

ROL POLÍTICO EN LAS INSTITUCIONES JUDICIALES

Díaz de León Méndez Inés Patricia (1), Barrientos del Monte Fernando (2)

1 [Licenciatura en Administración Pública, Universidad de Guanajuato | Dirección de correo electrónico: in.diazdeleon@gmail.com]

2 [Departamento de Estudios Políticos, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato | Dirección de correo electrónico: fbarrienmx@gmail.com]

Resumen

El presente trabajo, busca analizar el papel que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la toma de decisiones que afectan directamente a la democracia en nuestro país; la revisión del tema se hará a través de la discusión teórica que existe a su alrededor y también desde un análisis cualitativo de las iniciativas hechas por el PRI, PAN, PRD y MORENA para realizar consultas populares respecto a los siguientes temas: disminución de diputaciones plurinominales; incremento en el salario mínimo y reforma energética.

Abstract

The present essay tries to analyze the Supreme Cort's rol in the decision making process that impact directly in our country; the revision of the issue it will be conducted trough the theoretic discussion around it and also by a cualitative analisys of the law's initiatives made by the PRI, PAN, PRD and MORENA to promote popular consults in the following subjets: diminishing of plurinominal's seats in the Deputies's Congress chamber; increasing of the minimal wage and energetic reform.

Palabras Clave

Mecanismos de Democracia Directa, Consulta Popular, Suprema Corte de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN

Durante el año 2014 en México, a raíz de las diversas reformas aprobadas durante el inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cada uno por su parte, presentaron iniciativas sobre la reforma energética, incremento del salario mínimo y disminución de diputados plurinominales – respectivamente- que se consideraban de trascendencia nacional con el objeto de realizar una consulta popular, acción que sería turnada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para su revisión y dictaminar si éstas cumplían con el principio de constitucionalidad para poder ser aplicadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictaminó finalmente que los objetos de las diferentes consultas populares eran inconstitucionales y por lo tanto fueron desechadas, es por esto, que en este trabajo se analizarán las propuestas de consulta popular y las razones por las cuales la SCJN, decidió declararlas inconstitucionales, para después hablar sobre la intervención de dicho organismo en decisiones que afectan la democracia en México.

En primer término, se analizará la dimensión de Mecanismos de Democracia Directa (MDD), para después analizar el concepto de consulta popular, visto desde dos maneras: teóricamente y su aplicación en el caso específico de México.

También, punto importante de este trabajo, es el análisis de la intervención de la SCJN, en temas que afectan positiva o negativamente el curso de la democracia en el país, es por esto, que teóricamente se abordarán textos que hablan sobre la relación que guarda la SCJN con otros organismos pertenecientes a las diferentes esferas del poder, dígase ejecutivo y legislativo, y la forma en que ésta se maneja ante situaciones que definen la legitimación del poder.

Mecanismos de Democracia Directa (MDD)

Según la teoría revisada, los MDD se refieren a “crear incentivos específicos para los actores políticos, forman identidades, establecen el concepto en el que se desarrolla la formulación de

políticas (policy-making) y ayudan (u obstaculizan) la construcción de regímenes democráticos” (Mainwaring en Altman 2005, p.203) [1], si bien como Altman lo expone, los MDD tienen dos caras antagónicas: una que dice que en realidad son “placebos” democráticos y la otra que se refiere a que los MDD alimentan el sentido de ciudadanía al hacerla participar en la toma de decisiones públicas.

Ahora bien, los MDD se pueden reflejar de dos maneras; desde arriba y desde abajo (Altman:2005), en donde los primeros se refieren a “los poderes políticos formales (la rama ejecutiva y, o, legislativa) pueden requerir que los ciudadanos voten para ratificar una decisión adoptada por los primeros” (Altman, 2005, p. 212), mientras que los segundos son “(...)aquellos mecanismos a través de los que, una vez que eligió a los representantes y al gobierno, la ciudadanía sigue siendo un actor de veto en el juego político” (Ídem), dichas diferenciaciones también guardan otro aspecto que se trata sobre si son vinculantes o no vinculantes, refiriéndose a que en los MDD “desde arriba” están los plebiscitos consultivos y los plebiscitos vinculantes, mientras que en los MDD “desde abajo” se encuentran dentro de los vinculantes las iniciativas populares, los referéndums y los referéndums revocatorios, y en los no vinculantes están las iniciativas consultivas (Altman, 2005 p. 214), dándonos como resultado las siguientes categorías:

1. **Plebiscitos consultivos:** no contienen ninguna consecuencia legal, son convocados por el ejecutivo o el legislativo para saber la opinión popular respecto a un tema en específico.
2. **Plebiscitos:** propuesta realizada por el ejecutivo sobre algo en específico, que de resultar aprobada por la ciudadanía da pie a que se estipule dentro del marco jurídico.
3. **Iniciativa popular:** aquella que resulta de la unión de varios ciudadanos mediante firmas, para que a través exista un cambio sobre alguna problemática.
4. **Referéndum:** sobre el veto en una política adoptada.

