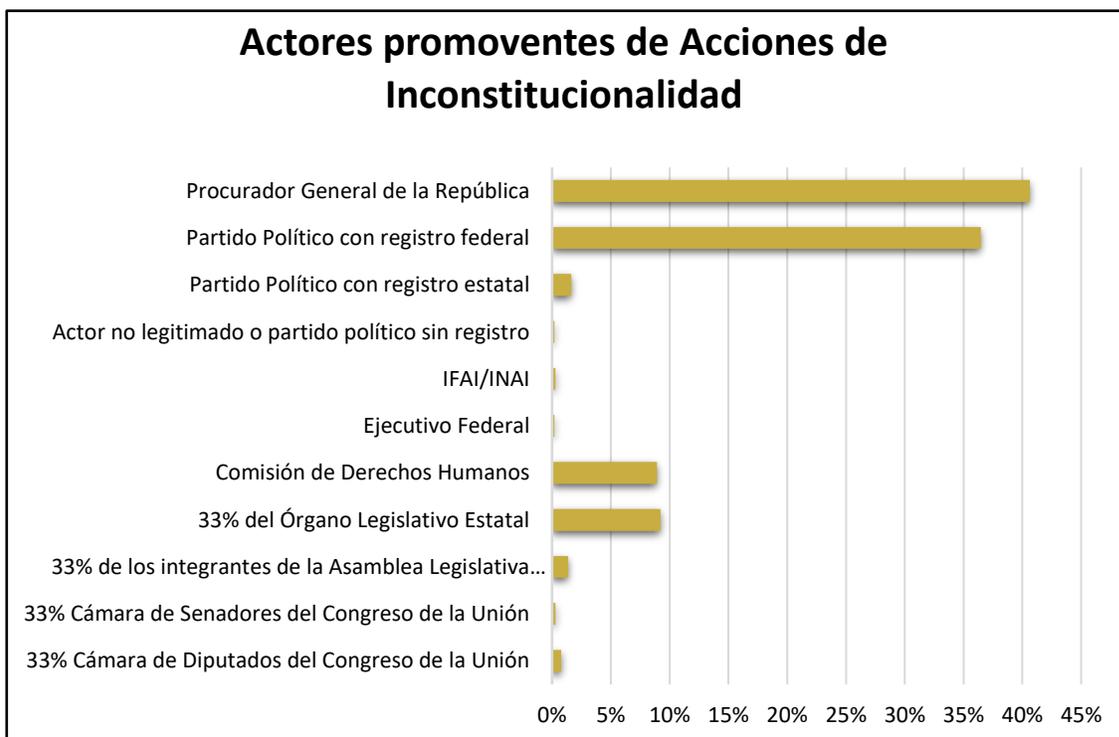


Diagrama 7. "Actores promoventes de Acciones de Inconstitucionalidad a partir de 1995". Creación propia con base en: @lex, Portal de Estadística Judicial.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográfica

- ❖ Aguiar A., Azul A. coord. 2019. Gobernando con los jueces. Una introducción a la política judicial. En *Gobierno y política judicial en México*. México: Fontamara.
- ❖ Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Fontamara.
- ❖ Ansolabehere, Karina. 2019. La política del activismo judicial pro-derechos. En Aguiar A., Azul A. (coord.) *Gobierno y política judicial en México*. México: Fontamara.
- ❖ Arteaga N., Elisur. 1998. “La división de poderes” en *Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press Harla.
- ❖ Attili C., Antonella. 2007. “Soberanía” en Emmerich, Gustavo y Alarcón O., Victor (coords.) *Tratado de Ciencia Política*. México: Anthropos.
- ❖ Becerra C., Pablo J. 2013. “El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía” en *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, Alberto Escamilla Cadena & Pablo J. Becerra C. (Coords.). México: MAPorrúa.
- ❖ Blanco V., Roberto L. 1998. *El valor de la constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del estado liberal*. España: Alianza.
- ❖ Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Bobbio, Norberto. 1992. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Bobbio, Norberto. 2009. *Teoría General de la Política*. España: Trotta.
- ❖ Breyer, Stephen. 2017. *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*. México: Fondo de Cultura Económica.

- ❖ Carpizo, Jorge. 1984. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- ❖ Casar, Ma. Amparo 2010. *El Poder Judicial en Sistema político mexicano*. México: Oxford University Press.
- ❖ Cossío, José R. 2008. *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara.
- ❖ Duverger, Maurice. 1986. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. s.l.: Planeta.
- ❖ Fix-Fierro, Héctor. 2020. *El poder del poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*. Primera edición ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM).
- ❖ Fix-Zamudio, Héctor & Cossío Díaz J. Ramón. 1996. Evolución histórica desde 1917 en *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- ❖ Fix-Zamudio, Héctor. 1998. *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México: UNAM.
- ❖ González C., Pedro. 1995. La estructura del poder en *La democracia en México*. México: Era.
- ❖ González Oropeza, M., 2010. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX: vigencia de la Constitución de 1857: 1857-1917*. México: SCJN.
- ❖ Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J., 1987. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Ingram, Matthew. 2019. Cambio institucional en el poder judicial: trayectorias en el proceso penal en México, 2002-2016. En Aguiar A., Azul A. (coord.) *Gobierno y política judicial en México*. México: Fontamara.
- ❖ Kelsen, Hans. 1983. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ❖ Kelsen, H., 1999. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*. España: Tecnos.
- ❖ Lambert, Edouard. 2010. *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos*. España: Tecnos.
- ❖ Locke, John. 1969. *Ensayo sobre el gobierno civil*. España: Aguilar.

- ❖ Locke, J. 2014. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. s.l.: Alianza.
- ❖ Loewenstein, Karl. 1976. *Teoría Constitucional*. España: Ariel.
- ❖ Medina T., Luis E. 2007. “División de poderes” en Emmerich, Gustavo y Alarcón O., Victor (coords.) *Tratado de Ciencia Política*. México: Anthropos.
- ❖ Medina T., Luis E. & Ramírez D., Edwin C. 2013. El Poder Judicial de la Federación: de la marginalidad a la preponderancia política. En Escamilla C., Alberto y Becerra C., Pablo J. (eds.) *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México: MAPorrúa.
- ❖ Medina T., Luis E. & Ramírez D., Edwin C. 2014. El poder judicial mexicano en los inicios del siglo XXI. En Cuna P., Enrique, González M., Miguel y Santiago C., Javier (coords.) *México entre siglos: contexto, balance y agenda*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- ❖ Melgar A., Mario. 2016. *Separación de poderes*. México: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Cultura; Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM); Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ, UNAM).
- ❖ Montesquieu, Charles L. d. S., 1987. *Del espíritu de las leyes*. España: Tecnos.
- ❖ Ríos F., Julio. 2019. El gobierno judicial y los consejos de la judicatura. En Aguiar A., Azul A. (coord.) *Gobierno y política judicial en México*. México: Fontamara.
- ❖ Rousseau, Jean-Jacques. 2004. *El contrato social*. México: Gernika.
- ❖ Salazar U., Pedro. 2013. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Schmitt, Carl. 2006. *Legalidad y Legitimidad*. España: COMARES.
- ❖ Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Valadés, Diego. 1998. ¿Es posible el control del poder? en *El control del poder político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

- ❖ Vallés M., Josep & Martí i P., Salvador. 2015. La distribución funcional del poder: (3) Tribunales y jueces. *Un manual de Ciencia Política*. España: Ariel.