- 5. Referéndum revocatorio:** para la destitución o sustitución de un funcionario electo.

En el caso de las iniciativas planteadas por PRI, PAN, PRD y MORENA, que son los casos de estudio de este trabajo, se retomará el concepto de iniciativa popular, que como se expondrá más a fondo en lo subsecuente, es el resultado de un híbrido entre MDD “Desde arriba” y “Desde abajo” debido a que, si bien, se hizo todo un proceso de recolección de firmas, los representantes del colectivo para que se efectuara, se encuentran dentro del poder legislativo; ahora bien, en México la iniciativa popular se refiere a la consulta popular, y es por esto, que se expondrá cómo se regular este MDD en el país.

La consulta popular en México ¿Cómo se regula, cuáles son los requisitos para que se realice, y de qué manera se integra?

El instrumento jurídico que regula la consulta popular en México, es la Ley Federal para la Consulta Popular [2], publicada en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2014; en ésta, se exponen los sujetos que pueden valerse de ella para la toma de decisiones y los requisitos para que se lleve a cabo, las cuales se expondrán a continuación¹:

1. Para que la consulta popular se realice tiene que tocar un tema de trascendencia popular.
2. Dicha trascendencia es calificada por la mayoría de los legisladores, a excepción de cuando la consulta venga “desde abajo” o bien, de la ciudadanía, será revisada por la SCJN
3. Los requisitos para poder participar dentro de la consulta popular son:
 - Ser ciudadano mexicano.
 - Pertenecer al padrón electoral.
 - Contar con credencial para votar vigente; y

- No tener suspensión de derechos políticos.
4. Los siguientes temas no son objeto de consulta popular:
 - Aquellos que restrinjan los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
 - Los principios sobre la forma de gobierno estipulados en la Constitución;
 - Materia electoral;
 - Ingresos y gastos del Estado;
 - Seguridad Nacional; y
 - Aquellas que quieran intervenir en la Fuerza Armada.
 5. Tienen derecho de solicitar una consulta popular: el presidente de la república; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso; o, los ciudadanos equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal, y contando con un representante, siendo este último el objeto de estudio del presente trabajo.
 6. El periodo que la ley determina para realizar la consulta popular es desde el 01 de septiembre del segundo año de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre al año previo de jornada electoral.
 7. El proceso, representado gráficamente quedaría en los siguientes términos (figura 1):



8. El formato para la obtención de firmas debe contener:
 - Planteamiento del tema de trascendencia nacional
 - La propuesta de pregunta con opción a responder únicamente sí o no.
 - Número de folio de cada hoja
 - Nombre, firma y clave de elector del participante
 - La fecha de expedición
9. El papel de la SCJN es resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, esto solo en el caso de la consulta ciudadana.

¹ Toda la información aquí expuesta fue recuperada de la Ley Federal de Consulta Popular publicada en el DOF en marzo de 2014.

La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en temas que afectan directamente a la democracia.

Desde la teoría se pueden encontrar diversas perspectivas sobre la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus funciones, para efectos de este trabajo, se rescatarán las ideas de tres autores en específico: las de Josafat Cortez Salinas [3] con “Análisis Cuantitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el ejecutivo en México”; a Raúl Sánchez Urribarri[4] con “*Politicization of the Latin American Judiciary via Informal Connections*”; y, por último, Robert Dahl [5] con “La toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas”.

Perspectiva Josafat Cortez Salinas

En el texto realizado por el autor, habla –como su nombre lo dice– del caso específico de las decisiones de la Suprema Corte respecto a propuestas del ejecutivo en México. La idea central del autor, radica en que la toma de decisiones en la corte mexicana está basada en “(..) *el enfoque estratégico que concibe a los jueces como actores que toman decisiones de forma racional pero se ven restringidos fundamentalmente por tres factores: 1) en las interacciones estratégicas entre los jueces y los otros actores, principalmente con las ramas electas, 2) por sus objetivos y motivaciones personales, y 3) por el contexto institucional, el ambiente en el que se desenvuelven los jueces.*” (Epstein y Knight en Cortez Salinas: 2014 p. 416)

En éste, explica la forma en que el sistema presidencial de nuestro país ha influido directamente para que el voto en temas que competen al ejecutivo sean a favor o en contra, debido a que la designación de los ministros tiene como antecedente la terna propuesta por el presidente, terna que se renueva cada quince años, lo que daba como resultado a que, en muchos de los casos, las autoridades máximas de la SCJN basaban las sentencias en los intereses propios del Presidente.