Artículos y libros en línea

- ❖ Ansolabehere, Karina. 2010. “La nueva politicidad de la Suprema Corte” en *El juego de la Suprema Corte, NEXOS*. [En línea] Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=156> [Consultado noviembre 29, 2019].
- ❖ Barceló R., Daniel A. 2016. “Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano” en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)*. México. [En línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf> [Consultado septiembre 08, 2020].
- ❖ Carbonell, Miguel. 2003. “El nuevo papel del poder judicial y la transición a la democracia en México” en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)*. México. [En línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/5.pdf> [Consultado abril 11, 2020].
- ❖ Carmona T., Jorge U. 2007. “La división de poderes y la función jurisdiccional” en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, UNAM*. [En línea] Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8684/10714> [Consultado julio 15, 2020].
- ❖ Chaux D., Francisco J. 2013. “Ingeniería constitucional. La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho” en *Vniversitas*. Núm. 126. Bogotá, Colombia .Pontificia Universidad Javeriana. [En línea]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82528731005> [Consultado octubre 07, 2019].

- ❖ Colombo C., Juan. 2002. “Funciones del Derecho Procesal Constitucional” en *Ius et Praxis, Universidad de Talca*. No. 2. Chile. [En línea] Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/28152703_FUNCIONES_DEL_DE RECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL](https://www.researchgate.net/publication/28152703_FUNCIONES_DEL_DE_RECHO_PROCESAL_CONSTITUCIONAL) [Consultado octubre 10, 2020].
- ❖ Cossío D., José R. s.f. “La Jurisdicción Constitucional en México: los nuevos retos del derecho procesal constitucional”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)*. México. [En línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3047/23.pdf> [Consultado octubre 22, 2020].
- ❖ De la Rosa, Carlos, López, Ximena y Moreno, Mireya. 2015. “La Suprema Corte: más allá de las sentencias” en *El juego de la Suprema Corte, NEXOS*. [En línea] Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5199> [Consultado marzo 27, 2020].
- ❖ Doncel L., Juan A. & Camisón Y., José A. 2011. “La polémica Kelsen – Schmitt sobre quién debe ser el <Defensor de la Constitución>” en *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*. Vol. 29. España. [En línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3964113> [Consultado octubre 15, 2020].
- ❖ Enríquez M., Ma. Andrea. 2013. “Control del poder: una historia de la evolución del concepto de separación de poderes” en *Revista Jurídica Piélagus*. No. 1, Vol. 12. Colombia. [En línea] Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/322608973_Control_del_poder_un a historia de la evolucion del concepto de separacion de poderes](https://www.researchgate.net/publication/322608973_Control_del_poder_un_a_historia_de_la_evolucion_del_concepto_de_separacion_de_poderes) [Consultado octubre 20, 2020].
- ❖ Espino S., Germán. 2016. “Gobernadores sin contrapeso. El control de los medios de comunicación locales como estudio de caso en Querétaro” en *Espiral*. México. [En línea] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000300091 [Consultado agosto 10, 2020].

- ❖ Fajardo M., Zamir A. 2015. “Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México” en *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México. [En línea] Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH16.pdf [Consultado agosto 15, 2020].
- ❖ Fix-Fierro, Héctor. s.f. “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en *Senado de la República*. México. [En línea] Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Bib_jurisdiccion-constitucional.pdf [Consultado marzo 30, 2020].
- ❖ Fix-Fierro, Héctor. s.f. “El Poder Judicial (1975 – 2010)” en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. México. [En línea] Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3068/4.pdf> [Consultado octubre 15, 2019].
- ❖ Garita, A., Arturo; Mena, A., Jaime; Montañó R., Luis M.; López G., Mario; Urtuzuastegui C., Rosa (eds.). s.f. “Medios de control constitucional” en *Senado de la República*. México [En línea]. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf [Consultado mayo 28, 2020].
- ❖ IJ-UNAM. 1812. “Constitución Política de la Monarquía Española (CPME)” en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IJ-UNAM)*. México. [En línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf> [Consultado abril 7, 2020].
- ❖ Jiménez S., Carmelo. 2013. “El Poder Judicial y la defensa de la Constitución en Carl Schmitt” en *Revista de Estudios Políticos*. No. 161. Madrid. [En línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4461337.pdf> [Consultado octubre 15, 2020].
- ❖ Kelsen, H., 2001. “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la Justicia Constitucional)” en *Archivos Jurídicas UNAM*. México. [En línea] Disponible:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/31/tc.pdf> [Consultado octubre 16, 2020].

- ❖ López – Ayllón, Sergio & Valladares, Florencio. 2009. “Las Acciones de Inconstitucionalidad en la Constitución Mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 21. [En línea] Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5883/7810> [Consultado agosto 18, 2020].
- ❖ Lujambio, Alonso. 2001. “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. [En línea] Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/qt/20101028020735/9lujambio.pdf> [Consultado agosto 10, 2020].
- ❖ Márquez, M., Laura. 2017. “Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia” en *Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)*. México. [En línea] Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/201902/Control%20difuso%20desde%20una%20perspectiva%20de%20derecho.pdf [Consultado octubre 17, 2020].
- ❖ Medina M., Miguel A. 1974. “La opinión pública y el poder político” en *Revista de Estudios Políticos*. No. 198. [En línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1705329> [Consultado noviembre 5, 2020].
- ❖ Morales G., Juan M.; Rodríguez M., Eduardo; Reyes M., Ma. Cristina; O’quinn P., José A. 2011. “Opinión pública y democracia, algunas aportaciones para su estudio” en *Espacios Públicos*. No. 32. [En línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67621319009.pdf> [Consultado noviembre 5, 2020].
- ❖ Nash R., Claudio. 2019. “Breve introducción al control de convencionalidad” en *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7: control de convencionalidad*. [En línea] Disponible en:

<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>

[Consultado agosto 16, 2020].

- ❖ Neri, Felipe. 2020. “Caso Bonilla ¿Suprema Corte independiente?” en *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. México. [En línea] Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/ley-bonilla-suprema-corte/> [Consultado agosto 30, 2020].
- ❖ Ortega S., Carlos. 2008. “El Derecho Constitucional en su *contexto*: el ámbito cultural del constitucionalismo” en *Teoría y Realidad Constitucional*. No. 21. España. [En línea] Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6803> [Consultado octubre 18, 2020].
- ❖ Ovalle F., José. 2011. “Las controversias constitucionales y los órganos autónomos” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM*. No. 25. México. [En línea] Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5968/7909> [Consultado agosto 17, 2020].
- ❖ Pineda P., Nicolás & Durazo B., Alan. 2010. “El presidencialismo y la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México de 1934 a 2010” en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México. [En línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3368195.pdf> [Consultado agosto 4, 2020].
- ❖ Rodríguez D., Everardo. 2018. “La Suprema Corte como Tribunal Constitucional: ¿el inevitable acercamiento de la función jurisdiccional a la política? En *Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato*. No. 13. México. [En línea] Disponible en: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/277> [Consultado octubre 19, 2020].
- ❖ Rodríguez L., Amador. 1997. “La Reforma Judicial de 1994: una visión integral” en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)*. México. [En línea]. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/159/10.pdf> [Consultado julio 31, 2019].

- ❖ Rodríguez M., Luis C. & Pineda P., Nicolás. 2015. “La declinación de la hegemonía del PRI en los gobiernos estatales de México, 1989-2014” en *Región y Sociedad*. Vol. 29, núm. 69. México [En línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/102/10250503005/html/index.html> [Consultado agosto 12, 2020].
- ❖ Rodríguez., Sergio A. 2012. “Sistemas y modelos de control constitucional en México” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Reseña de la obra de José Ramón Cossío Díaz. No. 134. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). México. [En línea]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4763/6114> [Consultado octubre 16, 2020].
- ❖ Rueda C., Catalina M. 2001. “El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana, Alonso Lujambio” en *Política y Gobierno*. Vol. 3, núm. 1. México. [En línea] Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/410/797> [Consultado agosto 12, 2020].
- ❖ Rubio D., Francisco J. 2019. “Caso Baja California: jugar con fuego” en *NEXOS*. México. [En línea] Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9998> [Consultado agosto 30, 2020].
- ❖ Salas C., Armando. 2009. “La controversia constitucional” en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Reseña de la obra de José Ramón Cossío Díaz. No. 13. Madrid. [En línea] Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=8&IDN=681&IDA=27574> [Consultado octubre 16, 2020].
- ❖ Serrano, Sandra. 2013. “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” en *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)*. México. [En línea]

Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf> [Consultado agosto 15, 2020].