A lo largo del tiempo y con la alternancia política que se presentó en el 2000 al resultar electo Vicente Fox candidato del Partido Acción Nacional, - y debido a que la plantilla de ministros acababa

de ser elegida durante el sexenio de Zedillo (cabe mencionar que los ministros en México se eligen cada 15 años)- la figura de la SCJN se transformó, ya que ahora se enfrentaba ante un gobierno fraccionado, en el cual, por una parte estaba el ejecutivo liderado por el PAN y por la otra el Poder Legislativo que en su mayoría era priísta, dando como resultado que la corte se convirtiera en un árbitro entre el ejecutivo y el legislativo, sin dejar de lado, por supuesto, la cercanía con aquellos actores que resultaran de especial interés para el poder judicial.

Perspectiva Raúl Sánchez Urribarri

Se pueden rescatar tres argumentos importantes de Urribarri, los cuales radican en los siguiente:

Las reformas judiciales en Latinoamérica se han centrado específicamente en el campo legal, pero no han puesto especial atención en los “*resultados prácticos del empoderamiento judicial*” (Urribarri:2012 p. 569) puesto que, el cambio formal –respecto a ordenamientos jurídicos- es suficiente para la independencia judicial y hacer frente a los actores políticos que dará por resultado la consolidación de la democracia, sin embargo, el diseño institucional en latinoamérica que si bien existe de manera formal, en leyes y mandatos no necesariamente deviene en jueces independientes en la práctica.

Por otro lado, hace hincapié en las lealtades judiciales, que superan en la práctica las reformas que dotan de independencia al Poder Judicial, que si bien, en algunos casos ha permitido hacer frente a regímenes, es evidente que en muchas de esas ocasiones también ha seguido una agenda de lealtad, ya sea por cuestiones ideológicas o de otro tipo, por ejemplo, seguir indicaciones de la oposición; estas lealtades judiciales son más bien informales, debido uno a que no se tiene un corte ideológico bien definido y dos a que en casos estudiados se ha visto que las conexiones entre los jueces y los actores políticos no emergen de relaciones concretas, sino más bien de intereses particulares y agendas específicas.

Critica la carencia de credibilidad de los jueces, pues en sociedades democráticas, se supondría que el Poder Judicial existe como un mecanismo de control político, luchar contra el crimen, la corrupción, e incluso dar legitimidad internacional al país. Sin embargo, retoma fuerza lo que él llama “la politización judicial” que en algunos casos en

Latinoamérica ha ayudado a legitimar regímenes autoritarios, violando así, el significado mismo de la democracia, que es la que finalmente le dota o debería dotar el significado a la existencia de figuras como la Suprema Corte.

Perspectiva Robert Dahl

Dahl, habla sobre la intervención de la corte, en temas que son de corte político, y en cómo ésta, resuelve única y exclusivamente basada en el marco jurídico, que si bien, es su función, entonces no debería ser participe en decisiones políticas debido a que éstas se construyen a partir de muchos elementos, -en donde el papel jurídico no es protagonista- ya que son vistos desde muchas perspectivas, ya sea económicas, sociales, etc.

Como bien apunta el autor, “(...) *la legitimidad de las decisiones de la Corte se funda en la ficción de que no es una institución política sino exclusivamente jurídica, asumir el carácter político de la Corte significaría resolver una serie de problemas al precio de crear otros.*” (Dahl:1957 p. 85). Y es aquí, donde se puede concluir, que la Corte misma justifica que su intervención en la toma de decisiones no es política, debido a que toma sus decisiones desde una perspectiva puramente jurídica, sin embargo, dicho marco – jurídico- es construido por y para los actores políticos.

Análisis cualitativo de las iniciativas:

Véase tabla 1.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como se observa en la tabla, los argumentos que utilizó la SCJN, para votar en contra de las iniciativas de consulta popular, están aparentemente fundadas y motivadas en la Ley Federal de Consulta Popular, sin embargo, no hay que perder de vista, que los temas de consulta inciden directamente en el poder factico del ejecutivo y por consiguiente en la capacidad de administración y de operatividad del mismo.

No se podría asegurar que dichas decisiones estén en función de los intereses del ejecutivo, sin embargo, surge una nueva interrogante que podría servir para discusiones futuras la cual radica en el papel de los poderes ejecutivo y legislativo en la creación de leyes que dotan de facultades a la Suprema Corte de Justicia para que respalde a posteriori la toma de decisiones políticas bajo el

argumento de la supremacía jurídica, o bien, bajo el discurso de que prevalece como interés supremo la constitución y las leyes que de ella emanan. ¿Es entonces la corte una figura independiente de los otros dos poderes, o simplemente un brazo legitimador –en los casos que así convenga- del poder político? .