- ❖ Silva M., Karen. 2015. “La tensión entre política y protección de derechos ¿qué papel juega la Corte?” en *El juego de la Suprema Corte, NEXOS*. [En línea] Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4712> [Consultado noviembre 24, 2019].
- ❖ Suárez C., Humberto & Mortera D., Antonio R. 2016. “Reflexiones en torno a la controversia constitucional” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM*. México. [En línea] Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5813/7678> [Consulta agosto 17, 2020].
- ❖ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). s.f. “¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. México. [En línea]. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn> [Consultado mayo 28, 2020].
- ❖ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). s.f. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero d 1857 (Compilación Cronológica de sus Modificaciones)”. México. [En línea]. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/341> [Consultado abril 23, 2020].
- ❖ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2006. “¿Qué son las controversias constitucionales”. *Sistema Bibliotecario de la SCJN*. México. [En línea] Disponible en: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2007/59076/59076_pd.pdf [Consultado octubre 18, 2020].
- ❖ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2006. “El sistema jurídico mexicano”. México. [En línea]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/material_didactico/2016-11/Sistema-Juridico-Mexicano.pdf [Consultado marzo 26, 2020].

- ❖ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2006. “La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2001-2006)”. México. [En línea] Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/60174_0.pdf [Consultado abril 10, 2020].
- ❖ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2009. “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad: análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. [En línea] Disponible en: <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/75639/75639.pdf> [Consultado octubre 13, 2020]
- ❖ Ugalde C., Filiberto V. s.f. “Órganos constitucionales autónomos” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. No. 29. [En línea] Disponible en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf> [Consultado octubre 12, 2020].
- ❖ Valdés Z., Leonardo. s.f. “Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008”. [En línea] Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_intro.htm [Consultado agosto 11, 2020].
- ❖ Zaldívar, Arturo. 2017. “La Suprema Corte en la democracia mexicana” en *NEXOS*. México [En línea] Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=33469> [Consultado septiembre 10, 2020].
- ❖ Zarauz L., Héctor L. 2016. “Álvaro Obregón y la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928”. México. [En línea]. Disponible en: [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/Alvaro Obregon y la reforma a la SCJN en el año de 1928 cifrado.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/Alvaro%20Obregon%20y%20la%20reforma%20a%20la%20SCJN%20en%20el%20a%C3%B1o%20de%201928%20cifrado.pdf) [Consultado abril 17, 2020].

- ❖ @lex. s.f. “Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. [En línea] Disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx>
- ❖ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). “Ficha técnica: Cabrera García y Montiel Flores VS México”. [En línea] Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId Ficha=343 [Consultado agosto 17, 2020].
- ❖ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). “Ficha técnica: Radilla Pacheco VS México”. [En línea] Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId Ficha=360#:~:text=Sumilla%3A,y%20sanci%C3%B3n%20de%20los%20responsables. [Consultado agosto 17 de 2020].
- ❖ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). “Ficha técnica: Rosendo Cantú y otra VS México”. [En línea] Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId Ficha=339 [Consultado agosto 17, 2020].
- ❖ FGR. 2017. “Acción de inconstitucionalidad, atribución personal e indelegable del titular de la PGR” en *Fiscalía General de la República (FGR)*. México. [En línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/accion-de-inconstitucionalidad-atribucion-personal-e-indelegable-del-titular-de-la-pgr?idiom=es> [Consultado agosto 18, 2020].
- ❖ Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEE-BJ). “Resultados Electorales”. [En línea] Disponible en: <https://www.ieebc.mx/resultados.html> [Consultado agosto 29, 2020].
- ❖ SCJN. “Indicadores de Gestión Jurisdiccionales”. [En línea] Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/indicadores-gecion-jurisdiccionales>
- ❖ SCJN. “Índice de Acciones de Inconstitucionalidad Resueltas a partir de 1995”. [En línea] Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AlnconstitucionalidadResueltas.aspx>

- ❖ SCJN. “Índice de Acciones de Inconstitucionalidad Pendientes de Resolución”. [En línea] Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AccionInconstitucionalidad.aspx>
- ❖ SCJN. “Índice de Controversias Constitucionales Resueltas a partir de 1995”. [En línea] Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>
- ❖ SCJN. “Índice de Controversias Constitucionales Pendientes de Resolución”. [En línea] Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasConstitucionales.aspx>
- ❖ SCJN. “PROYECTO DE REFORMAS CON Y PARA EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”. Fecha de publicación febrero 12, 2020. [En línea] Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_transparencia/documento/2020-02/Reforma-Judicial-PJF.pdf [Fecha de consulta: septiembre 10, 2020].
- ❖ SCJN. “Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011”. [En línea] Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/> [Fecha de consulta: agosto 14, 2020].
- ❖ SCJN Octubre, 2010. “Resumen ejecutivo del tema: ‘Portal de información estadística @lex’, proporcionado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico mediante oficio No. DGPJ/1059/2010”. [En línea] Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/Historico_Administrativa/Anexos/Anexo%2096.pdf [Consultado agosto 5, 2020].
- ❖ SCJN. 2016. “Sistematización de la información judicial y datos abiertos en la SCJN” en *Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial*. México. [En línea] Disponible en:

<http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Presentacion-01-SCJN.pdf> [Consultado agosto 6, 2020].

- ❖ SIL. “Gobierno Dividido” en *Sistema de Información Legislativa (SIL)*. México. [En línea] Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=114> [Consultado agosto 12, 2020].

Legislación

- ❖ CFEUM. “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824” en *Cámara de Diputados*. México. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf [Consultado marzo 30, 2020].
- ❖ Código Penal de la Ciudad de México (2017). <http://aldf.gob.mx/archivo-f46af07b211472187af250555f765e7e.pdf>
- ❖ CPRM. “Constitución Política de la República Mexicana de 1857” en *Cámara de Diputados*. México. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf. [Consultado marzo 30, 2020].
- ❖ CPEUM. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917” en *Cámara de Diputados*. México. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf [Consultado abril 01, 2020].
- ❖ CPEUM. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2020” en *Cámara de Diputados*. México. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf [Consultado octubre 16, 2020].
- ❖ DCLAM. “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 1814” en *Cámara de Diputados*. México. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/decreto/docs/Decreto_Constitucional.pdf [Consultado abril 7, 2020].

- ❖ DOF. “Diario Oficial de la Federación. 1994” en SCJN. México. [En línea]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130133_1.pdf [Consultado mayo 21, 2020].
- ❖ Ley de Seguridad Interior. Diciembre 21, 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf
- ❖ Ley Federal De Remuneraciones De Los Servidores Públicos, Reglamentaria De Los Artículos 75 Y 127 De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Noviembre 5, 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_190719.pdf

Sentencias

SCJN: Acciones de inconstitucionalidad (AI)

- ❖ AI 3/1998 (Zacatecas) <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=19146>
- ❖ AI 18/2001 Y ACUMULADAS (Yucatán) <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=41001>
- ❖ AI 15/2005 (Ley de Participación Ciudadana D.F.) <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=75037>
- ❖ AI 26/2006 (Ley Federal de Telecomunicaciones) <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=82884>
- ❖ AI 33/2006 (Ley Federal de Competencia Económica) <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=84978>