CONCLUSIONES

El papel de la SCJN, hasta ahora, ha sido más bien pasivo debido a su falta de independencia – práctica no formal- del poder ejecutivo y legislativo, si bien, una buena forma de generar productos para la sociedad es la interrelación entre las instituciones y en este caso entre los poderes, dicha relación no debería estar supeditada a intereses individuales, debido a que el sentido público de las instituciones y de las decisiones se ve por completo debilitado.

En el entendido de que las instituciones tienen como fin último el cambio gradual de conductas sociales, sería importante que la SCJN empezara a jugar un papel más dinámico ejerciendo su independencia y autonomía de una manera más tangible y dejara de ser un arbitro entre los intereses del ejecutivo y el legislativo, convirtiéndose en un contrapeso real de los otros para el equilibrio del poder.

En el caso particular de este trabajo el papel de la la corte no debería ser el de dictaminar si una consulta popular es legítima o es constitucionalmente correcta, sino, en resolver que la ley que la regula se apegue a los principios democráticos que exige la constitución.

REFERENCIAS

- [1] Altman, David. (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” Política y Gobierno, vol. XII núm 2, 2005, pp. 203-232. México:CIDE.
- [2] Ley Federal de Consulta Popular publicada en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2014.
- [3] Cortez Salinas, Josafat. (2014). “Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México” Revista Mexicana de Sociología 76, núm.3 2014 p. 413-439. México: UNAM.
- [4] Sánchez Urribarri, Raúl. (2012). “Politicization of the Latin American Judiciary via Informal Connections” in David K. Linnan (Ed). Legitimacy, Legal Development & Change: Law & Modernization Reconsidered. Ashgate Publishers: 307-322.

[5] Dahl, Robert. (1957). "La toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas" Emory Law Journal.

[6] Redacción (29 de octubre de 2014), "La SCJN analiza solicitudes de consulta popular" Noticieros Televisa en línea. Recuperado el 14 de julio de 2016 de noticieros televisa: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1410/scjn-analiza-solicitudes-consulta-popular/>

[7] Informes desagregados del INE 2015, en la página del Instituto Nacional Electoral en: <http://www.ine.mx/archivos2/app/busqueda/?b=consulta+popular>

[8] Sentencias y datos de expedientes de la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en : <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx?Tema=consulta%20popular&Consecutivo=0&Anio=2014&TipoAsunto=0&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialD=0>

Tema de consulta	Partido que propuso	Propuesta de pregunta	Cantidad de registros	Cantidad mínima de registros	Resolución	Argumentos de la SCJN
Reducción de legisladores plurinominales	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	¿Estás de acuerdo es que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?	4'836,951	1'541,503	Rechazo de consulta por ser inconstitucional	Debido a que intervienes con el sistema electoral actual en México, ya que insinúa el fortalecimiento del principio de mayoría relativa, en contraposición con el principio de representación proporcional.
Nuevo salario mínimo	Partido Acción Nacional (PAN)	¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por la Coneval?	2.5 millones ²	1'541,503	Rechazo de consulta por ser inconstitucional	Dos argumentos: Debido a la restricción de derechos humanos al proponer que la Comisión Nacional de Salarios, tomé como referencia el mínimo que estipula el Coneval, hecho que, es inadmisibles debido a que los elementos estipulados en la Constitución tienden a proteger los derechos humanos, y sin dejar de lado, que dicha Comisión tiene sustento constitucionalmente a diferencia del Coneval. El segundo está relacionado con la obtención de ingresos del Estado, que como se encuentra estipulado en la Ley Federal de Consulta Popular, es un tema que no se puede disponer para consulta popular.
Reformas en materia energética	Partido Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)	¿Estás de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?	2'712,285	1'541,503	Rechazo de consulta por ser inconstitucional	Debido a que se relaciona de manera directa con la obtención de ingresos del Estado, que como se encuentra estipulado en la Ley Federal de Consulta Popular, es un tema que no se puede disponer para consulta popular., ya que pretende intervenir en la decisión de contrataciones o asignaciones en el área petrolera, eléctrica y de hidrocarburos

Elaboración propia con datos del INE [7] y SCJN [8]

² Debido a que la información disponible tanto en el INE, la SCJN y el Congreso de la Unión, estaba incompleta, se recuperó esta cifra de una nota periodística publicada por noticieros Televisa, debido a que fue la única fuente que lo mencionó. [6]