- ❖ AI 146/2007 Y ACUMULADAS (Interrupción legal del embarazo)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=91638>
- ❖ AI 61/2008 (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=97552>
- ❖ AI 48/2009 (Discriminación por naturalización, derecho al trabajo)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110559>
- ❖ AI 2/2010 (Matrimonio homosexual)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=115026>
- ❖ AI 19/2010 (Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=120341>
- ❖ AI 32/2012 (Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley de Readaptación Social y Ley de Seguridad Pública)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=139112>
- ❖ AI 10/2014 Y ACUMULADAS (Código Nacional de Procedimientos Penales)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=164207>
- ❖ AI 31/2014 (Pueblos y Comunidades Indígenas, autodeterminación de los pueblos)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167731>
- ❖ AI 122/2015 Y ACUMULADAS (Derecho de Réplica)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191501>

- ❖ AI 6/2018 Y ACUMULADAS (Ley de Seguridad Interior)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=229953>
- ❖ AI 105/2018 Y ACUMULADAS (Ley Federal de Remuneraciones)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=247070>
- ❖ AI 112/2019 Y ACUMULADAS (Ley Bonilla)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=264388>

SCJN: Controversias Constitucionales (CC)

- ❖ CC 31/1997 (Caso Temixco)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=17330>
- ❖ CC 22/2001 (Ley Reglamentaria de Energía)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=43595>
- ❖ CC 109/2004 (Presupuesto de Egresos de la Federación 2005)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=70946>
- ❖ CC 7/2009 (Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=105818>
- ❖ CC 97/2009 (Reglamento de Ley PEMEX)
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=112868>

SCJN: Revisión de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular

- ❖ Revisión de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020 (Sancionar o no a los expresidentes de la República)

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf

TEPJF

- ❖ SUP-JRC-391/2000 (Yucatán)
- ❖ SUP-JRC-440/2000 Y SUP-JRC-445/2000, ACUMULADAS (Yucatán)
<https://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-440-2000.pdf>
- ❖ SUP-JRC-22/2019 Y ACUMULADAS (Ley Bonilla)
https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0022-2019.pdf

Notas periodísticas

- ❖ Caporal, Antonio. *Inconstitucional ampliación del mandato en Baja California*. México: VÉRTIGO Político. Fecha de publicación diciembre 13, 2019. [En línea] Disponible en: <https://www.vertigopolitico.com/politica/ife/inconstitucional-ampliacion-del-mandato-en-baja-california> [Consultado agosto 30, 2020].
- ❖ Daen, Arturo & Aquino, Eréndira. *¿Se ampliará el periodo de gobierno en BC? 9 claves para entender qué pasará con la reforma aprobada*. México: ANIMAL POLÍTICO. Fecha de publicación: julio 25, 2019. [En línea] Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/claves-ampliacion-mandato-baja-california/> [Consultado agosto 30, 2020].
- ❖ Galván, Melissa. *La SCJN le dice “NO” a la despenalización del aborto en Veracruz*. México: EXPANSIÓN.POLÍTICA. Fecha de publicación julio 29, 2020. [En línea] Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/07/29/la-scjn-le-dice-no-a-la-despenalizacion-del-aborto-en-veracruz> [Consultado septiembre 4, 2020].
- ❖ Villa Lugo, Eduardo. *Ahora sí es su tema; Bonilla impugna gubernatura de 2 años*. México: Zeta Tijuana. Fecha de publicación abril 4, 2019. [En línea] Disponible en: <https://zetatijuana.com/2019/04/ahora-si-es-su-tema-bonilla-impugna-gubernatura-de-2-anos/> [Consultado agosto 30, 2020].



Agradezco al distinguido ministro en retiro Dr. José Ramón Cossío Díaz por aceptar ser mi lector, por su tiempo y atención; a mi asesor el Dr. Luis Eduardo Medina Torres por creer en mí, por su apoyo y orientación reflejada en sus consejos no sólo académicos sino también de vida; a mis padres Ana María Meza Calderón y Cipriano Domingo Ramírez Silva que gracias a ellos alcancé una meta más en la que ellos forman parte, son mi pilar y sustento para seguir adelante; a mi pareja el Lic. Carlos Alexis Mariscal Nava que me brindó momentos de reflexión. Pero sobre todo a mi alma máter, a mi Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa que me forjó como politóloga.

Gracias infinitas.

